

Utökade möjligheter för Kriminalvården att använda biometri m.m.

Ds 2025:31



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1427-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1428-3 (pdf)

ISSN 0284-6012

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Chefen för Justitiedepartementet beslutade den 7 februari 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå utökade möjligheter att använda biometri i Kriminalvårdens verksamhet.¹ Syftet med utredningen var att säkerställa att Kriminalvården har tillgång till lämpliga och flexibla biometriska verktyg för att kunna bedriva en så effektiv verksamhet som möjligt samtidigt som säkerheten stärks.

Utredaren skulle särskilt beakta det som framgår av Kriminalvårdens framställan till regeringen samt noga väga verksamhetens behov mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet och göra en integritetsanalys. Utöver det skulle utredaren analysera och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden. Utredaren skulle ha en nära dialog med Kriminalvården och inhämta synpunkter från Polismyndigheten och andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren skulle även hålla sig informerad om det arbete som bedrivits inom Regeringskansliet avseende det område som uppdraget avser. Slutligen skulle utredaren lämna fullständiga författningsförslag.

Till särskild utredare förordnades hovrättsrådet tillika vice ordföranden Lars Wallinder.

Kriminalvården har vid genomförandet av uppdraget bistått med en referensgrupp.

Ämnessakkunniga Malin Bengtsson förordnades den 10 februari 2025 att biträda som sekreterare.

¹ Justitiedepartementet, Uppdrag att föreslå utökade möjligheter att använda biometri i Kriminalvårdens verksamhet, 2025-02-07, Ju2025/00324.

Utredaren överlämnar härmed promemorian *Utökade möjligheter för Kriminalvården att använda biometri m.m. (Ds 2025:31)*. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i januari 2026

Lars Wallinder

/Malin Bengtsson

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till lag om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet	21
1.2 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	23
1.3 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	24
1.4 Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)	27
1.5 Förslag till lag om ändring i kriminalvårdsdatalagen (2018:1235)	30
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	31
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning.....	34
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning	35
1.9 Förslag till förordning om ändring i Kriminalvårdsdataförordningen (2018:1236).....	37
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2025:145) om upptagning av biometriska underlag i brottsbekämpningen	38
2 Utredningens uppdrag och arbete	39

2.1	Uppdraget	39
2.2	Genomförandet av uppdraget	39
2.3	Avgränsning	41
2.4	Promemorians disposition	41
3	Grundläggande fri- och rättigheter	43
3.1	Inledning	43
3.2	Regeringsformen	43
3.2.1	Skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp	43
3.2.2	Skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten	45
3.2.3	Möjlighet att göra begränsningar	46
3.3	Europakonventionen	47
3.3.1	Skydd för grundläggande fri- och rättigheter	47
3.3.2	Möjlighet att göra begränsningar	48
3.4	EU:s rättighetsstadga	49
3.4.1	Skydd för grundläggande fri- och rättigheter	49
3.4.2	Möjlighet att göra begränsningar	50
3.5	Barnkonventionen	50
3.5.1	Gäller som svensk lag	50
3.5.2	Skydd enligt flera artiklar	51
3.6	FN:s allmänna förklaring	51
3.6.1	Gemensam viljeyttring	51
3.6.2	Skydd enligt artikel 5 och artikel 12	52
3.6.3	Möjlighet att göra begränsningar i rättigheterna	52
3.7	Tvångsmedel	52
3.7.1	Vad är ett tvångsmedel?	52
3.7.2	Grundläggande principer för tvångsmedel	53
4	Dataskydd	57
4.1	Inledning	57
4.1.1	Skydd för den personliga integriteten	57

4.1.2	Dataskyddskonventionen	57
4.2	Dataskyddsreformen	58
4.2.1	Två rättsakter	58
4.2.2	Dataskyddsförordningen	59
4.2.3	Dataskyddsdirektivet	65
4.2.4	Bägge regelsystemen gäller för Kriminalvården	71
4.3	Nationella dataskyddsregler som gäller för Kriminalvården.....	72
4.3.1	Dataskyddslagen.....	72
4.3.2	Kriminalvårdsdatalagen	76
4.3.3	Brottsdatalagen	79
4.3.4	Kriminalvårdens brottsdatalag.....	85
4.4	Konsekvensbedömning och förhandssamråd med Integritetsskyddsmyndigheten	91
4.4.1	Konsekvensbedömning.....	91
4.4.2	Förhandssamråd	95
4.5	Tillsynsmyndighetens befogenheter	97
4.5.1	Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.....	97
4.5.2	Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen	98
5	Biometri	99
5.1	Identifiering med biometri.....	99
5.2	Genetiska uppgifter	100
5.3	Biometriska uppgifter	100
5.3.1	Definition.....	100
5.3.2	Information ur ett biometriskt underlag	101
5.4	Biometriska underlag	101
5.5	Metoder för biometrisk autentisering	102
5.5.1	Fingeravtryck.....	102
5.5.2	Fotografier	103
5.5.3	Röstprov.....	104
5.6	Biometriska uppgifter är känsliga personuppgifter	105

5.6.1	Särskilda regler enligt både dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet	105
5.6.2	Mer om undantaget i dataskyddsförordningen ...	105
5.6.3	Biometriska uppgifter får endast behandlas om det är absolut nödvändigt	106
5.6.4	Förhandsavgörande från EU-domstolen	107
6	Kriminalvårdens uppdrag och verksamhet.....	111
6.1	Kriminalvårdens uppdrag	111
6.1.1	Instruktion för Kriminalvården	111
6.1.2	Regleringsbrev för år 2025.....	112
6.2	Kriminalvårdens verksamhet	113
6.3	Särskilda regler för Kriminalvården.....	114
6.3.1	Inledning.....	114
6.3.2	Internationella bestämmelser	114
6.3.3	Nationella bestämmelser	115
6.3.4	Kommande påföljder	134
6.3.5	Barn i häkte och anstalt	135
7	Problembild Kriminalvårdens verksamhet	139
7.1	Kriminalvården behöver utöka sin verksamhet	139
7.1.1	Inledning.....	139
7.1.2	Beläggningen inom Kriminalvården ökar	139
7.1.3	Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2025–2034 ...	154
7.1.4	Kriminalvården har identifierat möjliga lösningar	162
7.1.5	Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll: Vägen fram för att möta morgondagens krav och behov.....	164
7.1.6	En ny kriminalvård.....	166
7.2	Tillgången till teknisk utrustning och digitala lösningar behöver öka.....	168
7.2.1	Nuvarande situation.....	168
7.2.2	Verksamhetsinnehållet skulle kunna stärkas genom digitala lösningar.....	169

7.2.3	Motverkande av digitalt utanförskap	170
8	Kriminalvårdens nuvarande möjlighet att använda biometri	173
8.1	Begränsade möjligheter för Kriminalvården	173
8.1.1	Fängelseverksamheten.....	173
8.1.2	Frivårdsverksamheten	174
8.2	Upptagning av biometriska underlag för biometriregistren	174
8.2.1	Ecris-TCN	174
8.2.2	Bestämmelse i 8 kap. 7a § fängelselagen	175
8.2.3	Mer om bestämmelsen	175
8.2.4	Praktisk hantering	176
8.3	Biträde enligt rättegångsbalken.....	177
8.4	Föreläggande om upptagning.....	178
8.5	Sammanfattning	178
9	Kriminalvårdens möjlighet att använda tvång.....	179
9.1	Våldsanvändning kräver stöd i lag.....	179
9.1.1	Inledning	179
9.1.2	Kontroll- och tvångsåtgärder.....	179
9.1.3	Reglering om våldsanvändning	179
9.2	Befogenhet enligt polislagen	180
9.2.1	Polisens våldsanvändning.....	180
9.2.2	Befogenheten tillkommer även andra.....	181
9.2.3	Vilka andra myndigheter omfattas av polislagens bestämmelser om våldsanvändning?	181
9.2.4	Kriminalvården synes inte omfattas	182
9.2.5	Kriminalvården pekas ut som en sådan myndighet	183
9.2.6	Närmare om våldsanvändningen	185
9.2.7	Närmare om de åtgärder som avses.....	187
9.3	Laga befogenhet	187
9.3.1	Bakgrund	187

9.3.2	Nuvarande bestämmelse	188
9.3.3	Mer om tillämpningen	189
9.4	Inte samma befogenheter inom frivården	190
10	Sekretess m.m.	191
10.1	Sekretess inom Kriminalvården	191
10.1.1	Inledning	191
10.1.2	Allmänt om sekretessen	191
10.1.3	Sekretess till skydd för Kriminalvårdens verksamhet	192
10.1.4	Sekretess till skydd för enskild	192
10.1.5	Sekretess för statistik- och forskningsändamål ...	194
10.2	Möjlighet att lämna uppgifter till andra myndigheter	194
10.2.1	Reglering	194
10.2.2	Sekretessbrytande bestämmelser	196
10.3	Direktåtkomst	197
10.3.1	Vad är direktåtkomst?	197
10.3.2	Hur förhåller sig sekretess till direktåtkomst?	197
10.3.3	Direktåtkomst till Kriminalvårdens uppgifter	198
11	Internationell utblick	205
11.1	Inledning	205
11.2	Erfarenhet inom EuroPris	205
11.2.1	EuroPris	205
11.2.2	Undersökning	206
12	Polisens biometriregister	211
12.1	Inledning	211
12.1.1	Tre biometriregister	211
12.1.2	Biometriregistret över misstänkta	212
12.1.3	Biometriregister över dömda	214
12.1.4	Biometriregistret över spår	216
12.1.5	Kvaliteten på uppgifterna i biometriregistren	217
12.2	Direktåtkomst till biometriregistren	218
12.2.1	Bakgrund	218

12.2.2	Reglering i polisens brottsdatalag.....	218
12.2.3	Sekretessbrytande bestämmelse.....	219
12.2.4	Andra myndigheter som har direktåtkomst till biometriregistren	219
12.3	Möjlighet att göra sökningar i biometriregistren.....	220
12.3.1	Säkerhetspolisen har sådan möjlighet.....	220
12.3.2	Vad som krävs för att få göra sökningar	220
12.3.3	Sökningar genom Nationellt forensiskt centrum	221
13	Samråd som utredningen har hållit.....	223
13.1	Samråd med förtroenderåd.....	223
13.1.1	Reglering om förtroenderåd	223
13.1.2	Utredningens samråd med förtroenderåd.....	223
13.2	Samråd med Advokatsamfundet	225
14	Utökad användning av biometri i fängelseverksamheten	231
14.1	Inledning	231
14.2	Behov av biometrianvändning inom fängelseverksamheten	232
14.2.1	Nuvarande och kommande möjligheter är inte tillräckliga.....	232
14.2.2	Stora behov av biometri	235
14.3	Överväganden och förslag.....	246
14.3.1	Utökade möjligheter genom en uttömmande reglering	246
14.3.2	Kriminalvården bör få ta upp de biometriska underlagen.....	251
14.3.3	Upptagning av fingeravtryck och röstprov ska tillåtas	253
14.3.4	Föreskriftsrätt.....	269
15	Användning av biometri i häktesverksamheten	273
15.1	Inledning	273

15.2	Behov av biometrianvändning inom häktesverksamheten	274
15.2.1	Kapacitetsutökning medför ökade behov.....	274
15.2.2	Stora behov av biometri.....	275
15.3	Överväganden och förslag	283
15.3.1	Utökade möjligheter genom en uttömmande reglering.....	283
15.3.2	Kriminalvården bör få ta upp de biometriska underlagen	286
15.3.3	Upptagning av fotografi, fingeravtryck och röstprov ska tillåtas	287
16	Utökad användning av biometri i frivårdsverksamheten	297
16.1	Inledning	297
16.2	Behov av biometrianvändning inom frivårdsverksamheten	298
16.2.1	Föreslagen möjlighet inte tillräcklig	298
16.2.2	Kapacitetsutökning medför ökade behov.....	300
16.2.3	Stora behov av biometri.....	302
16.3	Överväganden och förslag	308
16.3.1	Utökade möjligheter genom en uttömmande reglering.....	308
16.3.2	Kriminalvården bör få ta upp de biometriska underlagen	312
16.3.3	Upptagning av fotografi, fingeravtryck och röstprov ska tillåtas	313
17	Användning av biometri från andra personer	329
17.1	Inledning	329
17.2	Elektronisk kommunikation i häkte och fängelse.....	329
17.2.1	Intagnas möjlighet till elektronisk kommunikation	329
17.2.2	Kommunikation inom och utom INTIK-systemet	331
17.2.3	Kontroller av andra personer.....	335

17.2.4	Ständig manipulation och påverkansförsök	336
17.3	Överväganden och förslag	338
18	Dataskydd och sekretess	355
18.1	Inledning	355
18.2	Överväganden och förslag	356
18.2.1	Kriminalvården får behandla biometriska uppgifter	356
18.2.2	Rättslig grund och ändamål	368
18.2.3	Användning av AI	372
18.2.4	Sökning på biometriska uppgifter	380
18.2.5	Sekretess	382
19	Jämförelser med uppgifter i polisens biometrirester..	387
19.1	Inledning	387
19.2	Nuvarande möjlighet för Kriminalvården att få biometriska underlag och uppgifter ur polisens biometrirester	388
19.2.1	Förfrågan enligt 6 kap. 5 § OSL	388
19.3	Överväganden och bedömning	389
19.3.1	Frågan om Kriminalvårdens möjligheter bör utökas	389
20	Längsta tid för behandling	395
20.1	Skydd för de registrerades rättigheter	395
20.2	Arkivlagstiftningen	395
20.3	Nuvarande och kommande regler om gallring och längsta tid för behandling	396
20.3.1	Regelverket i kriminalvårdsdatalagen och kriminalvårdsdataförordningen	396
20.3.2	Nuvarande regelverk i Kriminalvårdens brottsdatalag och brottsdataförordning som gäller till den 1 april 2026	396

20.3.3	Kommande regelverk i Kriminalvårdens brottsdatalag från och med den 1 april 2026	397
20.4	Överväganden och förslag	402
21	Utökad möjlighet för polisen att kroppsvisitera.....	411
21.1	Bakgrund.....	411
21.1.1	Inledning.....	411
21.1.2	Upptagning av biometriska underlag i samband med brottsutredning	412
21.1.3	Upptagning av biometriska underlag vid straffverkställighet	414
21.1.4	Upptagning av biometriska underlag vid kontroll av utlänningar i vissa fall	414
21.1.5	Polismyndighetens praktiska hantering m.m.	415
21.1.6	Polismans möjlighet att kroppsvisitera av säkerhetsskäl.....	417
21.2	Behov av kroppsvisitation vid biometriupptagning	421
21.2.1	Det finns behov av att fortsätta stärka skyddet för Polismyndighetens anställda och verksamhet.....	421
21.2.2	Nuvarande regler inte tillräckliga.....	422
21.2.3	Det finns behov av att kunna vidta kroppsvisitation även vid biometriupptagning....	422
21.3	Överväganden och förslag	423
22	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	433
23	Integritetsanalys	435
23.1	Utredningens uppdrag	435
23.2	Skydd för den personliga integriteten.....	435
23.2.1	Skydd i flera regelverk.....	435
23.2.2	Både Kriminalvårdens brottsdatalag och kriminalvårdsdatalagen är tillämpliga.....	436
23.3	Integritetsrisker	436
23.3.1	Förhöjd integritetsrisk.....	436

23.3.2	Utökad och ny personuppgiftsbehandling	438
23.3.3	Känsliga personuppgifter och uppgifter som rör barn.....	440
23.3.4	Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen ...	443
23.4	Rättslig grund och ändamål.....	448
23.5	Samlad proportionalitets- och nödvändighetsbedömning	450
24	Konsekvenser	463
24.1	Inledning	463
24.2	Konsekvenser avseende förslagen som rör Kriminalvården.....	463
24.2.1	Konsekvenser för Kriminalvården.....	463
24.2.2	Ekonomiska konsekvenser	466
24.2.3	Konsekvenser för brottsligheten	470
24.2.4	Konsekvenser för den personliga integriteten	471
24.2.5	Övriga konsekvenser.....	474
24.3	Konsekvenser avseende förslaget rörande polislagen	474
25	Författningskommentar	479
25.1	Förslaget till lag om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet	479
25.2	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	485
25.3	Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	488
25.4	Förslaget till lag om ändring i häkteslagen (2010:611).....	495
25.5	Förslaget till lag om ändring i kriminalvårdsdatalagen (2018:1235)	498
25.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	499
25.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning.....	506

25.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning	506
Bilaga 1	Uppdrag att föreslå utökade möjligheter att använda biometri i Kriminalvårdens verksamhet	509

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå utökade möjligheter att använda biometri i Kriminalvårdens verksamhet och lämna fullständiga författningsförslag.

I uppdraget har bl.a. ingått att noga väga verksamhetens behov mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet och göra en integritetsanalys samt analysera och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden. Uppdraget har också innefattat en nära dialog med Kriminalvården och Polismyndigheten samt inhämtande av synpunkter från andra berörda myndigheter och organisationer.

Överväganden och förslag

Inledning

Kriminalvården har under de senaste åren sett ett stadigt ökande kapacitetsbehov inom sin verksamhet. Med anledning av kommande och pågående lagstiftningsreformer på framför allt straffrättens område räknar Kriminalvården med att behöva utöka verksamheten kraftigt på ett sätt som tidigare aldrig har gjorts. För att fortsatt kunna bedriva en lagenlig och säker verksamhet och samtidigt utöka verksamheten har Kriminalvården identifierat en rad åtgärder som myndigheten behöver vidta, bl.a. en utökad digitalisering och användning av biometri.

Biometri är ett samlingsnamn för sådan automatiserad teknik som syftar till att identifiera en person eller avgöra om en påstådd identitet är riktig. Identifieringen sker genom en mätning av fysiska karaktärsdrag hos den som ska identifieras. Biometriskt underlag är

det material som samlas in eller tas fram för biometrisk analys. Det kan handla om biologiskt material som salivprov och andra prover från kroppen som tas vid en kroppsbesiktning men även fingeravtryck, fotografier och röstprov. De biometriska uppgifter som tas fram ur underlaget kan sedan användas som referensmall vid biometrisk autentisering. Med biometrisk autentisering avses verifiering av en persons identitet med hjälp av automatiserad teknik som baseras på mätning av fysiska karaktärsdrag hos personen, såsom mönster av fingeravtryck, ansiktsgeometri och röst. Med verifiering menas kontroll av att en person är den som han eller hon utger sig för att vara. Det finns olika metoder för autentisering genom biometri, t.ex. fingeravtrycksanalys, dna-analys, ansiktsgenkänning, röstigenkänning och handstilsanalys.

Utökad användning av biometriska underlag och biometriska uppgifter

Kriminalvårdens möjligheter att använda biometriska underlag i verksamheten utökas. Idag får Kriminalvården ta fotografi av intagna i fängelse och de som ska verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning i kontrollerat boende. Den möjligheten utökas så att Kriminalvården får ta fotografi även av de personer som omfattas av häkteslagen och av de som ska verkställa en påföljd inom frivården. Dessutom får Kriminalvården bl.a. möjlighet att från samma personer, utöver fotografi, ta de biometriska underlagen fingeravtryck och röstprov.

De biometriska underlagen får användas för biometrisk autentisering eller annan identifiering. Det innebär att Kriminalvården kan använda ansiktsgenkänning för att t.ex. avgöra om en påstådd identitet är riktig vid daglig närvarokontroll i anstalt eller för att möjliggöra säkrare förflyttningar av intagna inom en kriminalvårdsanstalt eller mellan anstalter.

Genom de nya reglerna får Kriminalvården också möjlighet att använda biometriska uppgifter för att göra sökningar bland de uppgifter som myndigheten har. Det kan behövas för att t.ex. undersöka vilken intagen som befunnit sig i ett visst utrymme vid ett visst tillfälle eller för att undersöka om personer som rör sig på anstaltsområdet är intagna eller obehöriga. Kriminalvården får också använda de biometriska underlagen för manuell jämförelse.

Upptagning av biometriska underlag för jämförelse med uppgifter i polisens biometriregister

Kriminalvården får möjlighet att ta de biometriska underlagen fotografi och fingeravtryck från en person som inställer sig hos Kriminalvården i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd inom frivården, men som inte kan identifiera sig. Upptagningen får endast ske för biometrisk autentisering, d.v.s. jämförelse, med motsvarande uppgifter från polisens biometriregister eller annan identifiering. Kriminalvården har enligt en sekretessbrytande bestämmelse rätt att ta del av uppgifter i polisens biometriregister. Genom den möjligheten kan Kriminalvården kontrollera upptagna biometriska underlag med uppgifter från polisens biometriregister i syfte att säkerställa identiteten för att verkställighet ska kunna påbörjas.

Användning av andra personers biometriska underlag och uppgifter

Den elektroniska kommunikation som en intagen i häkte respektive anstalt har med andra personer får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, kontrolleras med biometrisk autentisering. Sådan kontroll kommer i och med utredningens förslag att kunna genomföras med röstigenkänning. Det innebär att Kriminalvården, utöver intagna i häkte och anstalt, kommer att få ta röstprov av de personer som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen, när det är nödvändigt av säkerhetsskäl. När det gäller den som är under femton år får röstprov endast upptas om det är lämpligt.

Skydd för den personliga integriteten upprätthålls

Utredningens förslag är förenliga med skyddet för den personliga integriteten enligt Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och regeringsformen. Förslagen har också utformats i enlighet med rådande dataskyddsregelverk. En rad skyddsåtgärder för de enskilda som berörs av lagförslagen har införts som t.ex. regler om längsta tid för behandling av biometriska uppgifter.

Utvidgad möjlighet för polisen att kroppsvisitera

En polisman ska i Polismyndighetens lokaler eller transportmedel, eller i lokaler som ställts till myndighetens förfogande, få genomföra kroppsvisitation i samband med upptagning av biometriska underlag, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Ikraftträdande m.m.

Utredningens förslag genomförs genom ändringar av polislagen (1984:387), fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), kriminalvårdsdatalagen (2018:1235), lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning, lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning, kriminalvårdsdataförordningen (2018:1236) och förordningen (2025:145) om upptagning av biometriska underlag i brottsbekämpningen. Det ska också införas en ny lag (2026:000) om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Konsekvenser

Förslagen berör så gott som bara Kriminalvården och innebär att myndigheten kan etablera digitaliserade lösningar med biometrisk autentisering, åtgärder som kan väntas vara till stor nytta för att stärka säkerheten och effektivisera verksamheten.

Förslagen kommer innebära kostnader för Kriminalvården. Hur stora kostnaderna blir beror på i vilken skala Kriminalvården väljer att implementera digitala lösningar för biometrisk autentisering. Samtidigt kommer förslagen att leda till resursbesparingar. Det är dock förenat med betydande svårigheter att på förhand uppskatta hur stora de ekonomiska konsekvenserna av förslagen kommer att bli.

Förslagen innebär en ökad risk för intrång i skyddet för privatliv och den personliga integriteten men bidrar samtidigt till en ökad trygghet för intagna samt personer som ska verkställa en påföljd inom Kriminalvården, personal och anhöriga som vistas eller har kontakt med intagna.

Förslaget rörande polislagen bedöms innebära viss resurseffektivisering men inte innebära några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser i övrigt. Förslaget kommer innebära en viss ökning av antalet enskilda som blir föremål för kroppsvisitation men kan samtidigt antas medföra ökad säkerhet och trygghet för Polismyndighetens anställda i samband med upptagning av biometriska underlag.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Lagen innehåller bestämmelser om Kriminalvårdens möjlighet att ta fotografi, fingeravtryck och röstprov av personer som har dömts till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst eller skyddstillsyn eller har frigetts villkorligt från fängelse och står under övervakning enligt 26 kap. 12 § brottsbalken (1962:700).

Lagen innehåller också bestämmelser om Kriminalvårdens möjlighet att ta fotografi och fingeravtryck av den som i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd inställer sig hos Kriminalvården men inte kan identifiera sig.

2 § Andra bestämmelser om upptagning av fotografi, fingeravtryck och röstprov inom Kriminalvårdens verksamhet finns i fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

Särskilda bestämmelser om hur Kriminalvården får behandla fotografier, fingeravtryck och röstprov samt biometriska uppgifter som Kriminalvården upptar enligt denna lag finns i lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Upptagning av fotografi, fingeravtryck och röstprov

3 § Fotografi, fingeravtryck och röstprov får tas av den som har dömts till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst eller skyddstillsyn eller den som har frigetts villkorligt från fängelse och står under övervakning enligt 26 kap. 12 § brottsbalken (1962:700), för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

Upptagning av fotografi och fingeravtryck i vissa fall

4 § Fotografi och fingeravtryck får tas av en person som, i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd, inställer sig hos Kriminalvården men inte kan identifiera sig, för biometrisk autentisering mot uppgifter i biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, eller annan identifiering av honom eller henne.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

Övriga bestämmelser

5 § En upptagning som avses i 3 och 4 §§ får vidtas endast om den står i rimlig proportion till syftet med upptagningen. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om verkställighet av lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.2 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387) att 19 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En polisman får i samband med ett förhör som hålls i Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Ekobrottsmyndighetens lokaler kroppsvisitera förhörspersonen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Föreslagen lydelse

19 a §

En polisman får i samband med ett förhör som hålls i Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Ekobrottsmyndighetens lokaler kroppsvisitera förhörspersonen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. *Detsamma gäller i samband med en upptagning av biometriska underlag som utförs i Polismyndighetens lokaler eller transportmedel, eller i lokaler som ställts till myndighetens förfogande.*

1.3 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelselagen (2010:610)

dels att 7 kap. 4 och 5 §§ och 8 kap. 1 och 7 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf 8 kap. 1 a § och närmast före 8 kap. 1 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §

En intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §,

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning *eller kontroll med biometrisk autentisering* enligt 5 §,

2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller

3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

7 kap.

5 §

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen.

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas *och kontrolleras med biometrisk autentisering* om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om *sådan avlyssning och kontroll*.

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den

intagne i en rättslig angelägenhet
får inte avlyssnas.

intagne i en rättslig angelägenhet
får inte avlyssnas *eller*
kontrolleras med biometrisk
autentisering.

8 kap.

1 §

Lydelse enligt prop. 2025/26:48

Föreslagen lydelse

Fotografering

Upptagning av fotografi, fingeravtryck och röstprov

Fotografi får tas av en intagen
för biometrisk autentisering
eller annan identifiering av
honom eller henne.

Fotografi, *fingeravtryck och*
röstprov får tas av en intagen för
biometrisk autentisering eller
annan identifiering av honom
eller henne.

*Med fingeravtryck avses även
handavtryck.*

1 a §

*Röstprov får tas av en person
som ska ha elektronisk
kommunikation med en intagen,
för biometrisk autentisering i
samband med elektronisk
kommunikation, när
förutsättningar för kontroll med
biometrisk autentisering enligt
7 kap. 5 § föreligger.*

*En upptagning enligt första
stycket får endast vidtas mot
någon som är under femton år om
det är lämpligt.*

7 a §

Fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte
ska tas av en intagen vid verkställighet av en dom eller ett beslut på
fängelse, om sådana uppgifter om den intagne inte finns i

biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Upptagningen ska göras så snart som möjligt efter det att verkställigheten har inletts.

Fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte får tas på nytt, om det finns särskilda skäl.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

Upptagningen ska utföras av Kriminalvården eller, om det är lämpligare, Polismyndigheten. Om Kriminalvården utför upptagningen ska underlagen och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa förstöras av Kriminalvården omedelbart efter det att underlagen har tagits emot av Polismyndigheten.

Bestämmelserna gäller inte vid verkställighet av beslut om förvandling av böter enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) i de fall förvandlingsstraffet endast avser brott där fängelse inte ingår i straffskalan. Bestämmelserna gäller inte heller vid verkställighet av beslut om förvandling av vite enligt den lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.4 Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)

Häri genom föreskrivs i fråga om häkteslagen (2010:611)

dels att 3 kap. 4 och 5 §§ och 4 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att nuvarande 4 kap. 1 § ska betecknas 4 kap. 1 b §,

dels att rubriken närmast före nuvarande 4 kap. 1 § ska sättas närmast före den nya 4 kap. 1 b §,

dels att det ska införas en ny paragraf 4 kap. 1 a § och att det närmast före 4 kap. 1 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 §

En intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske.

Elektronisk kommunikation får vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §. Om den intagne har utsett en försvarare som inte uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken, får dock elektronisk kommunikation mellan den intagne och försvararen endast vägras om det är nödvändigt för att avvärja fara för någons liv, fysiska hälsa eller frihet.

Elektronisk kommunikation får vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning *eller kontroll med biometrisk autentisering* enligt 5 §. Om den intagne har utsett en försvarare som inte uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken, får dock elektronisk kommunikation mellan den intagne och försvararen endast vägras om det är nödvändigt för att avvärja fara för någons liv, fysiska hälsa eller frihet.

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare får inte vägras. Detsamma gäller elektronisk kommunikation mellan en intagen och en försvarare som den intagne har utsett om försvararen uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken.

3 kap.**5 §**

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen.

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes försvarare får inte avlyssnas.

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas *och kontrolleras med biometrisk autentisering*, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om *sådan avlyssning och kontroll*.

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes försvarare får inte avlyssnas *eller kontrolleras med biometrisk autentisering*.

4 kap.***Upptagning av fotografi, fingeravtryck och röstprov*****1 §**

Kriminalvården får ta fotografi, fingeravtryck och röstprov av en intagen för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

Upptagning enligt denna bestämmelse får inte genomföras om det kan antas att den intagne kommer att vara intagen i häkte eller annan förvaringslokal endast under begränsad tid.

1 a §

Kriminalvården får ta röstprov av en person som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen, för biometrisk autentisering i samband med elektronisk kommunikation, när förutsättningar för kontroll med biometrisk autentisering enligt 3 kap. 5 § föreligger.

En upptagning enligt första stycket får endast vidtas mot någon som är under femton år om det är lämpligt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.5 Förslag till lag om ändring i kriminalvårdsdatalagen (2018:1235)

Härigenom föreskrivs i fråga om kriminalvårdsdatalagen (2018:1235) att 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Sökförbudet hindrar inte sökning i personuppgifter i säkerhetsregistret i syfte att få fram ett urval av personer grundat på etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning.

Sökförbudet hindrar inte sökning i personuppgifter i syfte att få fram ett urval av personer grundat på biometriska uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

dels att 3 kap. 5 § och 5 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att 5 kap. 11 § ska betecknas 5 kap. 16 §,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 5 kap. 11, 12, 13, 14 och 15 §§, av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2025/26:48 Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §

Sökförbudet i 2 kap. 14 § brottsdatalagen (2018:1177) hindrar inte sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning, om sökningen görs i personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 § 1, 2, 3 eller 5.

Sökförbudet i 2 kap. 14 § brottsdatalagen (2018:1177) hindrar inte sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv, sexuell läggning eller *biometriska uppgifter* om sökningen görs i personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 § 1, 2, 3 eller 5.

5 kap.

10 §

Biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering av en person som dömts till fängelse, får inte behandlas längre än tre månader efter det att *det* senaste

Biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering av en person som dömts till *en påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården*, får inte behandlas längre än tre

fängelsestraffet helt har verkställts eller upphört av annat skäl.

månader efter att den senaste påföljden helt har verkställts eller upphört av annat skäl.

11 §

Biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering av en person som har varit anhållen eller häktad och som inte har dömts till en påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården, får inte behandlas längre än tre månader efter det att anhållandet eller häktningen hävdes.

12 §

Uppgifter om en person som, i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd, har inställt sig hos Kriminalvården men inte kunnat identifiera sig och som efter en jämförelse enligt 4 § lag (2026:000) om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet, fortfarande inte har kunnat identifieras, får inte längre behandlas.

13 §

Röstprov och biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering enligt 8 kap. 1 a § fängelselagen (2010:610), får inte behandlas längre än den tidpunkt då den intagne, som den elektroniska kommunikationen har skett med, frigges från anstalt.

14 §

Biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering enligt 4 kap 1 a § häkteslagen (2010:611), får inte längre behandlas om anhållandet eller häktningen av den intagne med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, hävs.

15 §

Röstprov som har tagits med stöd av 4 kap. 1 a § häkteslagen (2010:611) får inte behandlas längre än två år från det att anhållandet eller häktningen av den intagne med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, hävdes.

Röstproven får dock inte längre behandlas om den intagne, med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, inom tvåårsperioden frikänns eller döms till en annan påföljd än fängelse.

Om den intagne, med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, påbörjar verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt inom tvåårsperioden får röstprovet behandlas i enlighet med vad som anges i 13 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning att det ska införas en ny paragraf 9 a § och närmast före 9 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Upptagning av fotografi,
fingeravtryck och röstprov*

9 a §

Fotografi, fingeravtryck och röstprov får tas av den dömda för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning att 2 kap. 6 och 7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 §

Vid verkställighet enligt denna lag ska Kriminalvården förelägga den dömden att inställa sig för upptagning av fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte om sådana uppgifter om den dömden inte finns i biometriregeret som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Upptagningen ska göras så snart som möjligt efter det att verkställigheten har inletts. Av föreläggandet ska det framgå att beslutet om verkställighet kan komma att upphävas om föreläggandet inte följs.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

Kriminalvården får förelägga den dömden att inställa sig för sådan upptagning på nytt, om det finns särskilda skäl.

Upptagningen ska utföras av Polismyndigheten.

2 kap.

7 §

Lydelse enligt prop. 2025/26:48

Föreslagen lydelse

Fotografi får tas av den dömden för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne.

Fotografi, *fingeravtryck och röstprov* får tas av den dömden för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

En upptagning enligt denna bestämmelse får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med upptagningen. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.9 Förslag till förordning om ändring i Kriminalvårdsdataförordningen (2018:1236)

Härigenom föreskrivs i fråga om Kriminalvårdsdataförordningen (2018:1236) att det ska införas två nya paragrafer 3 a och 3 b §§ med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering av en frihetsberövad, ska gallras senast tre månader efter det att frihetsberövandet upphörde.

3 b §

Röstprov och biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering enligt 4 kap 1 § häkteslagen (2010:611), ska gallras senast då frihetsberövandet av den intagne, med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, upphörde.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2025:145) om upptagning av biometriska underlag i brottsbekämpningen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2025:145) om upptagning av biometriska underlag i brottsbekämpningen att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna förordning innehåller bestämmelser om upptagning av prov för dna-analys, fingeravtryck, fotografi, video, röstprov, handstilsprov samt avtryck av fot och öra (biometriska underlag) enligt rättegångsbalken, lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, fängelselagen (2010:610) och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om upptagning av prov för dna-analys, fingeravtryck, fotografi, video, röstprov, handstilsprov samt avtryck av fot och öra (biometriska underlag) enligt rättegångsbalken, lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, 2 kap. 6 § lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning, 8 kap. 7 a § fängelselagen (2010:610) och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag, föranlett av en hemställan till Justitiedepartementet från Kriminalvården, att föreslå utökade möjligheter att använda biometri i Kriminalvårdens verksamhet och lämna fullständiga författningsförslag. Uppdraget för utredningsarbetet bifogas som *bilaga*. Hemställan finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju 2005:A).

Vid genomförandet av uppdraget skulle utredningen särskilt beakta det som framgår av Kriminalvårdens hemställan. I uppdraget har ingått bl.a. att

- noga väga verksamhetens behov mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet och göra en integritetsanalys,
- analysera och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden,
- ha en nära dialog med Kriminalvården och inhämta synpunkter från Polismyndigheten och andra berörda myndigheter och organisationer i den omfattning det behövs samt
- hålla sig informerad om det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet på det område som uppdraget avser.

2.2 Genomförandet av uppdraget

Utredningsarbetet påbörjades i mitten av februari 2025 och har bedrivits på sedvanligt sätt. Regelbundna sammanträden har hållits med den referensgrupp som Kriminalvården har utsett.

Referensgruppen har bestått av Martin Lorentzon, enhetschef vid rättsavdelningen, Fredrik Olausson, expert vid avdelningen för anstalt, häkte och frivård, Emma Samuelsson och Christina Thingwall, experter vid avdelningen för verksamhetsinnehåll, Kajsa Kellerborg och Paul Yifter Svensson, verksjurister vid rättsavdelningen, Adrian Ranedel och Paul Nowotny, experter vid säkerhetsavdelningen, Kenneth Eriksson, IT-strateg vid IT-avdelningen och Ola Olsson, expert vid transportavdelningen.

Utredningen har haft möte med referensgruppen

- den 6 mars 2025,
- den 10 april 2025,
- den 7 maj 2025,
- den 11 juni 2025,
- den 20 augusti 2025,
- den 17 september 2025,
- den 15 oktober 2025,
- den 30 oktober 2025 och
- den 12 november 2025.

Utredningen har i Kriminalvårdens regi genomfört studiebesök vid följande delar av Kriminalvårdens verksamhet.

- Anstalten Skogome, den 8 april 2025
- Häktet Sollentuna, den 26 maj 2025
- Frivården Sollentuna, den 26 maj 2025
- Anstalten Asptuna, den 16 juli 2025

Vid studiebesöket på anstalten Asptuna träffade utredningen anstaltens förtroenderåd och inhämtade synpunkter från dess medlemmar.

Utredningen ha haft samråd med Polismyndigheten den 16 april, den 28 april och den 25 november 2025. Utöver det har framtagandet av kapitlet om polisens utvidgade möjligheter att kroppsvisitera

skett i samverkan med juristen Gabriel Eriksson vid Polismyndigheten.

Utredningen har också haft kontakt med företrädare för Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) den 13 maj och den 5 september 2025.

Den 19 september 2025 genomförde utredningen en hearing med representanter för Advokatsamfundet genom advokaterna Thomas Bodström, Peter Hellman, Caroline Olstedt Carlström och Erica Wiking Häger samt juristen vid Advokatsamfundet Katja Rekstad.

Därutöver har utredningen haft löpande kontakt med Justitiedepartementet avseende beredningen av lagstiftningsärendet om en ny lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling.¹

2.3 Avgränsning

Under behovsdialogen med Kriminalvården har det inte framkommit något behov av särskild reglering rörande användning av biometriska uppgifter inom den transportverksamhet som Kriminalvården bedriver. Den verksamheten kommer därför inte att behandlas särskilt i utredningens förslag.

2.4 Promemorians disposition

Promemorian inleds med en sammanfattning och utredningens förslag på författningsändringar. I detta kapitel beskrivs utredningens uppdrag och hur arbetet har bedrivits. Därefter följer i kapitel tre till fyra, redogörelser av relevant gällande rätt rörande grundläggande fri- och rättigheter och dataskydd. Därefter följer i kapitel fem en översiktlig redogörelse över biometriska underlag och biometriska uppgifter. I kapitel sex finns en redogörelse av Kriminalvårdens uppdrag och verksamhet och i kapitel sju finns en beskrivning av framför allt Kriminalvårdens förestående kapacitetsutökning. Därefter följer i kapitel åtta en redogörelse av Kriminalvårdens nuvarande möjlighet att använda biometri och i efterföljande kapitel nio redogörs för Kriminalvårdens möjlighet att använda tvång för att uppta biometriska underlag. I kapitel tio

¹ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*.

redogörs bl.a. för de sekretessbestämmelser som är relevanta för Kriminalvårdens verksamhet. I kapitel elva finns en internationell utblick som beskriver hur biometriska uppgifter används i fängelseanstalter i andra länder i Europa. Därefter följer i kapitel tolv en redogörelse av polisens biometrireregister, vilka biometriska underlag som där finns registrerade och hur andra myndigheter i viss utsträckning har tillgång till registren.

Efter de inledande kapitlen redogörs i kapitel tretton för de synpunkter som framkom under utredningens sammanträffande med förtroenderådet på anstalten Asptuna respektive i hearingen med representanter för Advokatsamfundet.

Därefter följer i kapitel fjorton till sjutton beskrivningar av de behov av biometrianvändning som finns inom häktes-, fängelse- och frivårdsverksamheten samt förslag på hur användningen av sådana uppgifter bör utökas. I kapitel arton redogörs för hur utredningens förslag förhåller sig till dataskyddsregelverket. Därefter följer i kapitel nitton de överväganden utredningen har gjort beträffande möjligheten att ge Kriminalvården tillgång till polisens biometrireregister. Längsta tid för behandling av uppgifter redogörs för i kapitel 20.

I kapitel 21 föreslås att polisen ska ges möjlighet att kroppsvisitera personer som ska lämna biometriska underlag.

I kapitel 22 finns överväganden om ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Efter det följer kapitel 23 med en integritetsanalys på sammanhållen och övergripande nivå avseende förslagens samlade effekt för enskildas personliga integritet. I kapitel 24 finns en beskrivning av konsekvenserna av förslagen. Författningskommentaren finns i kapitel 25.

3 Grundläggande fri- och rättigheter

3.1 Inledning

En insamling av biometriska underlag genom tvång utgör ett intrång i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Enligt uppdraget ska utredaren därför noga väga verksamhetens behov mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet och göra en integritetsanalys. Utredaren ska vidare analysera och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden.

I detta kapitel redogörs därför för bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter som avser att skydda mot ingrepp i den fysiska och psykiska integriteten. EU:s dataskyddsreform och det regelverk som gäller för att behandla personuppgifter inom brottsbekämpningen och inom Kriminalvårdens verksamhet behandlas närmare i kapitel 4.

3.2 Regeringsformen

3.2.1 Skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp

Bakgrund

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Av 2 kap. 6 § första stycket framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp. Var och en är dessutom skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

Kroppsligt ingrepp

Som kroppsligt ingrepp räknas främst våld mot människokroppen men även läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning.¹ Även urinprovtagning har bedömts som sådant kroppsligt ingrepp som avses i bestämmelsen.² Detsamma gäller tagande av salivprov för dna-analys genom så kallad topsning.³ Skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp anses också omfatta fingeravtryck men däremot inte röstprov och fotografering.⁴ Att fotografera någon kan däremot i vissa fall utgöra ett sådant intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket⁵.

Tvångsingrepp

För att bestämmelsen i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen ska vara tillämplig ska det vara fråga om tvångsingrepp.⁶ Regeringen har i olika sammanhang uttryckt att ett samtycke innebär att det inte är fråga om någon tvångsmedelsanvändning eftersom ingreppet då inte är påtvingat.⁷ I litteraturen har det emellertid framhållits att ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden som t.ex. direkt våldsanvändning eller om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion.⁸ Under senare år har det blivit en vedertagen uppfattning att det skulle strida mot meningen med skyddet för mänskliga fri- och rättigheter om en enskild som är skäligen misstänkt för brott skulle kunna avstå från skyddet genom att t.ex. samtycka till en kroppsbesiktning.⁹ JO har dessutom uttalat att utgångspunkten borde vara att på områden där det finns särskilda regler för när och

¹ Prop. 1975/76:209, om *ändring i regeringsformen*, s. 147.

² JO:s beslut 2009-03-27, dnr 5978-2006, JO:s beslut 2016-03-23, dnr 38-2015, jfr Konstitutionsutskottets yttrande 2009/10:KU9y.

³ Prop. 2005/06:29, *Utvidgad användning av DNA-tekniken inom brottsbekämpningen m.m.*, s. 19 och JO:s beslut 2009-12-23, dnr 2703-2008.

⁴ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 54.

⁵ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 177.

⁶ JO:s beslut 2010-04-26, dnr 479-2010 och JO:s beslut 2016-06-30 dnr 6442-2014.

⁷ Se t.ex. prop. 1993/94:24, med förslag till *ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning m.m.*, s. 39 och prop. 2005/06:29, *Utvidgad användning av DNA-tekniken inom brottsbekämpningen m.m.*, s. 25 f.

⁸ Petrén, Gustaf, Ragnemalm, Hans, *Sveriges grundlagar*, 12 uppl., 1980, s. 54 f.

⁹ Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 5 uppl. 2022, s. 99 f.

hur tvångsmedel får användas, ett samtycke inte kan ersätta de förutsättningar som ställs i lag för att åtgärden ska få vidtas.¹⁰

3.2.2 Skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten

Personliga förhållanden

Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Uttrycket enskildas personliga förhållanden avses ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Det innebär information som är knuten till den enskildes person, t.ex. uppgifter om namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa, vandel, fotografisk bild, uppgift om anställning och även uppgift om en persons ekonomi.¹¹

Betydande intrång

Vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett betydande intrång ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som p.g.a. åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.¹²

¹⁰ JO:s beslut 2021-05-25 dnr 7070–2019.

¹¹ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 177.

¹² Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 250.

Övervakning eller kartläggning

Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp.¹³

I förarbetena till 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen uttalas att registrering av personuppgifter i polisens belastningsregister kan sägas innebära en kartläggning av alla dem som har dömts eller på annat sätt lagförts för brott, även om registrets uttalade ändamål är att ge information åt olika myndigheter om belastningsuppgifter som behövs bl.a. för att utreda brott och bestämma straff. Som exempel nämns också polisens misstanke-, fingeravtrycks- och dna-register. I samma förarbeten konstateras att en åtgärd från det allmännas sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, exempelvis insamling av uppgifter av visst slag för beslut om t.ex. beskattning kan, även om avsikten inte är att kartlägga enskilda, i många fall anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden. Skatteverkets databaser nämns som exempel.¹⁴

3.2.3 Möjlighet att göra begränsningar

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får rättigheterna i 2 kap. 6 § begränsas genom lag. Begränsningar kan dock inte göras hur som helst utan måste uppfylla kriterierna i 2 kap. 21 §. Av den bestämmelsen framgår att begränsningar måste tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare får en begränsning aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart p.g.a. politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

När det gäller andra än svenska medborgare får skyddet begränsas genom lag utan att de särskilda krav som följer av 2 kap. 21 § är uppfyllda, se 2 kap. 25 § första stycket 3.

¹³ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 250.

¹⁴ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 180.

3.3 Europakonventionen

3.3.1 Skydd för grundläggande fri- och rättigheter

Gäller som svensk lag

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna¹⁵ (Europakonventionen) ratificerades i Sverige 1952 och gäller sedan 1995 som svensk lag.¹⁶ Europakonventionen innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får inte lag eller föreskrift meddelas i strid med Europakonventionen.

Artikel 3

Enligt konventionens artikel 3 får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Artikel 8

En annan bestämmelse som är av vikt för integriteten är artikel 8 som handlar om rätt till skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens. Rättigheterna i artikel 8 innefattar ett krav på statsmakterna att inte agera på sätt som kränker den enskildes rättigheter, d.v.s. en negativ skyldighet, men också ett krav på en positiv skyldighet att säkerställa att dessa rättigheter åtnjuter ett effektivt skydd i praktiken och att individen faktiskt kan tillgodogöra sig rättigheterna.¹⁷

Det materiella tillämpningsområdet för artikel 8 är vidsträckt. Det är individens privatliv som skyddas vilket syftar på den personliga sfären hos en individ. Om något faller in under skyddet för privatlivet beror på hur nära förknippat det är med individens personliga autonomi och relationer. Av naturliga skäl faller frågor rörande övervakning av individen in under artikel 8. Här omfattas

¹⁵ Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (4 november 1950).

¹⁶ Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹⁷ Se t.ex. Europadomstolens dom i Airey mot Irland, mål nr 6289/73, dom den 9 oktober 1979, och i X och Y mot Nederländerna, mål nr 8978/80, dom den 26 mars 1985, och i Söderman mot Sverige, mål nr 5786/08, dom den 12 november 2013.

exempelvis olika former av avlyssning av telekommunikation¹⁸ liksom GPS-övervakning.¹⁹ Utöver det innefattas övervakning av den enskilde med kamera, inte bara i hemmet utan även systematisk övervakning och insamling av uppgifter om den enskilde på allmän plats.²⁰ Provtagning för dna-analys och fingeravtryck²¹ utgör enligt Europadomstolen ett intrång i privatlivet liksom att ta fotografier av en person utan dennes samtycke²² samt bruk av ansiktigenkänning.²³ Även kroppsbesiktning i syfte att utreda brott omfattas²⁴ samt kroppsvisitation.²⁵

Dataskydd är en viktig del av skyddet av privatlivet och omfattar insamling, lagring, behandling och spridning av uppgifter om individen utan dennes samtycke, oberoende av om uppgifterna är offentliga.²⁶

3.3.2 Möjlighet att göra begränsningar

Medan rättigheterna i artikel 3 är absoluta och inte får inskränkas, kan rättigheterna i artikel 8 begränsas. En sådan begränsning måste dock, enligt artikeln, göras med stöd av lag och endast om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Europadomstolen har tolkat de syften för vilka intrång tillåts tämligen extensivt samtidigt som domstolen avgör vad som kan

¹⁸ Se t.ex. Europadomstolens dom i Huvig mot Frankrike, mål nr 11105/84, dom den 24 april 1990.

¹⁹ Se t.ex. Europadomstolens dom i Uzun mot Tyskland, mål nr 35623/05, dom den 2 september 2010.

²⁰ Europadomstolens dom i Peck mot Storbritannien, mål nr 44647/98, dom den 28 januari 2003.

²¹ Europadomstolens dom i S. och Marper mot Storbritannien, mål nr 30562/04 och 30566/04, dom den 4 december 2008.

²² Se t.ex. Europadomstolens dom i von Hannover mot Tyskland, mål nr 59320/00, dom den 24 juni 2024.

²³ Europadomstolens dom i Glukhin mot Ryssland, mål nr 11519/20, dom den 4 juli 2023.

²⁴ Europadomstolens dom i Wainwright mot Storbritannien, mål nr 12350/04, dom den 26 september 2006.

²⁵ Se t.ex. Europadomstolens dom i Gillian och Quinton mot Storbritannien, mål nr 4158/05, dom den 12 januari 2010 och dom i Beghal mot Storbritannien, mål nr 4755/16, dom den 28 februari 2019.

²⁶ Se t.ex. Europadomstolens dom i Rotaru mot Rumänien, mål nr 28341/95, dom den 4 maj 2000 och dom i Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy mot Finland, mål nr 931/13, dom den 27 juni 2017.

anses nödvändigt för att tillgodose ett i och för sig legitimt syfte. Ett rättighetsintrång bedöms således nödvändigt endast om det svarar mot ett mycket angeläget socialt behov och om det står i rimlig proportion till det syfte som ska uppnås.²⁷ Staterna har dock en viss fri bedömningsmarginal inom vilket Europadomstolen väljer att avstå från att göra en egen bedömning och således låter konventionsstaterna få tolkningsföreträde rörande nödvändigheten av och proportionaliteten hos en åtgärd.²⁸ Bedömningsmarginalen har utvecklats i Europadomstolens praxis men har sedermera kommit att skrivas in i konventionens ingress.²⁹

En inskränkning av rättigheterna måste också vara proportionerlig, d.v.s. uppnå en rättslig balans mellan allmänna och enskilda intressen.³⁰

3.4 EU:s rättighetsstadga

3.4.1 Skydd för grundläggande fri- och rättigheter

Bindande för Sverige

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna³¹ (EU:s rättighetsstadga) trädde i kraft med Lissabonfördraget den 1 december 2009 och är bindande för Sverige, precis som för övriga EU-länder. Rättighetsstadgan har företräde framför svensk lagstiftning, i de delar som faller inom ramen för fördragens tillämpningsområde.

Artikel 7 och 8

Rättighetsstadgan består av 54 artiklar. Artikel 7 stadgar att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och

²⁷ Ehrenkrona, Carl Henrik, *Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*, artikel 8, Karnov (JUNO) (besökt 2025-11-18).

²⁸ Se t.ex. Europadomstolens dom i Dudgeon mot Storbritannien, mål nr 7525/76, dom den 22 oktober 1981.

²⁹ Explanatory report to Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, p. 7.

³⁰ Se t.ex. Europadomstolens dom i Aycaguer mot Frankrike, mål nr 8806/12, dom den 22 juni 2017.

³¹ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2016/C 202/02).

sina kommunikationer. I artikel 8 finns en bestämmelse om skydd av personuppgifter. Enligt den har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Vidare anges att uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Det framgår att var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem.

3.4.2 Möjlighet att göra begränsningar

Det framgår av artikel 52 att de rättigheter som anges i rättighetsstadgan kan begränsas. Förutsättningarna för begränsningar är att de ska göras i lag och vara förenliga med det väsentliga innehållet i stadgans rättigheter och friheter. Vidare får begränsningar endast, med beaktande av proportionalitetsprincipen, göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Det anges också i bestämmelsen att, i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen, ska de ha samma innebörd och räckvidd som där. Det hindrar emellertid inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

3.5 Barnkonventionen

3.5.1 Gäller som svensk lag

Den 20 november 1989 antog FN:s generalförsamling en konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).³² Barnkonventionen innehåller mänskliga rättigheter för barn. År 1990 ratificerade Sverige barnkonventionen och sedan 2020 gäller den som svensk lag.³³ Det innebär att de rättigheter som följer av barnkonventionen ska beaktas vid rättstillämpningen som t.ex. vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör

³² Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, 20 november 1989.

³³ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

barn. Ny lagstiftning måste också vara förenlig med barnkonventionen.

3.5.2 Skydd enligt flera artiklar

Enligt artikel 1 avses med barn varje människa under 18 år, om barnet inte har blivit myndigt tidigare. I artikel 3 fastslås den grundläggande principen om att barnets bästa alltid ska beaktas vid alla åtgärder som berör barn. Vidare framgår av artikel 16 att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Bestämmelsen ger barn skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

I artikel 40 finns en bestämmelse som tillförsäkrar barn som misstänks, åtalas eller befunnits skyldig till brott rätten att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde. Vidare ska barn behandlas på ett sätt som stärker barnets respekt för andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och som tar hänsyn till barnets ålder och det önskvärda i att främja att barnet återanpassas till och tar på sig en konstruktiv roll i samhället.

3.6 FN:s allmänna förklaring

3.6.1 Gemensam viljeyttring

Efter andra världskriget fanns en stark vilja att på internationell nivå skapa en gemensam överenskommelse om universella rättigheter. Mot den bakgrunden antog FN:s generalförsamling den 10 december 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna.³⁴ Den allmänna förklaringen är varken bindande eller införlivad i svensk rätt men hävdas utgöra sedvanerätt.³⁵

³⁴ Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 10 december 1948.

³⁵ Staaf, Annika, Zanderin, Lars, Nyström, Birgitta, *Rätt och rättssystem – En introduktion för professionsutbildningar*, 2022, s. 43.

3.6.2 Skydd enligt artikel 5 och artikel 12

Förklaringen består av 30 artiklar och i artikel 5 finns ett skydd mot tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. I artikel 12 regleras skydd för den personliga integriteten. Av bestämmelsen framgår att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för angrepp på sin heder eller sitt anseende. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. I artikel 7 respektive artikel 17 i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter finns samma skydd.

3.6.3 Möjlighet att göra begränsningar i rättigheterna

Begränsningar av rättigheten får enligt artikel 29 enbart fastställas i lag och enbart i syfte att trygga tillbörlig hänsyn till och respekt för andras rättigheter och friheter samt för att tillgodose ett demokratiskt samhälles berättigade krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.

3.7 Tvångsmedel

3.7.1 Vad är ett tvångsmedel?

Ett påtvingat kroppsligt ingrepp kan också utgöra ett tvångsmedel som kräver särskilda avvägningar. I svensk rätt saknas definition av vad som utgör ett tvångsmedel. Med begreppet brukar emellertid avses en myndighets direkta ingripande mot en person eller egendom, vilket syftar till att åstadkomma ett konkret resultat, och som innebär någon form av intrång i den enskildes rättssfär.³⁶ Däremot krävs inte att något tvång faktiskt vidtas, vilket är fallet vid t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, där den berörde inte ens är medveten om åtgärden, men kan antas motsätta sig den om han eller hon skulle få kännedom om saken.³⁷ Det bör dessutom vara fråga om en åtgärd som syftar till att åstadkomma ett

³⁶ SOU 1995:47, *Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen: slutbetänkande av Polisrättsutredningen*, s. 137 f.

³⁷ SOU 2023:32, *Biometri – för en effektivare brottsbekämpning*, s. 129.

konkret resultat, d.v.s. inte endast ett rättsligt resultat, och som medför synbara eller kännbara verkningar för den som åtgärden riktar sig mot.³⁸

3.7.2 Grundläggande principer för tvångsmedel

Flera krav

Tvångsmedelsanvändning behöver, utöver de krav som ställs upp för begränsningen av grundläggande fri- och rättigheter, uppfylla legalitetsprincipen, ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen kommer till uttryck i regeringsformen, Europakonventionen samt EU:s rättighetsstadga och beskriver de offentliga aktörernas normbundenhet. När det gäller tvångsmedel ställer legalitetsprincipen bl.a. krav på att lagstiftningen inte får innehålla vaga, obestämda och mångtydiga rekvisit. På så vis utgör legalitetsprincipen ett skydd mot godtyckliga ingripanden som skulle kunna hota legitimiteten och den allmänna rättssäkerheten i samhället.

Ändamålsprincipen

Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda ett tvångsmedel ska vara bundet till det ändamål för vilket tvångsmedlet har, d.v.s. bara för de i lagstiftningen angivna syftena. Principen härleds ur regleringen i 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen, där det föreskrivs att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna får göras endast för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, att sådana begränsningar aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett dem och att begränsningarna ska ha lagform.

³⁸ SOU 1995:47, *Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen: slutbetänkande av Polisrättsutredningen*, s. 137 f.

På motsvarande sätt uttrycks det i Europakonventionen, där det framgår att en inskränkning ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle, vilket innebär att inskränkningen måste svara mot ett trängande socialt behov.³⁹ Av artikel 8 framgår uttryckligen att inskränkningar måste vara nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Kravet på legitimt ändamål orsakar sällan problem för konventionsstaterna eftersom de godtagbara ändamålen i bestämmelsen är så pass vida.⁴⁰

I artikel 52 i EU:s rättighetsstadga finns en generell förutsättning för begränsningar av samtliga rättigheter, som förutom att nå upp till kravet på nödvändighet och proportionalitet måste svara mot ”mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter”. Samtidigt anges att de rättigheter i stadgan som motsvarar rättigheter i konventionen ska ha samma innebörd och räckvidd som dessa. Begränsning av konventionsrättigheter som omfattas av stadgan måste därför sannolikt nå upp till kraven i båda begränsningsklausulerna.⁴¹

Ändamålsprincipen kan sägas vara överordnad behovs- och proportionalitetsprinciperna. Först om ändamålet är tillåtet kommer frågan om tvångsmedlet faktiskt behövs och om ingripandet är proportionerligt under bedömning.⁴²

Ändamålsprincipen ska återspeglas i lagstiftningen genom att det för varje enskilt tvångsmedel anges för vilket eller vilka ändamål det får användas. Som exempel kan nämnas att häktning enligt huvudregeln får beslutas bara för att begränsa risken för att den misstänkte avviker, försvårar utredningen eller fortsätter sin brottsliga verksamhet.

³⁹ Europadomstolens dom i *Silver m.fl. mot Storbritannien*, mål nr 7136/75, dom den 25 mars 1983.

⁴⁰ Ett exempel på när Europadomstolen dock underkänt ändamålet är när hänvisning gjorts till behovet av att upprätthålla moral som ett ändamål för att förbjuda privata samkönade sexuella relationer mellan samtyckande vuxna, se Europadomstolens dom i *Dudgeon mot Storbritannien*, mål nr 7525/76, dom den 22 oktober 1981.

⁴¹ Derlén, Mattias, Lindholm, Johan, Naarttijärvi, Markus, *Konstitutionell rätt*, 3 uppl. 2025, s. 324 f.

⁴² Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?* 5 uppl., 2022, s. 65.

Behovsprincipen

Behovsprincipen innebär att ett tvångsmedel får användas endast om det finns ett påtagligt behov av tvångsmedlet och om det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande, medel. Vidare innebär principen att ett tvångsmedel ska upphöra så snart syftet med det har uppnåtts eller det av andra skäl inte längre finns behov av det. Nödvändighetskravet, såsom uttryckt i 2 kap. 21 § regeringsformen, och behovsprincipen kan sägas i viss utsträckning överlappa varandra. Skillnaden består i att behovsprincipen tenderar att avse en mer konkret situation medan nödvändighetskravet snarare riktar sig till lagstiftaren.⁴³

Åtgärder som uteslutande eller huvudsakligen syftar till att göra det lättare eller bekvämare för myndigheten att fullgöra sina uppgifter anses strida mot behovsprincipen.⁴⁴

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen innebär att ett tvångsmedel bara får användas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som utsätts för tvångsmedlet. Det innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden.⁴⁵

Även om proportionalitetsprincipen inte är särskilt lagfäst gäller den generellt vid användande av tvångsmedel.⁴⁶

Proportionalitetsprincipen gäller inte bara vid beslut om tvångsmedel, utan också vid verkställighet av den åtgärd som beslutet avser, se 8 och 10 §§ polislagen.

⁴³ Derlén, Mattias, Lindholm, Johan, Naarttijärvi, Markus, *Konstitutionell rätt*, 3 uppl. 2025, s. 327.

⁴⁴ SOU 1984:54, *Tvångsmedel – anonymitet – integritet: betänkande*, s. 77 f. och JO:s beslut 1996-12-11, dnr 1366-1995.

⁴⁵ Se t.ex. prop. 2016/17:165, *Kroppsbesiktning i syfte att utreda ålder i brottmålsprocessen*, s. 10.

⁴⁶ Prop. 1988/89:124, *om vissa tvångsmedelsfrågor*, s. 26 f. samt prop. 1993/94:24, *med förslag till ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning*, m.m., s. 23.

4 Dataskydd

4.1 Inledning

4.1.1 Skydd för den personliga integriteten

Dataskydd handlar om att skydda personuppgifter och säkerställa att dessa behandlas på ett lagligt och korrekt sätt. Det innebär att skydda individer från otillåten insamling, användning, lagring eller spridning av deras personliga information. Dataskydd har sin grund i de mänskliga rättigheterna och då främst de rättigheter som handlar om skydd för den personliga integriteten och som anges i bl.a. artikel 8 i Europakonventionen och artikel 8 i EU:s rättighetsstadga, se kapitel 3.

4.1.2 Dataskyddskonventionen

År 1981 antog Europarådets ministerkommitté en konvention till skydd för enskilda vid automatisk behandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen.¹ Konventionen, som undertecknades av Sverige redan den 28 januari 1981 och som trädde i kraft den 1 oktober 1985, ger en rättslig ram för skyddet för personuppgifter och var den första internationella och bindande överenskommelsen om dataskydd. Konventionen syftar till att säkerställa att varje medlemsstat har regler för att skydda individer mot missbruk av deras personuppgifter och att det finns rättsliga garantier för hur personuppgifter samlas in, lagras och behandlas. Dess syfte är att skydda individens rätt till privatliv och säkerställa att personuppgifter behandlas på ett rättvist, transparent och säkert sätt.

¹ Europarådets konvention (CETS 108) av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter.

I maj 2018 antog ministerkommittén ett ändringsprotokoll² till dataskyddskonventionen vars syfte är att hantera förestående utmaningar som den tekniska utvecklingen respektive den ökade globaliseringen av information för med sig. Sverige har undertecknat ändringsprotokollet.

4.2 Dataskyddsreformen

4.2.1 Två rättsakter

Under 2015 enades EU om en genomgripande reform av EU:s regler om skydd för personuppgifter. Reformen förverkligades genom två nya EU-rättsakter som trädde i kraft under 2018. Det var dels en allmän dataskyddsförordning³, dels ett dataskyddsdirektiv⁴. Förordningar är direkt tillämpliga i hela EU den dag de träder i kraft. Direktiv måste införlivas i EU-ländernas nationella lagstiftningar.

Dataskyddsförordningen syftar till att generellt inom EU skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter. Dataskyddsdirektivet gäller endast när behöriga myndigheter utför personuppgiftsbehandling i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Det område som dataskyddsdirektivet reglerar omfattas inte av dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

² Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (CETS No. 223).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

⁴ 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.

4.2.2 Dataskyddsförordningen

Förhållande till svensk rätt

Dataskyddsförordningen ersatte 1995 års dataskyddsdirektiv⁵. Direktivet hade genomförts i svensk rätt genom personuppgiftslagen (1998:204) och personuppgiftsförordningen (1998:1191), som sedermera alltså upphävdes. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig och gäller som lag i Sverige. Den kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, den s.k. dataskyddslagen, tillsammans med förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

När dataskyddsförordningen trädde i kraft behövde vissa anpassningar göras av regleringen av personuppgifter för olika myndigheter. Sådana anpassningar finns för Kriminalvården i kriminalvårdsdatalagen (2018:1235) som trädde i kraft den 1 augusti 2018, och i kriminalvårdsdataförordningen (2018:1236).

Syftet med dataskyddsförordningen

Syftet med dataskyddsförordningen, eller GDPR som den oftast kallas, är att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt vad gäller skydd vid behandling av personuppgifter. Ett annat syfte är att nå en likvärdig nivå när det gäller skyddet för personuppgifter inom medlemsländerna samt att säkerställa ett fritt flöde av personuppgifter inom unionen. Av artikel 2 framgår att förordningen inte ska tillämpas när behöriga myndigheter utför personuppgiftsbehandling i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Då är i stället dataskyddsdirektivet tillämpligt.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

Behandling av personuppgifter

Av artikel 2 framgår att förordningen ska tillämpas på behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg och annan behandling än automatisk som ingår eller kommer att ingå i ett register. Med personuppgifter avses, enligt artikel 4, varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, s.k. registrerad, som t.ex. namn, identifikationsnummer eller faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

Vad som avses med behandling av personuppgifter framgår av artikel 4. Det handlar t.ex. om registrering, strukturering, lagring, användning, framtagning och spridning av personuppgifter. Av samma artikel framgår att den personuppgiftsansvarige är en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen.

Rättslig grund för behandlingen

För att personuppgifter ska få behandlas krävs att någon av de följande i artikel 6 angivna rättsliga grunderna är uppfyllda.

- a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen.
- b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal.
- c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
- d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.
- e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
- f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte

den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter.

Behandling som grundar sig på en rättslig förpliktelse som den personuppgiftsansvarige har att utföra, eller behandling som krävs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning, måste som utgångspunkt ha en grund i unionsrätten eller i en medlemsstats nationella rätt, se artikel 6.3. Av ordalydelsen i artikeln framgår att det som ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt är den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e. Det krävs således inte en reglering i unionsrätten eller i nationell rätt av den personuppgiftsbehandling som ska ske med stöd av dessa rättsliga grunder. Det som måste ha stöd i rättsordningen är i stället den rättsliga förpliktelsen respektive uppgiften av allmänt intresse eller rätten att utöva myndighet.⁶ Enligt dataskyddsförordningen är det lagstiftarens sak att genom lagstiftning tillhandahålla den rättsliga grunden för de offentliga myndigheternas behandling av personuppgifter.⁷

Som anges ovan är det en förutsättning för en tillåten personuppgiftsbehandling att den är nödvändig för att exempelvis fullgöra en rättslig förpliktelse eller skydda ett visst intresse. Det unionsrättsliga begreppet ”nödvändig” har dock inte samma strikta innebörd som det svenska ordet nödvändig, d.v.s. att någonting absolut erfordras eller inte kan underlåtas. Nödvändighetsrekvisitet, som fanns med redan i artikel 7 i 1995 års dataskyddsdirektiv, har t.ex. inte ansetts utgöra ett krav på att det ska vara omöjligt att utföra uppgiften av allmänt intresse utan att behandlingsåtgärden måste vidtas. Trots att en arbetsuppgift skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på visst sätt kan behandlingen anses nödvändig om den innebär effektivitetsvinster.⁸

Principer vid personuppgiftsbehandling

I artikel 5 fastställs grundprinciperna för vad som ska gälla vid behandling av personuppgifter. Det handlar om att personuppgifter

⁶ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 49.

⁷ Skäl 47 till dataskyddsförordningen.

⁸ EU-domstolens dom den 16 december 2008 i mål C-524/06, Heinz Huber mot Tyskland och prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 46 f.

ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt. Vidare ska uppgifterna vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade, de får inte lagras längre än för det syfte de samlades in och de ska behandlas så att lämplig säkerhet och skydd mot obehörig åtkomst eller förlust säkerställs.

Ändamål

Av artikel 5 framgår också att uppgifter ska samlas in endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål samt inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Principen om att ändamålen ska vara berättigade en direkt koppling till de rättsliga grunderna i artikel 6. Ett ändamål som inte är berättigat i förhållande till den tillämpliga rättsliga grunden är således inte förenligt med artikel 5. Ett tydligt angivet ändamål är för övrigt som regel en förutsättning för att man ska kunna bedöma om en viss behandling är laglig, d.v.s. om den är nödvändig i något av de sammanhang som räknas upp i artikel 6.1 b–f.⁹

Ändamålet med behandlingen är avgörande för flera av de grundläggande principer för personuppgiftsbehandling som uttrycks i artikel 5 i dataskyddsförordningen. Exempelvis innebär principen om ändamålsbegränsning, den s.k. finalitetsprincipen, att uppgifter inte får vidarebehandlas för ändamål som är oförenliga med insamlingsändamålet. Vidare kan nämnas att principen om uppgiftsminimering innebär att de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.

Av definitionen av begreppet personuppgiftsansvarig i dataskyddsförordningen framgår att det är den personuppgiftsansvarige som bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen, se artikel 4. Av artikel 5 framgår vidare att det är den personuppgiftsansvarige som ska ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna för behandling efterlevs, den s.k. principen om ansvarsskyldighet. Som utgångspunkt är det alltså den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att formulera särskilda och berättigade ändamål för behandlingen av personuppgifter i det

⁹ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 47.

enskilda fallet. Särskilda ändamål kan också framgå av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt.

Känsliga personuppgifter

I dataskyddsförordningens artikel 9 finns bestämmelser om det som brukar kallas känsliga personuppgifter. Där stadgas att behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning ska vara förbjuden. I samma artikel framgår emellertid de situationer när förbudet inte gäller. Det handlar t.ex. om när den registrerade har gett sitt samtycke till behandlingen, när den registrerade har offentliggjort uppgifterna och när behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och uppfyller vissa specifika åtgärder för att säkerställa de registrerades rättigheter. Vad gäller behandlingen av genetiska eller biometriska uppgifter, eller uppgifter om hälsa, får medlemsstaterna behålla eller införa ytterligare villkor och begränsningar, se artikel 9.

När det gäller personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder finns reglering i artikel 10. Den kategori av personuppgifter får endast utföras under kontroll av en myndighet eller när behandlingen är tillåten enligt antingen unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt och lämpliga skyddsåtgärder har fastställts för de registrerades rättigheter och friheter.

De registrerades rättigheter

I flera artiklar framgår de registrerades rättigheter. Det handlar bl.a. om artiklarna 16–18 där de registrerades rätt till att få sina personuppgifter rättade, raderade eller begränsade när vissa omständigheter föreligger, regleras. Av artikel 19 framgår att den personuppgiftsansvarige som huvudregel ska underrätta andra mottagare av personuppgifterna om den korrigerings som har gjorts.

Den registrerade har enligt artikel 20 rätt att i vissa fall överföra sina personuppgifter till en annan personuppgiftsansvarig. Av artikel 21 framgår att den registrerade alltid har rätt att göra invändningar mot en behandling av personuppgifter som utförs bl.a. som ett led i myndighetsutövning, se artikel 6.1 e.

Tekniska och organisatoriska åtgärder

Den personuppgiftsansvariges ansvar framgår av artikel 24. Där stadgas att den personuppgiftsansvarige med hänsyn till behandlingsens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt risker ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgiftsbehandlingen sker i enlighet med dataskyddsförordningen. Av artikel 32 framgår vidare att den personuppgiftsansvarige, med beaktande av den senaste utvecklingen och genomförandekostnader och med hänsyn till behandlingsens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter, måste vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå i förhållande till risken.

Register över personuppgiftsbehandling

Av artikel 30 framgår att varje personuppgiftsansvarig ska föra ett register över de behandlingar av personuppgifter som denne utför. Syftet med förteckningen är att den ska kunna visas upp för tillsynsmyndigheten, se artikel 30. Samtidigt innebär registret en möjlighet för den personuppgiftsansvarige att ha ordning och reda på behandlingarna för att därmed kunna uppfylla kraven enligt dataskyddsförordningen, som t.ex. kravet på att den personuppgiftsansvarige ska ansvara för och kunna visa att alla principer för personuppgiftsbehandling som anges i artikel 5 efterlevs (ansvarsskyldighet) samt kravet enligt artikel 24 på att den personuppgiftsansvarige vidtar lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder.

4.2.3 Dataskyddsdirektivet

Förhållande till svensk rätt

Dataskyddsdirektivet infördes i syfte att säkerställa en enhetlig och hög skyddsnivå för fysiska personers personuppgifter och för att underlätta utbytet av personuppgifter mellan behöriga myndigheter i medlemsstaterna för att säkerställa ett effektivt straffrättsligt och polisiärt samarbete.¹⁰ Genom brottsdatalagen (2018:1177) och brottsdataförordningen (2018:1202) genomfördes dataskyddsdirektivet i svensk rätt. Brottsdatalagen är emellertid subsidiär i förhållande till annan lagstiftning som mer på detaljnivå är anpassad till olika myndigheters verksamhet. För Kriminalvården gäller lag (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (Kriminalvårdens brottsdatalag) och förordning (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (Kriminalvårdens brottsdataförordning). Kriminalvårdens brottsdatalag innehåller sålunda bestämmelser som innebär preciseringar, undantag eller avvikelser från brottsdatalagen.

Syftet med dataskyddsdirektivet

Det framgår av artikel 1 i dataskyddsdirektivet att det där fastställs bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Av artikel 2 framgår att direktivets tillämpningsområde är den personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter för de ändamål som anges i artikel 1.

Behandling av personuppgifter

Det anges i artikel 2 att direktivet ska tillämpas på personuppgiftsbehandling som helt eller delvis företas på automatiserad väg samt

¹⁰ Skäl 7 till dataskyddsdirektivet.

på annan personuppgiftsbehandling som ingår eller kommer att ingå i ett register.

Med personuppgifter avses, enligt artikel 3, varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, s.k. registrerad, som t.ex. namn, identifikationsnummer eller faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet. Definitionen är i princip densamma som i dataskyddsförordningen. Vad som avses med behandling av personuppgifter sammanfaller även det med definitionen i dataskyddsförordningen och framgår av artikel 3 i dataskyddsdirektivet. Det handlar t.ex. om registrering, strukturering, lagring, användning, framtagning och spridning av personuppgifter.

Behörig myndighet

I dataskyddsdirektivets artikel 3 finns en definition av behörig myndighet. Med begreppet avses en offentlig myndighet som har behörighet att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive skydda mot eller förebygga hot mot den allmänna säkerheten eller annat organ som anförtrotts den myndighetsutövningen. I samma artikel definieras personuppgiftsansvarig som den behöriga myndighet som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med personuppgiftsbehandlingen. Det framgår av samma bestämmelse att ändamålen också kan bestämmas av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt.

Rättslig grund för behandlingen

Artikel 8 handlar om den rättsliga grunden. Enligt artikeln är behandling av personuppgifter laglig endast om och i den mån behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift som utförs av en behörig myndighet för de ändamål som anges i artikel 1 och som sker på grundval av unionsrätt eller medlemsstaternas nationella rätt. För att uppfylla direktivets krav måste nationell rätt ange ramarna för när behandling av personuppgifter är tillåten. Den rättsliga

grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbart för dem som omfattas av den.¹¹

Precis som när det gäller begreppet "nödvändig" i bestämmelsen om rättslig grund i dataskyddsförordningen har begreppet vad gäller rättslig grund i dataskyddsdirektivet inte samma strikta innebörd som det svenska ordet "nödvändig", d.v.s. att någonting absolut erfordras eller inte kan underlåtas. Som tidigare angetts, se avsnitt 4.4.2, anses nödvändighetsrekvisitet inte utgöra ett krav på att det ska vara omöjligt att fullgöra förpliktelsen eller utföra uppgiften utan att personuppgifter behandlas.¹² Ordet "nödvändig" bör därför tolkas som att det är fråga om något som behövs för att på ett effektivt sätt kunna utföra arbetsuppgiften. I kravet på nödvändighet ligger att personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås med andra medel, t.ex. genom att anonymisera uppgifterna.¹³

Principer vid personuppgiftsbehandling

Av artikel 4 framgår de principer som gäller för personuppgiftsbehandlingen. Där anges att personuppgifterna ska behandlas på ett lagligt och korrekt sätt, samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte behandlas på ett sätt som står i strid med dessa ändamål samt vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de syften för vilka de behandlas. Att ändamålen ska vara särskilda innebär att de måste vara tillräckligt specificerade för att ge ledning för bedömningen av vilka uppgifter som är adekvata och relevanta för den aktuella behandlingen och för att det ska kunna avgöras att inte för många uppgifter behandlas. Att ändamålen ska vara berättigade innebär en koppling till den rättsliga grunden. Personuppgifter får således inte behandlas för ett ändamål som inte är berättigat i förhållande till den tillämpliga rättsliga grunden.¹⁴

Vidare framgår av artikel 4 att personuppgifterna ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade, inte längre än nödvändigt

¹¹ Skäl 33 till dataskyddsdirektivet.

¹² Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 117 och EU-domstolens dom den 16 december 2008 i mål C-524/06, *Heinz Huber mot Tyskland*.

¹³ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 117.

¹⁴ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 120 f.

förvaras i en form som möjliggör identifiering och behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada. I samma artikel framgår också att behandling för något annat ändamål än för det som personuppgifterna samlades in och av samma eller annan personuppgiftsansvarig kan tillåtas. Förutsättningen är att den personuppgiftsansvarige enligt unionsrätt eller medlemsstaternas nationella rätt är bemyndigad att behandla personuppgifterna för ett sådant (d.v.s. annat än det ursprungliga) ändamål och att behandlingen är nödvändig och proportionerlig.

Åtskillnad mellan olika kategorier av registrerade

Det framgår i artikel 6 att den personuppgiftsansvarige så långt det är möjligt ska göra en klar åtskillnad mellan personuppgifter som rör olika kategorier av registrerade såsom

- a) personer avseende vilka det finns tungt vägande skäl att anta att de har begått eller är på väg att begå ett brott,
- b) personer som dömts för brott,
- c) brottsoffer eller personer avseende vilka det finns vissa omständigheter som ger anledning att anta att de kan vara brottsoffer och
- d) andra som berörs av ett brott såsom vittnen, informatörer eller personer med kontakter eller band till någon av de personerna som anges i a och b.

Ändamål enligt dataskyddsförordningen

I artikel 9 föreskrivs att personuppgifter som samlats in för något av de i direktivet angivna ändamålen inte får behandlas för något annat ändamål om inte sådan behandling är tillåten enligt unionsrätten eller nationell rätt. När personuppgifter behandlas för andra ändamål än de som anges i artikel 1 ska i stället dataskyddsförordningen tillämpas, såvida inte behandlingen utförs som ett led i en verksamhet som omfattas av unionsrätten. Om de behöriga

myndigheterna har andra uppgifter än de som anges i artikel 1, ska dataskyddsförordningen tillämpas på behandling för sådana ändamål.

Känsliga personuppgifter

Behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, samt behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att unikt kunna identifiera en fysisk person eller uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, s.k. känsliga personuppgifter, regleras i artikel 10. Av bestämmelsen framgår att sådana uppgifter får behandlas endast om det är absolut nödvändigt och under förutsättning att det finns lämpliga skyddsåtgärder för den registrerades rättigheter och friheter och endast

- a) om behandlingen är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt,
- b) för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller en annan fysisk person, eller
- c) om behandlingen rör uppgifter som på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade.

Kravet på att behandlingen ska vara absolut nödvändig gällde redan före dataskyddsdirektivet. Kravet hade då slagits fast av EU-domstolen med hänvisning till skyddet av den grundläggande rätten till respekt för privatlivet.¹⁵ Den s.k. artikel 29-gruppen¹⁶ har i samband med dataskyddsdirektivets tillkomst uttalat att kravet på absolut nödvändighet innebär att särskild hänsyn måste tas till nödvändighetsprincipen vid behandling av känsliga personuppgifter. Vid avgörande av i vilken utsträckning som genetiska uppgifter får behandlas måste en balans hittas mellan rätten till integritet och allmänintresset. Myndigheterna bör också göra en bedömning och

¹⁵ EU-domstolens dom den 8 april 2014 i de förenade målen nr C-293/12 och C-594/12, Digital Rights Ireland mot Irland m.fl.

¹⁶ Artikel 29-gruppen var en rådgivande och oberoende arbetsgrupp inom EU som behandlade frågor om integritetsskydd och skydd av personuppgifter fram till att dataskyddsreformen genomfördes. Den ersattes därefter av Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB).

kunna visa att syftet inte kan uppnås genom andra åtgärder som påverkar den registrerades fri- och rättigheter i mindre omfattning.¹⁷ EU-domstolen har i ett förhandsavgörande besvarat frågor från en bulgarisk domstol om insamling av fingeravtryck, fotografi och prov för dna-analys, men då avseende brottsmisstänkta för registreringsändamål.¹⁸ För en djupare redogörelse hänvisas till avsnitt 5.6.4.

Någon bestämmelse motsvarande artikel 10 i dataskyddsförordningen om fällande domar i brottmål och lagöverträdelser finns inte.

De registrerades rättigheter

Även i dataskyddsdirektivet stadgas de rättigheter som tillkommer de registrerade. Det handlar bl.a. om vad som i artikel 16 framgår om registrerades rätt att under vissa förutsättningar få rättat eller raderat personuppgifter eller begränsning i behandling.

Tekniska och organisatoriska åtgärder

Den personuppgiftsansvarige är enligt artikel 19 skyldig att med hänsyn till behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt risker vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgiftsbehandlingen sker i enlighet med dataskyddsdirektivet. Av artikel 29 framgår vidare att den personuppgiftsansvarige, med beaktande av den senaste utvecklingen och genomförandekostnader och med hänsyn till behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter, måste vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå i förhållande till risken.

¹⁷ Artikel 29-gruppens vägledande yttrande om vissa centrala frågor gällande direktivet om brottsbekämpning (EU 2016/680), 17/SV WP 258, antaget den 29 november 2017.

¹⁸ EU-domstolens dom den 26 januari 2023 i mål C-205/21, V.S. mot Ministerstvo na vatreshnite raboti m.fl.

Register över personuppgiftsbehandling

Av artikel 24 framgår att varje personuppgiftsansvarig ska föra ett register över de behandlingar av personuppgifter som denne utför. Syftet med förteckningen är att den ska kunna visas upp för tillsynsmyndigheten. Samtidigt innebär registret en möjlighet för den personuppgiftsansvarige att ha ordning och reda på behandlingarna för att där igenom kunna uppfylla kraven enligt dataskyddsdirektivet, jämför principen om ansvarsskyldighet enligt artikel 4 och 19.

4.2.4 Bägge regelsystemen gäller för Kriminalvården

Inom EU råder alltså när det gäller dataskydd två parallella regelverk, dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet. I den nationella ordningen gäller då den direkt tillämpliga förordningen parallellt med den lagstiftning som genomfört direktivet.

Enligt artikel 2 i dataskyddsförordningen gäller förordningen alltså inte när dataskyddsdirektivet är tillämpligt. Det som är avgörande för vilket regelverk som ska tillämpas är om det är en behörig myndighet som ska behandla personuppgiften och det syfte för vilket personuppgiften ska behandlas. En behörig myndighets behandling av samma personuppgift kan alltså styras av antingen dataskyddsförordningen eller dataskyddsdirektivet som införlivats genom brottsdatalagen, beroende på för vilket syfte som personuppgiftsbehandlingen sker. Ett exempel på det är att det inom Kriminalvårdens häktesverksamhet kan förekomma personer som är häktade p.g.a. brottsutredning, lagföring eller verkställighet men också personer som är frihetsberövade p.g.a. andra regler, som t.ex. tvångsvård, häktning enligt konkurslagen (1987:672) eller förvar enligt utlänningslagen (2005:716). Om syftet med frihetsberövandet är brottsbekämpning, lagföring eller straffverkställighet är brottsdatalagen tillämplig. När det gäller frihetsberövanden p.g.a. annan grund är däremot dataskyddsförordningen tillämplig.

En enskild personuppgift som initialt behandlats med stöd av brottsdatalagen kan sedermera komma att behandlas med stöd av dataskyddsförordningen, t.ex. om en person som avtjänat ett fängelsestraff därefter tas i förvar i avvaktan på utvisning.¹⁹ Eftersom

¹⁹ Artikel 9 i dataskyddsdirektivet och prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 131 f.

behandlingen för ett nytt ändamål som inte omfattas av dataskyddsdirektivet i de flesta fall blir en ny behandling och då enligt dataskyddsförordningen är det inte fråga om någon vidarebehandling, vilket gör att finalitetsprincipen inte ska tillämpas på den behandlingen. Det innebär att finalitetsprincipen aldrig blir tillämplig när personuppgifter som behandlas med stöd av dataskyddsdirektivet eller brottsdatalagen ska behandlas för nya ändamål.²⁰

4.3 Nationella dataskyddsregler som gäller för Kriminalvården

4.3.1 Dataskyddslagen

Förhållande till annan lagstiftning

Som angetts i avsnitt 4.2.2, kompletteras dataskyddsförordningen i Sverige av dataskyddslagen och förordning med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Lagen med tillhörande förordning förtydligar under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas med stöd av dataskyddsförordningen. Utöver det finns i svensk rätt en stor mängd specialförfattningar, s.k. registerförfattningar, som reglerar framför allt myndigheters behandling av personuppgifter. Registerförfattningarna utgör ett komplement till den allmänna regleringen i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen och förekommer i form av både lag och förordning. Syftet med registerförfattningarna är att anpassa regleringen till de särskilda behov som myndigheterna har i sina respektive verksamheter samt att göra avvägningar mellan behovet av effektivitet i berörd verksamhet och behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.²¹

Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning vilket innebär att avvikande bestämmelser i registerförfattningar och annan kompletterande dataskyddsreglering har företräde, se 1 kap. 6 § dataskyddslagen.

²⁰ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 132.

²¹ Prop. 2015/16:65, *Utlämningsdatalag*, s. 21.

Rättslig grund

Rättslig förpliktelse enligt 6.1 c i dataskyddsförordningen

Dataskyddslagen innehåller bl.a. bestämmelser om rättslig grund för behandling av personuppgifter. Enligt 2 kap. 1 § får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Bestämmelsen har sin grund i artikel 6.3 av vilken följer att en sådan rättslig förpliktelse måste vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten för att kunna läggas till grund för behandling av personuppgifter. Paragrafen är avsedd att ge vägledning för rättstillämpningen i Sverige och tydliggör att förpliktelsen måste vara fastställd i enlighet med gällande rätt, men inte behöver framgå direkt av en författning. Vidare kan en rättslig förpliktelse enligt svensk rätt även följa av t.ex. regeringsbeslut, myndighetsbeslut eller dom. Med lag jämföras EU-förordningar.

Mer om nödvändighetsrequisitet

För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 6.1 c måste den också vara nödvändig för att fullgöra den rättsliga förpliktelsen. Detta innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig. Behandlingen kan anses nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6, om behandlingen leder till effektivitetsvinster, se ytterligare vad som sägs i avsnitt 4.2.2 om begreppet nödvändighet. Att behandlingen skulle kunna ske manuellt, d.v.s. utan tekniska hjälpmedel, medför därför normalt inte att automatisk behandling inte anses nödvändig.²²

Allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen

Vidare får, enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen, personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om

²² Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 188 f.

behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Även den bestämmelsen har sin grund i artikel 6.3 i dataskyddsförordningen där det anges att en uppgift av allmänt intresse respektive myndighetsutövning måste fastställas i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten för att kunna läggas till grund för behandling av personuppgifter. Paragrafen är avsedd att ge vägledning för rättstillämpningen i Sverige.

Mer om allmänt intresse

Bestämmelsen tydliggör att uppgiften inte måste framgå direkt av en författning. Uppgifter av allmänt intresse kan enligt svensk rätt även följa av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. En sådan uppgift kan t.ex. tilldelas en statlig myndighet eller ett statligt bolag genom ett regeringsbeslut. Vidare tydliggörs att myndighetsutövning utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter bara om myndighetsutövningen sker enligt lag eller annan författning. Begreppet myndighetsutövning ska tolkas och tillämpas på samma sätt som enligt dataskyddsförordningen. Det som i Sverige brukar anses som myndighetsutövning borde omfattas av begreppet.²³

I förarbetena till dataskyddslagen gjordes flera överväganden om tolkningen av centrala delar i dataskyddsförordningen, bl.a. avseende de krav som ställs i relation till den rättsliga grund för behandling som i huvudsak är aktuell för myndigheter. Regeringens bedömning var sammanfattningsvis att dataskyddsförordningens krav på att den grund för behandling som vanligtvis aktualiseras för myndigheter ska vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten, inte innebär ett krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Det är i stället den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen vilka föranleder behandling av personuppgifter, som ska ha stöd i rättsordningen. Den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av

²³ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 189 f.

allmänt intresse respektive myndighetsutövningen är enligt regeringen fastställd i enlighet med svensk rätt, om den följer av författning eller beslut som har meddelats i enlighet med regeringsformens bestämmelser. Det som måste ha stöd i rättsordningen är alltså den rättsliga förpliktelsen respektive uppgiften av allmänt intresse (som motiverar personuppgiftsbehandlingen) eller rätten att vidta myndighetsutövning.²⁴

När det gäller innebörden av nödvändighet gäller vad som framgår ovan om rättslig förpliktelse.²⁵

Känsliga personuppgifter

Det framgår av 3 kap. 1 § dataskyddslagen att med känsliga personuppgifter avses sådana uppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen. I 3 kap. anges följande situationer när känsliga personuppgifter får behandlas.

- Om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller den registrerade ska kunna fullgöra sina skyldigheter och utöva sina särskilda rättigheter inom arbetsrätten och inom områdena social trygghet och socialt skydd, se 3 kap 2 § dataskyddslagen.
- Om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet, se 3 kap. 3 § dataskyddslagen.
- Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan behandling av känsliga personuppgifter som är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.
- Inom hälso- och sjukvård och social omsorg under vissa förutsättningar, se 3 kap. 5 § dataskyddslagen.
- För arkivändamål av allmänt intresse under vissa förutsättningar, se 3 kap. 6 § dataskyddslagen.

²⁴ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 49 f.

²⁵ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 189.

- För statistiska ändamål under vissa förutsättningar, se 3 kap. 7 § dataskyddslagen.

När det gäller personuppgifter som rör lagöverträdelse framgår av 3 kap. 8 § dataskyddslagen att sådana får behandlas av myndigheter. Av 3 kap. 10 § samma lag framgår att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

4.3.2 Kriminalvårdsdatalagen

Bakgrund

Kriminalvårdsdatalagen med kompletterande bestämmelser i kriminalvårdsdataförordningen gäller vid behandling av personuppgifter i Kriminalvårdens verksamhet som avser verkställighet av frihetsberövanden och genomförande av transporter i de fall brottsdatalagen inte är tillämplig och som alltså inte omfattas av dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. I sådana fall är den direkt tillämpliga dataskyddsförordningen tillämplig. Kriminalvårdsdatalagen kompletterar dataskyddsförordningen med bestämmelser som specifikt gäller Kriminalvården. Det handlar dels om att verkställa frihetsberövanden på annan grund än för misstanke om brott eller straffverkställighet, dels att genomföra transporter som har en annan orsak än brott eller misstanke om brott.

Vad gäller att verkställa frihetsberövanden kan det röra sig om omhändertagna personer enligt 4 § lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. och om utlännningar som har tagits i förvar enligt 3 kap. lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar eller enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen. Även frihetsberövanden som avser att verkställa häktning enligt 2 kap. 12 § konkurslagen eller enligt 2 kap. 16 § utskökningsbalken (1981:774) är sådana frihetsberövanden som faller utanför brottsdatalagens tillämpningsområde.

Vad gäller genomförande av transporter ska Kriminalvården enligt 6 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården verkställa de transporter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen överlämnar enligt 29 a § polislagen (1984:387)

samt lämna andra myndigheter den hjälp med transport som är särskilt föreskrivet. Det kan röra sig om transport av personer enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, transporter till förhandling i allmän förvaltningsdomstol eller mellan SIS-institutioner, transport av förvarstagna som ska utvisas enligt utlänningslagen och transporter av intagna enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård mellan olika sjukvårdsinrättningar.

Förhållande till dataskyddsförordningen

Kriminalvårdsdatalagen kompletterar dataskyddsförordningen. Dataskyddslagens allmänt gällande kompletterande bestämmelser gäller om inte annat följer av Kriminalvårdsdatalagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Rättslig grund och ändamål

När det gäller rättslig grund så konstaterade regeringen vid införandet av Kriminalvårdsdatalagen att den personuppgiftsbehandling som Kriminalvården utför inom ramen för dataskyddsförordningens tillämpningsområde är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse eller för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i Kriminalvårdens myndighetsutövning och att det är de rättsliga grunder som avses i artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen som aktualiseras.²⁶ Eftersom dataskyddsförordningen är direkt tillämplig bedömde regeringen att det inte var nödvändigt att i kriminalvårdsdatalagen införa bestämmelser om rättslig grund.²⁷

I 3 och 4 §§ kriminalvårdsdatalagen framgår för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Av 3 § framgår att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att verkställa frihetsberövanden eller genomföra transporter men att uppgifter i Kriminalvårdens säkerhetsregister endast får behandlas för att förebygga och förhindra incidenter av betydelse för enskildas

²⁶ Prop. 2017/18:248, *Kriminalvårdsdatalag – en ny lag med anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 20.

²⁷ Prop. 2017/18:248, *Kriminalvårdsdatalag – en ny lag med anpassningar till EU:s dataskyddsförordning*, s. 21.

säkerhet. Vidare framgår av 4 § att personuppgifter även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Personuppgifterna får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in, den s.k. finalitetsprincipen.

Känsliga personuppgifter

Känsliga personuppgifter får enligt 5 § behandlas endast om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen. Samma reglering finns i Kriminalvårdens brottsdatalog. Regeringen gjorde vid införandet bedömningen att samma behov av att kunna behandla vissa känsliga personuppgifter gör sig gällande inom såväl den del av Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling som faller inom brottsdatalogens tillämpningsområde som den del som faller under dataskyddsförordningen. Vidare anförde regeringen att det vore en fördel för Kriminalvården om samma förutsättningar för att behandla känsliga personuppgifter gäller enligt de båda regelverken. Sverige har därmed valt att gå längre än vad som anges i dataskyddsförordningen. Regeringen konstaterade vidare att varken dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen innehåller begränsningen att biometriska och genetiska uppgifter endast får behandlas om det är särskilt föreskrivet, vilket är fallet i brottsdatalogen. Det behövdes därför inte införas någon särskild bestämmelse i kriminalvårdsdatalogen som möjliggör behandling av biometriska personuppgifter.²⁸

Sökförbud

I 6 § första stycket kriminalvårdsdatalogen framgår att det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Av bestämmelsens andra stycke framgår emellertid att sökförbudet inte hindrar sökning i personuppgifter i säkerhetsregistret i syfte att få fram ett urval av

²⁸ Prop. 2017/18:248, *Kriminalvårdsdatalog – en ny lag med anpassningar till EU:s dataskyddsförordning*, s. 25.

personer grundat på etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning.

I förarbetena till kriminalvårdsdatalagen anges att samma behov av att kunna behandla vissa känsliga personuppgifter gör sig gällande både inom den del av Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling som faller inom brottsdatalagens tillämpningsområde som inom den del som faller under dataskyddsförordningen.²⁹ Samma möjlighet till att göra vissa sökningar har i förarbetena till Kriminalvårdens brottsdatalog motiverats med att sådana sökningar kan behöva göras inför placering på anstalt av en dömd person för att säkerställa att personer från grupperingar med t.ex. politiska eller etniska motsättningar inte placeras på samma avdelning eller i samma cell. En sökning kan även behövas för att tillgodose intagnas behov och deras rättigheter enligt fängelselagen och häkteslagen, exempelvis rätten för den intagne att utöva sin religion eller behovet av särskild kost grundat på hälsoskäl eller religiös tro.³⁰

4.3.3 Brottsdatalagen

Förhållande till annan lagstiftning

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt främst genom brottsdatalagen och brottsdataförordningen. Brottsdatalagen är tillämplig inom det område som dataskyddsdirektivet reglerar, d.v.s. i den verksamhet som har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, se 1 kap. 2 §. Brottsdatalagen gäller sålunda för myndigheter såsom t.ex. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kriminalvården.

Lagen är enligt 1 kap. 5 § subsidiär till annan lagstiftning. Det innebär att om det finns avvikande bestämmelser i t.ex. en viss myndighets registerförfattning, gäller de i stället för bestämmelserna i lagen.³¹

²⁹ Prop. 2017/18:248, *Kriminalvårdsdatalog – en ny lag med anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 26 f.

³⁰ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 36.

³¹ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 433 f.

De myndigheter som har arbetsuppgifter som faller inom definitionen är behöriga myndigheter i brottsdatalogens mening när de behandlar personuppgifter för dessa angivna syften.

Rättslig grund och ändamål

Mer om rättslig grund

De generella bestämmelserna om rättslig grund respektive ändamål på direktivets område finns i brottsdatalogen. I tidigare utredningar har det påtalats att det har kommit att ske en viss sammanblandning mellan vad som i dataskyddsrättslig mening är särskilda bestämda ändamål respektive tillåtna rättsliga grunder för behandling.³² När dataskyddsdirektivet skulle genomföras i svensk rätt konstaterade lagstiftaren att nationell rätt måste ange ramarna för när behandling av personuppgifter är tillåten för att uppfylla direktivets krav. Samtidigt hänvisade lagstiftaren till skäl 33 i dataskyddsdirektivet som anger att grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den.³³ I brottsdatalogen infördes därför i 2 kap. 1 § en bestämmelse som anger den rättsliga grunden och som korresponderar med vad som föreskrivs i dataskyddsdirektivet.

Av bestämmelsen framgår att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med en behörig myndighets uppgift avses en uppgift som framgår av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att utföra uppgiften. När det gäller ändamål anges i 2 kap. 3 § att personuppgifter bara får behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.

³² SOU 2015:39, *Myndighetsdatalog*, s. 279.

³³ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 116.

Stöd i unionsrätten eller nationell rätt

Den uppgift som den behöriga myndigheten ska utföra ska ha stöd i unionsrätten eller nationell rätt. Med det avses inte personuppgiftsbehandlingen i sig eftersom de behöriga myndigheterna annars endast skulle kunna behandla personuppgifter för att utföra sina uppgifter i den utsträckning det, utöver den reglering som fastställer uppgiften, också finns uttryckliga bestämmelser om att personuppgifter får behandlas för att utföra den uppgiften. I stället ska personuppgiftsbehandlingen alltid gå att härleda till den behöriga myndighetens uppgifter så som de kommer till uttryck i unionsrätten eller i nationell lagstiftning och andra för verksamheten bindande beslut om arbetsuppgifter. Grunden för att behandla personuppgifter finns alltså i regleringen av den behöriga myndighetens uppgifter.³⁴

Mer om ändamål

Även om en viss behandling har rättslig grund innebär det inte att vilka personuppgifter som helst får behandlas eller att det får göras på valfritt sätt utan övriga krav för personuppgiftsbehandlingen måste också iaktas. Personuppgifter får t.ex. endast samlas in och behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, se artikel 4 i dataskyddsdirektivet. I brottsdatalagen anges därför i 2 kap. 3 § att personuppgifter bara får behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att ändamålet, om det inte framgår, ska tydliggöras genom en särskild upplysning.

Att ändamålen, till skillnad från grunderna, ska vara särskilda innebär att de måste vara tillräckligt specificerade för att ge ledning för bedömningen av vilka uppgifter som är adekvata och relevanta för den aktuella behandlingen och för att det ska kunna avgöras att inte för många uppgifter behandlas. Ändamålen kan på det viset sägas vara mer specificerade än den rättsliga grunden. Vidare krävs att personuppgifter behandlas för ett ändamål som är berättigat i förhållande till den tillämpliga rättsliga grunden. Det kan sägas innebära ett krav på att behandlingen ska vara förenlig med konstitutionella och andra rättsliga principer.³⁵ Genom att det i stor

³⁴ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 117 f.

³⁵ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 120 f.

utsträckning är reglerat vilken personuppgiftsbehandling som kan aktualiseras på området för brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet har lagstiftaren redan tagit ställning till att personuppgiftsbehandlingen är berättigad i de fallen.³⁶ Oftast framgår det av sammanhanget för vilket ändamål personuppgifter behandlas, t.ex. för förundersökningen om ett visst brott, handläggningen av ett visst mål eller ärende eller verkställigheten av ett visst straff.³⁷

Register över personuppgiftsbehandling

Ändamålen med behandlingen ska förtecknas i en förteckning som myndigheten enligt 3 kap 3 § brottsdataförordningen är skyldig att föra. Det som ska förtecknas är de typer av ändamål som myndigheten behandlar personuppgifter för. Som exempel kan nämnas att Kriminalvården behandlar personuppgifter för att verkställa olika straffrättsliga påföljder och hantera vissa andra frihetsberövanden.³⁸

Behandling för nya ändamål

Under vissa förutsättningar får personuppgifter behandlas för nya ändamål. Det framgår av 2 kap. 4 § brottsdatalagen att, innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål, ska det säkerställas att det finns en rättslig grund enligt 2 kap. 1 § för den nya behandlingen och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. Enligt andra stycket behöver någon sådan prövning inte göras om skyldigheten att lämna uppgifter framgår av lag eller förordning.

I samband med införandet av brottsdatalagen uttalade regeringen att all behandling för ändamål som ligger inom direktivets tillämpningsområde ska anses vara förenlig med insamlingsändamålen. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att det inte bör finnas någon bestämmelse om finalitetsprincipen i brottsdatalagen.³⁹

³⁶ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 121.

³⁷ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 122.

³⁸ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 121.

³⁹ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 126.

En första förutsättning för att behandling för ett nytt ändamål ska vara tillåten är att det finns en rättslig grund för den nya behandlingen. Det krävs alltså att den nya behandlingen är nödvändig för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.⁴⁰

I bedömningen av om det finns en tillåten rättslig grund för behandling ingår överväganden om behandlingen är nödvändig för att en behörig myndighet ska kunna utföra vissa angivna uppgifter. Regeringen menade att om det finns en rättslig grund för att behandla personuppgifter för att t.ex. avgöra frågan om förundersökning ska påbörjas om det nyupptäckta brottet, så är utgångspunkten att personuppgiftsbehandlingen också är nödvändig för det nya ändamålet. Med den utgångspunkten är det bara i rena undantagsfall som kravet på nödvändighet, utöver kravet på rättslig grund, begränsar möjligheten att behandla personuppgifter för nya ändamål. Regeringen menade att det ändå krävde att nödvändighetsrekvisitet framgick av lag och tillade att begreppet även i den nu aktuella bestämmelsen bör tolkas som att det är fråga om något som behövs, snarare än något som absolut fordras eller inte kan underlåtas.⁴¹

Slutligen innehåller bestämmelsen i 2 kap. 4 § brottsdatalagen ett krav på proportionalitet. Det kravet innebär att skälen för att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet ska väga tyngre än det intrång som behandlingen innebär för den enskilde. Vinsterna av behandlingen ska alltså vägas mot intrånget i enskildas integritet. För proportionalitetsbedömningen har det också betydelse vilka personuppgifter det är fråga om och i vilken verksamhet de används. Att behandla en adressuppgift för nya ändamål är t.ex. generellt sett mer harmlöst än att behandla en uppgift som rör hälsa eller sexualliv. Syftet med ett krav på proportionalitet är alltså att det ska göras en bedömning av behovet av att behandla personuppgifter för nya ändamål ställt i relation till intrånget. Det kan föra tankarna till att bedömningen ska göras i varje enskilt fall. Enligt regeringen utesluter dock inte kravet på proportionalitet att vissa typer av nya ändamål generellt sett anses vara av så stort värde att de alltid väger

⁴⁰ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 127.

⁴¹ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 128.

upp integritetsintrånget och att det alltså kan bli aktuellt med proportionalitetsbedömningar som avser typsituationer.⁴²

Åtskillnad mellan olika kategorier av registrerade

Av 2 kap. 9 § brottsdatalagen framgår att olika kategorier av personuppgifter så långt det är möjligt ska särskiljas så att det framgår om personen är misstänkt, dömd för brott, brottsoffer eller någon annan som berörs av ett brott.

Känsliga personuppgifter

När det gäller känsliga personuppgifter finns reglering i 2 kap. 11–13 §§ brottsdatalagen. Där framgår att personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning inte får behandlas. Om uppgifter om en person behandlas får de dock kompletteras med känsliga personuppgifter när det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Att behandlingen ska vara absolut nödvändig är ett krav som direktivet ställer och som därför, enligt regeringen, borde komma till uttryck i brottsdatalagen. Regeringen ansåg att känsliga personuppgifter alltså ska användas restriktivt och en bedömning av om kravet är uppfyllt ska göras i det enskilda fallet. Den närmare innebörden av uttrycket kan dock variera mellan myndigheterna, eftersom deras verksamheter och behov av att behandla känsliga personuppgifter skiljer sig åt.⁴³

Biometriska uppgifter och genetiska uppgifter får behandlas endast om det är särskilt föreskrivet och det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Vid införandet av bestämmelsen ansåg regeringen att regeln om att känsliga personuppgifter endast får behandlas om någon annan uppgift om personen i fråga samtidigt behandlas inte fungerar när det gäller oidentifierade avtryck eller spår. Det fanns därför skäl att reglera behandlingen av genetiska och biometriska uppgifter särskilt. Regeringen ansåg att sådana uppgifter bör få behandlas endast om det är särskilt föreskrivet och det är

⁴² Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 129.

⁴³ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 153.

absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Att dessa kategorier av uppgifter regleras särskilt är en lagteknisk fråga och innebär inte att de ska betraktas på något annat sätt än övriga kategorier av känsliga personuppgifter.⁴⁴

Om uppgifter om en person behandlas får de kompletteras med känsliga personuppgifter om det är nödvändigt för diarieföring eller uppgifterna har lämnats till en behörig myndighet i en anmälan, ansökan eller liknande och behandlingen är nödvändig för myndighetens handläggning.

Sökförbud

Av 2 kap. 14 § brottsdatalagen framgår att det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. I flera av de behöriga myndigheternas registerförfattningar finns undantag från sökförbudet som är anpassade till de olika myndigheternas behov av att använda känsliga personuppgifter vid sökning, så även för Kriminalvården.

4.3.4 Kriminalvårdens brottsdatalag

Bakgrund

Kriminalvårdens brottsdatalag gäller utöver brottsdatalagen när Kriminalvården och övervakningsnämnderna i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter i syfte att verkställa häktning eller straffrättsliga påföljder eller biträda en annan behörig myndighet när den utför uppgifter för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen. Lagen kompletteras av Kriminalvårdens brottsdataförordning.

Lagen med tillhörande förordning började gälla 1 januari 2019 och infördes som en följd av att brottsdatadirektivet genomfördes i svensk rätt genom brottsdatalagen. I samband med det upphörde den tidigare lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården.

⁴⁴ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 154.

Kommande ändringar

Nuvarande lag kommer, genom propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling⁴⁵, att genomgå ändringar som kommer att träda i kraft den 1 april 2026 under förutsättning att propositionen antas av riksdagen. Bakgrunden till ändringarna är framför allt att nuvarande lagstiftning skiljer sig från andra myndigheters registerförfattningar genom att personkategori och inte syftet med behandlingen är avgörande för om en viss personuppgiftsbehandling får behandlas eller inte. Därutöver är lagen utformad så att varje förändring av Kriminalvårdens uppdrag förutsätter motsvarande förändringar i registerlagstiftningen, d.v.s. Kriminalvårdens brottsdatalog eller brottsdataförordning, för att myndigheten ska ha rättslig grund för att behandla personuppgifter. Det uppdrag Kriminalvården fått enligt 3 § förordning med instruktion för Kriminalvården att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten saknar t.ex. motsvarande reglering i registerlagstiftningen.

Förordningen innehåller idag en uttömmande uppräkningslista av vilka personuppgifter som får behandlas i samband med straffverkställighet. Bestämmelserna är emellertid enligt Kriminalvårdens uppfattning för snävt utformade för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Utöver det är den nuvarande registerlagstiftningen otillräcklig avseende den verksamhet som bedrivs av frivården.⁴⁶

Kriminalvårdens brottsdatalog efter den 1 april 2026

Förhållande till brottsdatalogen

Kriminalvårdens brottsdatalog gäller enligt 1 kap. 1 § utöver brottsdatalogen, vilket innebär att de grundläggande bestämmelserna om hur personuppgifter får behandlas finns i brottsdatalogen. Kriminalvårdens brottsdatalog innehåller preciseringar, undantag eller avvikelser från bestämmelserna i brottsdatalogen och bestämmelserna i Kriminalvårdens brottsdatalog måste följaktligen

⁴⁵ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*.

⁴⁶ Ds 2023:21, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 111 f.f.

läsas tillsammans med regleringen i brottsdatalagen och tolkas i ljuset av den regleringen.⁴⁷ Av 1 kap. 2 § framgår att Kriminalvården är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför.

Gemensamt tillgängliga personuppgifter

I Kriminalvårdens brottsdatalag kommer det i 3 kap. införas bestämmelser om behandling av personuppgifter som görs eller har gjorts gemensamt tillgängliga. Med gemensamt tillgängliga uppgifter avses uppgifter som inte enbart ett fåtal har tillgång till utan uppgifter som är tillgängliga för en större bestämd eller obestämd krets av tjänstemän. Som exempel på det kan nämnas de allra flesta uppgifter i det tidigare kriminalvårdsregistret.⁴⁸

Av 3 kap. 2 och 3 §§ framgår vilka personuppgifter som får göras gemensamt tillgängliga. I 4 kap. finns bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i säkerhetsregistret, i 5 kap. finns bestämmelser om längsta tid som personuppgifter får behandlas och i 6 kap. bestämmelser om sanktionsavgifter.

Mer om vilka uppgifter som får behandlas

Personuppgifter får, enligt den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 2 § Kriminalvårdens brottsdatalag, göras gemensamt tillgängliga om uppgifterna avser en person som

1. är häktad, anhållen eller gripen med anledning av misstanke om brott eller verkställighet av påföljd eller utvisning,
2. är dömd till en påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården,
3. genom en utländsk dom eller ett utländskt beslut är dömd till en påföljd som kan komma att verkställas i Sverige,
4. genom en svensk dom eller ett svenskt beslut är dömd till en annan påföljd än som avses i 2 som kan komma att verkställas i ett annat land,

⁴⁷ Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning*, s. 373.

⁴⁸ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 81.

5. annars är frihetsberövad inom Kriminalvården för något av de syften som anges i 2 kap. 1 §, eller
6. är föremål för personutredning enligt 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Utöver de nyssnämnda personkategorierna får, enligt den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 3 § Kriminalvårdens brottsdatalag, när personuppgifter gällande en person som anges i 2 § behandlas, uppgifter om följande personer göras gemensamt tillgängliga:

1. närstående och andra som har nära förbindelse med den registrerade,
2. personer som p.g.a. tjänst eller uppdrag eller av annan anledning har kontakt med den registrerade, och
3. målsägande.

Rättslig grund och ändamål

När den nuvarande lagen infördes skedde det samtidigt som nya registerförfattningar infördes för en rad andra myndigheter, bl.a. Polismyndigheten. Även i det lagstiftningsärendet belystes problematiken med att skillnaden mellan begreppen rättslig grund och ändamål inte är helt klar.⁴⁹ För Kriminalvårdens del infördes i 2 kap. 1 § Kriminalvårdens brottsdatalag en bestämmelse om rättsliga grunder. Av bestämmelsen framgår att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att Kriminalvården och övervakningsnämnder ska kunna utföra uppgifterna att verkställa häktning eller straffrättsliga påföljder, förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet i samband med verkställighet av häktning eller straffrättsliga påföljder, biträda andra myndigheter när de fullgör uppgifter för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Regeringen ansåg att dataskyddsdirektivets krav på reglering av den rättsliga grunden var uppfyllda genom bestämmelsen tillsammans med de författningar och regeringsbeslut

⁴⁹ Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning*, s. 139.

som reglerar den verksamhet i vilken personuppgifterna behandlas samt brottsdatalagen.⁵⁰

För att det inte skulle råda någon osäkerhet om hur bestämmelsen i 2 kap. 1 § första stycket brottsdatalagen förhåller sig till bestämmelsen om tillåtna rättsliga grunder i registerförfattningen (d.v.s. Kriminalvårdens brottsdatalag), angav lagstiftaren att den senare helt skulle ersätta bestämmelsen i brottsdatalagen. Däremot behövde det inte föreskrivas att den uppgift som Kriminalvården ska utföra ska framgå av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att utföra uppgiften eftersom detta redan framgår av brottsdatalagen.⁵¹

Behandling för nya ändamål

När det gäller möjligheten att behandla personuppgifter för ett nytt ändamål så hänvisar Kriminalvårdens brottsdatalag till brottsdatalagen. Det framgår av 2 kap. 4 § brottsdatalagen att, innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål, ska det säkerställas att det finns en rättslig grund enligt 1 § för den nya behandlingen och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. Enligt andra stycket behöver någon sådan prövning inte göras om skyldigheten att lämna uppgifter framgår av lag eller förordning.

Känsliga personuppgifter

När det gäller behandling av känsliga personuppgifter så finns det generella bestämmelser i brottsdatalagen som är tillämpliga varför motsvarande bestämmelser inte ansågs behövas i Kriminalvårdens brottsdatalag.⁵² Av 2 kap 11 § i brottsdatalagen framgår, som beskrivs ovan i avsnitt 4.3.3, att personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning inte får behandlas. Om uppgifter om

⁵⁰ Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning*, s. 252.

⁵¹ Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning*, s. 253.

⁵² Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning*, s. 106.

en person behandlas får de dock kompletteras med känsliga personuppgifter när det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Av 1 kap. 6 kap. brottsdatalagen följer vad som avses med biometriska och genetiska uppgifter. Vidare framgår av 2 kap. 12 § brottsdatalagen att biometriska uppgifter och genetiska uppgifter får behandlas endast om det är särskilt föreskrivet och det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.

I Kriminalvårdens brottsdatalag finns en sådan föreskrift i 2 kap 3 § vad gäller biometriska uppgifter, d.v.s. en föreskrift om att Kriminalvården får behandla biometriska uppgifter. Där anges att biometriska uppgifter får behandlas om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Ändamålet behöver framgå av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller bestämmas av den personuppgiftsansvarige, se avsnitt 4.2.3 och 4.3.3. När föreskriften infördes använde Kriminalvården i och för sig inte några biometriska uppgifter. Lagstiftaren anförde emellertid att det pågår utveckling av teknik för att med hjälp av biometri möjliggöra säkrare identifiering vid exempelvis transporter inom en kriminalvårdsanstalt och att det är viktigt att den rättsliga regleringen inte hämmar eller hindrar utvecklingen och användningen av ny teknik.⁵³

Sökförbud

Det generella sökförbudet avseende känsliga personuppgifter i 2 kap. 14 § brottsdatalagen, se ovan avsnitt 4.3.3, är tillämpligt för Kriminalvården. I 3 kap. 5 § Kriminalvårdens brottsdatalag föreslås emellertid ett undantag från sökförbudet. Av den föreslagna bestämmelsen framgår att sökförbudet i 2 kap. 14 § brottsdatalagen inte hindrar sökning i personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga hos Kriminalvården med stöd av 2 § 1, 2, 3 eller 5 i syfte att få fram ett urval av personer grundat på etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning.

Möjligheten att göra vissa sökningar har i förarbetena till nu aktuell ändring i Kriminalvårdens brottsdatalag motiverats med att sådana sökningar kan behöva göras inför placering på anstalt av en dömd person för att säkerställa att personer från grupperingar med

⁵³ Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning*, s. 254 f.

t.ex. politiska eller etniska motsättningar inte placeras på samma avdelning eller i samma cell. En sökning kan även behövas för att tillgodose intagnas behov och deras rättigheter enligt fängelselagen och häkteslagen, exempelvis rätten för den intagne att utöva sin religion eller behovet av särskild kost grundat på hälsoskäl eller religiös tro.⁵⁴

4.4 Konsekvensbedömning och förhandssamråd med Integritetsskyddsmyndigheten

4.4.1 Konsekvensbedömning

Dataskyddsförordningen

När ska konsekvensbedömning genomföras?

Enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen ska en konsekvensbedömning göras om en typ av behandling, särskilt med användning av ny teknik och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål, sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. Den personuppgiftsansvarige, t.ex. Kriminalvården på dess område, ska genomföra bedömningen före det att behandlingen påbörjas. Om det finns ett utsett dataskyddsombud så ska denne rådfrågas vid konsekvensbedömningen.

Särskilda fall när konsekvensbedömning krävs

En konsekvensbedömning avseende dataskydd ska särskilt krävas i följande fall.

- a) Vid en systematisk och omfattande bedömning av fysiska personers personliga aspekter som grundar sig på automatisk behandling, inbegripet profilering, och på vilken beslut grundar sig som har rättsliga följder för fysiska personer eller på liknande sätt i betydande grad påverkar fysiska personer.
- b) Vid behandling i stor omfattning av särskilda kategorier av uppgifter, som avses i artikel 9, d.v.s. känsliga personuppgifter,

⁵⁴ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 36.

eller av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott, som avses i artikel 10.

- c) Vid systematisk övervakning av en allmän plats i stor omfattning.

Vad en konsekvensbedömning ska innehålla

Konsekvensbedömningen ska innehålla åtminstone:

- a) en systematisk beskrivning av den planerade behandlingen och behandlingens syften inklusive, när det är lämpligt, den personuppgiftsansvariges berättigade intresse,
- b) en bedömning av behovet av och proportionaliteten hos behandlingen i förhållande till syftena,
- c) en bedömning av riskerna för de registrerades rättigheter och friheter, och
- d) de åtgärder som planeras för att hantera riskerna, inbegripet skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och för att visa att denna förordning efterlevs, med hänsyn till de registrerades och andra berörda personers rättigheter och berättigade intressen.

När konsekvensbedömning inte behöver genomföras

Om behandling enligt artikel 6.1 c eller e har en rättslig grund i unionsrätten eller i en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av, reglerar den rätten den aktuella specifika behandlingsåtgärden eller serien av åtgärder i fråga och en konsekvensbedömning avseende dataskydd redan har genomförts som en del av en allmän konsekvensbedömning i samband med antagandet av denna rättsliga grund behöver en konsekvensbedömning inte göras.

Tillsynsmyndighet

I Sverige är Integritetskyddsmyndigheten, tidigare Datainspektionen, tillsynsmyndighet enligt dataskyddsförord-

ningen.⁵⁵ Enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen ska tillsynsmyndigheten upprätta och offentliggöra en förteckning över de slags behandlingsverksamheter som omfattas av kravet på en konsekvensbedömning avseende dataskydd. Integritetsskyddsmyndigheten har tagit fram en vägledning vid konsekvensbedömning med tillhörande bilaga om rättsligt tolkningsstöd, som myndigheter i egenskap av personuppgiftsansvariga, kan använda sig av i arbetet med att genomföra en konsekvensbedömning.⁵⁶ I vägledningen återfinns en förteckning över de behandlingsverksamheter som omfattas av kravet på en konsekvensbedömning avseende dataskydd, vilka överensstämmer med de kriterier som enligt Europeiska dataskyddsstyrelsen, European Data Protection Board (EDPB) ska beaktas vid bedömningen av om en behandling sannolikt leder till en hög risk.

Brister i konsekvensbedömningar

Integritetsskyddsmyndigheten har i ett flertal fall bedömt att myndigheter brustit i skyldigheten att genomföra konsekvensbedömning enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen, bl.a. rörande påstådd otillåten kamerabevakning⁵⁷ och användning av ansiktsgenkänning.⁵⁸

Dataskyddsdirektivet

När ska en konsekvensbedömning genomföras?

Även i dataskyddsdirektivet finns en bestämmelse som handlar om konsekvensbedömningar. Enligt artikel 27 ska medlemsstaterna säkerställa att det görs en konsekvensbedömning om en typ av behandling, särskilt med användning av ny teknik och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål,

⁵⁵ Artikel 51 i dataskyddsförordningen, 3 § förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och 2 a § förordning (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

⁵⁶ Integritetsskyddsmyndigheten, Vägledning vid konsekvensbedömning En praktisk guide, februari 2025.

⁵⁷ Datainspektionens beslut den 24 november 2020, dnr DI-2019-7782.

⁵⁸ Datainspektionens beslut den 20 augusti 2019, dnr DI-2019-2221.

sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter.

Reglering om konsekvensbedömningar har införts i brottsdatalagen. Enligt bestämmelsen i 3 kap. 7 § ska den personuppgiftsansvarige, om en ny typ av behandling eller betydande förändringar av redan pågående behandling kan antas medföra särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet, bedöma konsekvenserna för skyddet av personuppgifter innan behandlingen påbörjas eller förändringen genomförs.

Vad en konsekvensbedömning ska innehålla

Konsekvensbedömningen ska åtminstone innehålla en allmän beskrivning av den planerade behandlingen, en bedömning av riskerna för de registrerades rättigheter och friheter, de åtgärder som planeras för att hantera dessa risker, skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att säkerställa skyddet av personuppgifter och för att visa att direktivet efterlevs, med hänsyn till de registrerades och andra berörda personers rättigheter och berättigade intressen.

Tillsynsmyndighet

I Sverige är Integritetsskyddsmyndigheten tillsynsmyndighet enligt dataskyddsdirektivet.⁵⁹ Integritetsskyddsmyndigheten har inte tagit fram någon särskild vägledning vid konsekvensbedömning enligt brottsdatalagen men har till utredningen uppgett att den som finns rörande dataskyddsförordningen i stora delar kan tjäna som vägledning.

Som tillsynsmyndighet ansvarar Integritetsskyddsmyndigheten bl.a. för att övervaka tillämpningen av brottsdatalagen. För att säkerställa att lagen efterlevs har Integritetsskyddsmyndigheten flera utredande och korrigerande befogenheter. Dessa kan Integritetsskyddsmyndigheten använda både när en personuppgiftsansvarig underlåtit att genomföra en konsekvensbedömning när

⁵⁹ Artikel 41 i dataskyddsdirektivet och 2 a § förordning (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

detta är obligatoriskt, och när en konsekvensbedömning har genomförts på ett bristfälligt sätt.

Brister i konsekvensbedömningar

Integritetsskyddsmyndigheten har i ett beslut avseende en applikation för ansiktsgenkänning bedömt att Polismyndigheten varit ansvarig för att göra en konsekvensbedömning av användningen trots att applikationen inte använts systematiskt i verksamheten och inte heller rekommenderats av myndigheten.⁶⁰

Beslutet överklagades till förvaltningsrätten som i sin tur även den konstaterade att applikationen inte varit sanktionerad av Polismyndigheten utan att det varit fråga om att några få medarbetare, under en begränsad tid, testat en gratis applikation utan att dessförinnan ha informerat eller frågat sina chefer. Detta till trots ansåg rätten att varken lagstiftningen eller förarbetena medgav några undantag för Polismyndigheten att i det aktuella fallet genomföra en konsekvensbedömning innan behandlingen påbörjades.⁶¹

4.4.2 Förhandssamråd

Dataskyddsförordningen

Om en konsekvensbedömning enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen visar att behandlingen skulle leda till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter om inte den personuppgiftsansvarige vidtar åtgärder för att minska risken, ska den personuppgiftsansvarige enligt artikel 36 samråda med tillsynsmyndigheten innan behandlingen påbörjas. Som tidigare nämnts är det i Sverige Integritetsskyddsmyndigheten som utgör tillsynsmyndighet.

Om tillsynsmyndigheten anser att den planerade behandlingen skulle strida mot dataskyddsförordningen ska tillsynsmyndigheten inom en period på högst åtta veckor från det att begäran om samråd mottagits, ge den personuppgiftsansvarige skriftliga råd och får

⁶⁰ Integritetsskyddsmyndighetens beslut den 10 februari 2021, dnr DI-2020-2719.

⁶¹ Förvaltningsrättens i Stockholm beslut den 30 september 2021, mål nr 4756–21.

utnyttja alla de befogenheter som den har enligt artikel 58. De befogenheter som anges i artikel 58 är bl.a. att begära information, genomföra undersökningar i form av dataskyddstillsyn, begära tillträde till alla lokaler som tillhör den personuppgiftsansvarige, utfärda varning, utfärda reprimander samt förelägga den personuppgiftsansvarige att se till att behandlingen sker i enlighet med bestämmelserna i dataskyddsförordningen.

Dataskyddsdirektivet

I artikel 28 i dataskyddsdirektivet anges vad medlemsstaterna i nationell rätt behöver föreskriva om förhandssamråd. Det framgår bl.a. att det ska föreskrivas när den personuppgiftsansvarige ska samråda med tillsynsmyndigheten och att tillsynsmyndigheten ska rådfrågas under utarbetandet av ett förslag till lagstiftningsåtgärd som ska antas av ett nationellt parlament eller av en regleringsåtgärd som grundar sig på en sådan lagstiftningsåtgärd som rör behandling. Vidare framgår att medlemsstaterna ska föreskriva om att den personuppgiftsansvarige till tillsynsmyndigheten lämnar in genomförd konsekvensbedömning och, på begäran, eventuell övrig information som gör att tillsynsmyndigheten kan göra en bedömning av behandlingens överensstämmelse och särskilt av riskerna för skyddet av den registrerades personuppgifter och av därmed sammanhängande skyddsåtgärder. Slutligen ska medlemsstaterna föreskriva att tillsynsmyndigheten, om den anser att den planerade behandlingen inte skulle vara förenlig med dataskyddsdirektivet, inom en period på högst sex veckor från det att begäran om samråd mottagits, ska ge den personuppgiftsansvarige skriftliga råd och får utnyttja alla de befogenheter som den har enligt artikel 47. Befogenheterna består bl.a. av att utfärda varningar, beordra den personuppgiftsansvarige att se till att uppgiftsbehandlingen är förenlig med dataskyddsdirektivet samt införa en tillfällig eller definitiv begränsning av, inklusive ett förbud mot, uppgiftsbehandlingen.

Dataskyddsdirektivet har införlivats i svensk rätt genom brottsdatalogen. Det framgår av 3 kap. 7 § brottsdatalogen att om en konsekvensbedömning visar att det finns särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet eller om typen av behandling

innebär särskild risk för intrång, ska den personuppgiftsansvarige samråda med tillsynsmyndigheten i god tid innan behandlingen påbörjas eller betydande förändringar genomförs. Av 3 kap 9 § brottsdataförordningen framgår formerna för hur ett förhandssamråd ska gå till. Där anges att den personuppgiftsansvarige ska lämna in konsekvensbedömningen till tillsynsmyndigheten och tillhandahålla den övriga information som begärs av myndigheten. Vidare anges att det vid bedömningen av om typen av behandling innebär en sådan risk för intrång i registrerades personliga integritet att förhandssamråd ska äga rum ska ny teknik, nya rutiner eller nya förfaranden särskilt beaktas. Slutligen framgår av 5 kap 3 § brottsdataförordningen att om tillsynsmyndigheten anser att en sådan planerad behandling kan komma att stå i strid med lag eller annan författning, ska myndigheten senast sex veckor efter det att begäran om samråd togs emot skriftligen lämna råd. Vid särskilda skäl kan tiden förlängas.

4.5 Tillsynsmyndighetens befogenheter

4.5.1 Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

Av artikel 58 i dataskyddsförordningen framgår de utredningsbefogenheter respektive de korrigerande befogenheter som ska tillkomma varje tillsynsmyndighet. Det framgår av 6 kap. 1 § dataskyddslagen att de befogenheter som anges i artikel 58 gäller vid tillsyn över att bestämmelserna i dataskyddslagen och andra föreskrifter som kompletterar EU:s dataskyddsförordning följs. Bland de utredande befogenheterna som anges i dataskyddsförordningen och som dataskyddslagen hänvisar till, kan nämnas rätten att beordra den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet att tillhandahålla all information som tillsynsmyndigheten behöver samt tillsynsmyndighetens rätt att få tillgång till tillsynsobjektets lokaler. Tillsynsmyndighetens korrigerande befogenheter är bl.a. att utfärda varning, förelägga om rättelse eller radering samt att påföra sanktionsavgifter.

4.5.2 Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen

Av artikel 47 i dataskyddsdirektivet framgår de befogenheter som varje medlemsland ska föreskriva att tillsynsmyndigheten ska ha. I enlighet med bestämmelsen i dataskyddsdirektivet framgår i 5 kap. 5 § brottsdatalagen de undersökningsbefogenheter som tillsynsmyndigheten har. Det handlar bl.a. om tillgång till alla personuppgifter som behandlas, upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter och säkerhets- och skyddsåtgärder, tillträde till lokaler som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet disponerar samt tillgång till utrustning för behandling av personuppgifter.

Av 5 kap. 6 § framgår de förebyggande befogenheterna. Det handlar bl.a. om att tillsynsmyndigheten genom råd, rekommendationer eller påpekanden ska försöka förmå den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet att vidta åtgärder för att motverka risker.

Slutligen framgår i 5 kap. 7 § de korrigerande befogenheterna genom vilka tillsynsmyndigheten bl.a. har möjlighet att förbjuda fortsatt behandling eller fatta beslut om sanktionsavgift.

5 Biometri

5.1 Identifiering med biometri

Biometri är ett samlingsnamn för sådan automatiserad teknik som syftar till att identifiera en person eller avgöra om en påstådd identitet är riktig. Den baseras på mätning av fysiska karaktärsdrag hos den som ska identifieras.¹ Begreppet förekommer i olika sammanhang men har åtminstone tidigare inte haft en enhetlig, rättslig innebörd. I förarbetena till 27 kap. 17 f § rättegångsbalken (1942:740) anges emellertid att med biometrisk autentisering avses en elektronisk mätning av någons fysiska karaktärsdrag, t.ex. av fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri.² Med biometrisk autentisering kan en persons identitet verifieras, d.v.s. det går att kontrollera att en person är den han eller hon utger sig för att vara.³

Inom brottsbekämpning syftas ofta på metoder för att identifiera en person eller avgöra om en persons påstådda identitet är riktig, t.ex. utifrån personens fysiska karaktärsdrag. Det kan handla om att göra jämförelser av fingeravtryck, dna-profiler, ansiktsbilder eller röstprov.

Med biometri avses alltså den automatiserade metod eller teknik som används för att jämföra individuella kännetecken i identifieringssyfte. Exempel på individuella kännetecken som kan användas för biometrisk analys är t.ex. dna, mönster av fingeravtryck, ansiktsgeometri, ögat (iris, regnbågshinna och näthinna), röst, händer, blodkärl och gångstil. Det finns olika metoder för autentisering genom biometri, t.ex. fingeravtrycksanalys, dna-analys, ansiktigenkänning, röstigenkänning och handstilsanalys.⁴

¹ Jfr prop. 2008/09:132, *Fingeravtryck i pass*, s. 6.

² Prop. 2021/22:119, *Modernare regler för användningen av tvångsmedel*, s. 173.

³ Prop. 2025/26:48: *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 94.

⁴ SOU 2023:32, *Biometri – för en effektivare brottsbekämpning*, s. 246 f.

5.2 Genetiska uppgifter

Begreppet genetiska uppgifter definieras på samma sätt i artikel 4 i dataskyddsförordningen och artikel 3 i dataskyddsdirektivet. Av bestämmelserna framgår att med genetiska uppgifter avses alla personuppgifter som rör nedärvda eller förvärvade genetiska kännetecken för en fysisk person, vilka ger unik information om denna fysiska persons fysiologi eller hälsa och vilka framför allt härrör från en analys av ett biologiskt prov från den fysiska personen i fråga.

Genetiska uppgifter definieras även i brottsdatalogen. Det framgår av 1 kap 6 § att med genetiska uppgifter avses personuppgifter som rör en persons nedärvda eller förvärvade genetiska kännetecken och som härrör från analys av ett spår av eller ett prov från personen.

Brottsdatalogens definition är något vidare än definitionen i dataskyddsdirektivet, som bara omfattar information om en persons fysiologi eller hälsa. I förarbeten motiveras skillnaden av att det går att få fram andra uppgifter än information om fysiologi eller hälsa ur ett sådant biologiskt prov, exempelvis information om en persons biogeografiska ursprung.⁵

Däremot utgör inte den dna-profil som kan tas fram ur ett dna-prov en genetisk uppgift eftersom den endast består av en sifferkombination och inga nedärvda eller förvärvade genetiska kännetecken kan utläsas ur den. En dna-profil utgör däremot en biometrisk uppgift.⁶

5.3 Biometriska uppgifter

5.3.1 Definition

Begreppet biometriska uppgifter definieras genom i princip samma lydelse i artikel 4 i dataskyddsförordningen respektive i artikel 3 i dataskyddsdirektivet. Enligt definitionen i dataskyddsförordningen är biometriska uppgifter personuppgifter som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör

⁵ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 86 f.

⁶ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 50 f.

eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter. Skillnaden på definitionen i dataskyddsdirektivet är att det som bekräftas är en ”unik” identifiering. Några skäl för skillnaden redovisas varken i dataskyddsförordningen eller dataskyddsdirektivet.

Biometriska uppgifter definieras även i 1 kap. 6 § brottsdatalagen. Av bestämmelsen framgår att det handlar om personuppgifter som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken, som tagits fram genom särskild teknisk behandling och som möjliggör eller bekräftar unik identifiering av personen. Begreppet eller snarlika begrepp förekommer även i annan lagstiftning.⁷

5.3.2 Information ur ett biometriskt underlag

Biometriska uppgifter är den information som kan tas fram ur ett biometriskt underlag, se nedan i avsnitt 5.4 om vad som avses med biometriskt underlag. Dessa uppgifter kan användas för att skapa en referensmall eller för att jämföra med tidigare lagrade referensmallar i syfte att kontrollera en persons identitet.⁸

I dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivets definitioner av biometriska uppgifter anges ansiktsbilder som ett exempel på sådana uppgifter. Det innebär emellertid inte att vanliga fotografier och filmer omfattas av definitionen. De omfattas endast om de bearbetas tekniskt genom en särskild metod som syftar till identifiering, som exempelvis om de bearbetas i ett ansiktsgenkänningsprogram så att det går att identifiera personer på bilden eller filmen.⁹

5.4 Biometriska underlag

Begreppet biometriska underlag är inte definierat i svensk lagstiftning. Däremot används begreppet i förarbetena till brottsdatalagen där det anges att biometriska uppgifter är den

⁷ Se t.ex. 6 a § passlagen (1978:302), 9 kap. 8 a § utlänningslagen, 1 kap. 5 § lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter och 1 kap. 5 § lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten.

⁸ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 50

⁹ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 86 och skäl 51 till dataskyddsförordningen.

information som kan tas fram ur ett biometriskt underlag.¹⁰ Det omnämns även i 5 kap. 8 § lag (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område (polisens brottsdatalog).

Med biometriskt underlag avses det material som samlas in eller tas fram för biometrisk analys, t.ex. biologiskt material som salivprov och andra prover från kroppen som tas vid en kroppsbesiktning men även fingeravtryck, fotografier, handstilsprov och röstprov. Uttrycket används dock även för sådana underlag som inte ska användas för biometrisk analys, t.ex. fotodokumentation av skador på en misstänkt.¹¹ Dessa underlag kan bli föremål för biometrisk analys och resultatet av en sådan analys utgör biometriska uppgifter (se ovan). Uppgifterna som tas ur ett biometriskt underlag kan användas för att skapa en referensmall eller för att jämföra med tidigare lagrade referensmallar i syfte att kontrollera en persons identitet.¹²

5.5 Metoder för biometrisk autentisering

5.5.1 Fingeravtryck

Varje människa har unika fingeravtryck, vilket gäller även för enäggstvillingar. Det är skälet till att fingeravtryck kan användas för individualisering. Permanenta eller tillfälliga förändringar av fingeravtryck kan dock ske över tid med anledning av ärrbildning eller sjukdom.¹³

Analys av fingeravtryck har använts inom det svenska rättsväsendet sedan början av nittonhundratalet.¹⁴ Den tekniska utvecklingen har avancerat betydligt inom området och användning av fingeravtryck för identifiering eller autentisering är numer vanligt förekommande i samhället, t.ex. för att låsa upp mobiltelefoner eller för digital signering av avtal. Dessutom används fingeravtryck av myndigheter för att i vissa situationer kontrollera människors

¹⁰ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 435. Se även prop. 2008/09:132, *Fingeravtryck i pass*, s. 6 f.

¹¹ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 48.

¹² Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 86.

¹³ SOU 2023:32, *Biometri – för en effektivare brottsbekämpning*, s. 219.

¹⁴ SOU 2023:32, *Biometri – för en effektivare brottsbekämpning*, s. 219.

identitet, t.ex. genom kontroll enligt 9 kap. utlänningslagen mot biometriska uppgifter i ett uppehållstillståndskort.

I 1 kap. 5 § polisens brottsdatalog definieras fingeravtryck som avtryck av finger eller hand. Det framgår av bestämmelsen i 28 kap. 14 § femte stycket rättegångsbalken att med fingeravtryck avses även handavtryck. Bestämmelsen i rättegångsbalken utvidgades den 1 juli 2025 med polisens brottsdatalog som förlaga, från att bara ha avsett avtryck av finger till att avse hela handen.¹⁵ I förarbetena till det lagstiftningsärendet angavs att vad som avses med fingeravtryck enligt rättegångsbalken gäller även vid annan lagstiftning som medger att fingeravtryck tas med tvång under en förundersökning eller vid straffverkställighet, t.ex. enligt fängelselagen (2010:610) och lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.¹⁶

5.5.2 Fotografier

Fotografier eller videoupptagning kan vara till hjälp för att identifiera en person. Det kan handla om att identifiera en person med t.ex. tatueringar, örons utseende, kroppslängd och ärr. Inom brottsbekämpning kan både fotografier och videoupptagning vara till hjälp för att identifiera en gärningsperson men även okända målsäganden. Det finns över lag en ökad användning av ansiktsbilder i samhället. Det hänger i hög utsträckning samman med teknisk utveckling och att fotografier på papper på många områden har ersatts av digitala motsvarigheter.¹⁷

Biometrisk autentisering med användning av ansiktsbilder kan ske genom ansiktsgenkänning. Igenkänningen görs vanligen genom att utvalda ansiktsdrag från en ansiktsbild (digital bild) jämförs med bilder på en eller flera personers ansikten.¹⁸

Tekniken används idag exempelvis vid automatiska passkontroller på flygplatser runt om i världen och av brottsbekämpande myndigheter. Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten) konstaterade redan hösten 2019 att polisen får använda

¹⁵ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 58.

¹⁶ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 182. Lagen är sedan den 1 januari ersatt av lag (2025:1035) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

¹⁷ SOU 2023:32, *Biometri – för en effektivare brottsbekämpning*, s. 221.

¹⁸ Europeiska dataskyddsstyrelsen, Riktlinjer för ansiktsgenkänning inom rättsväsendet, version 1.0, antagna den 12 maj 2022, s. 7.

ansiktsgenkänning för att utreda brott. Ansiktsgenkänning är även vanlig i privata sammanhang. Exempelvis har dagens mobiltelefoner i allmänhet en inbyggd funktion för ansiktsgenkänning. Även bank-id tillhandahåller ansiktsgenkänning för autentisering och signering.¹⁹

Sedan 1 juni 2022 finns en skyldighet i 27 kap. 17 f § rättegångsbalken för enskilda att på tillsägelse av en polisman medverka till biometrisk autentisering, om en genomsökning av ett beslagtaget föremål, en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras. Med hänsyn till att teknikutvecklingen sker så snabbt valde regeringen vid införandet av bestämmelsen att inte begränsa den till sådana metoder som i praktiken är möjliga att verkställa, som t.ex. fingeravtryck. Regeringen menade att övervägande skäl talade för att regleringen så långt som möjligt borde göras övergripande och teknikneutral, varvid framtida tekniska lösningar för att öppna ett avläsningsbart informationssystem täcks in.²⁰

5.5.3 Röstprov

Med talarjämförelse avses en jämförelse av två röster för att bedöma om rösterna tillhör samma talare. Inom den forensiska verksamheten görs en tydlig distinktion mellan talarjämförelser (speaker comparison) och talaridentifiering (voice/speaker identification). Talaridentifiering används för att söka fram ett antal röster som skulle kunna passa in på en okänd talare eller röst. Talarjämförelser syftar inte till att hitta tänkbara individer som rösten kan tillhöra, utan handlar om att beräkna sannolikheten för att två röster tillhör samma talare.²¹

¹⁹ Ds 2023:21, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 245 f.

²⁰ Prop. 2021/22:119, *Modernare regler för användningen av tvångsmedel*, s. 148.

²¹ SOU 2023:32, *Biometri – för en effektivare brottsbekämpning*, s. 224 f.

5.6 Biometriska uppgifter är känsliga personuppgifter

5.6.1 Särskilda regler enligt både dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet

Både dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet stadgar att biometriska och genetiska uppgifter är sådana särskilda kategorier av personuppgifter för vilka gäller separata regler. Enligt artikel 10 i dataskyddsdirektivet får känsliga personuppgifter behandlas endast om det är absolut nödvändigt. Artikel 9 i dataskyddsförordningen innehåller däremot ett principiellt förbud mot behandling av känsliga uppgifter, åtföljt av en förteckning över situationer där undantag från förbudet är tillåtet.

5.6.2 Mer om undantaget i dataskyddsförordningen

I förteckningen med undantag i dataskyddsförordningen nämns inte situationer som motsvarar en behandling av uppgifter för sådana ändamål som anges i artikel 1 i dataskyddsdirektivet. EU-domstolen har konstaterat att medan en behandling av biometriska och genetiska uppgifter som utförs av de behöriga myndigheterna för de ändamål som omfattas av dataskyddsdirektivet kan tillåtas, är detta inte nödvändigtvis fallet för en behandling av dessa uppgifter i de fall dessa omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Behöriga myndigheters behandling av biometriska och genetiska uppgifter, inom andra uppdrag än de som utförs för ändamål som anges i artikel 1 i dataskyddsdirektivet, är dock inte automatiskt utesluten enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen. Artikeln innebär inte ett absolut förbud mot sådan behandling, under förutsättning att behandlingen motsvarar någon av de undantagssituationer som anges i artikeln.

EU-domstolen har vidare konstaterat att den nationella lagstiftaren i samma lagstiftning kan föreskriva behandling av personuppgifter för ändamål som omfattas av dataskyddsdirektivet och för andra ändamål som omfattas av dataskyddsförordningen. Lagstiftaren måste dock säkerställa att det inte föreligger några tvetydigheter vad gäller tillämpligheten av den ena eller den andra av

desså båda unionsrättsakter på insamlingen av biometriska och genetiska uppgifter.²²

5.6.3 Biometriska uppgifter får endast behandlas om det är absolut nödvändigt

Även i nationell rätt finns, som framgår av avsnitt 4.3.2 och 4.3.4, särskilda restriktioner när det gäller behandling av biometriska uppgifter. Enligt 5 § kriminalvårdsdatalagen får känsliga personuppgifter behandlas endast om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen. Samma begrepp används i 2 kap. 11 § brottsdatalagen. Enligt huvudregeln i 2 kap. 11 § får känsliga personuppgifter inte behandlas alls, men om uppgifter om en person behandlas får de dock kompletteras med känsliga personuppgifter när det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Regeringen uttryckte särskilt i samband med införandet av kriminalvårdsdatalagen, att det vore en fördel för Kriminalvården att samma förutsättningar för att behandla känsliga personuppgifter gäller enligt de båda regelverken.²³ Med det menas alltså behandling av personuppgifterna med stöd av dataskyddsförordningen och med stöd av brottsdatalagen som genomfört dataskyddsdirektivet.

När det gäller biometriska uppgifter och genetiska uppgifter får sådana, enligt 2 kap. 12 § brottsdatalagen, behandlas endast när det är särskilt föreskrivet och det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. I 2 kap. 3 § Kriminalvårdens brottsdatalag finns en sådan föreskrift med samma innebörd avseende biometriska uppgifter.

Enligt den lagstiftning som gäller för personuppgiftsbehandling inom Kriminalvården får känsliga personuppgifter alltså behandlas endast om den är absolut nödvändig. Det är samma begrepp som används i artikel 10 i dataskyddsdirektivet. Syftet med artikel 10 är att säkerställa ett utökat skydd mot sådan behandling som kan utgöra ett synnerligen allvarligt hot mot grundläggande rättigheter,

²² EU-domstolens dom den 26 januari 2023 i mål C-205/21, V.S. mot Ministerstvo na vatreshnite raboti m.fl.

²³ Prop. 2017/18:248, *Kriminalvårdsdatalag – en ny lag med anpassningar till EU:s dataskyddsförordning*, s. 25.

som rätten till respekt för privatlivet och skyddet för personuppgifter.²⁴

5.6.4 Förhandsavgörande från EU-domstolen

Bakgrund

EU-domstolen har i ett förhandsavgörande från 2023²⁵ ytterligare belyst begreppet ”absolut nödvändig”. V.S var misstänkt för skattebedrägeri i Bulgarien. Inom ramen för det bulgariska straffrättsliga förfarandet anmodades V.S att lämna fingeravtryck och dna-prov och att låta sig fotograferas. V.S motsatte sig åtgärderna. Polismyndigheten ansökte därför hos domstol om att åtgärderna skulle vidtas med tvång med stöd av nationell lagstiftning enligt vilken registrering föreskrivs för personer som misstänks för ett uppsåtligt brott som omfattas av allmänt åtal.

Kravet på absolut nödvändighet

Förhandsavgörandet rörde frågor från en bulgarisk domstol om insamling av fingeravtryck, fotografi och prov för dna-analys från brottsmisstänkta för registreringsändamål. EU-domstolen redogjorde bl.a. för att enligt ordalydelsen i artikel 10 i dataskyddsdirektivet är behandling av biometriska uppgifter tillåten ”endast om det är absolut nödvändigt” vilket ska tolkas som ett strängare villkor för behandling av känsliga uppgifter i förhållande till andra uppgifter som behandlas. Användningen av adverbet ”endast” understryker således att behandling av särskilda kategorier av uppgifter endast kan anses vara nödvändig i ett begränsat antal fall. Den omständigheten att behovet av att behandla sådana uppgifter ska vara ”absolut” tyder vidare på att detta behov ska bedömas särskilt strikt.

Vidare menade EU-domstolen att frågan om behandlingen är ”absolut nödvändig” ska fastställas med hänsyn till ändamålet för insamlingen av personernas biometriska och genetiska uppgifter.

²⁴ Se analogt, EU-domstolens dom den 24 september 2019 i mål C-136/17, GC m.fl. mot Commission nationale de l’informatique et des libertés m.fl.

²⁵ EU-domstolens dom den 26 januari 2023 i mål C-205/21, V.S. mot Ministerstvo na vnutreshnite raboti m.fl.

Ändamålen med behandlingen av biometriska och genetiska uppgifter kan inte anges i alltför allmänna termer, utan måste definieras på ett tillräckligt precist och konkret sätt för att det ska vara möjligt att bedöma huruvida denna behandling är ”absolut nödvändig”. Kravet på att behandlingen av känsliga uppgifter ska vara ”absolut nödvändig” innebär dessutom en särskilt strikt kontroll i detta sammanhang av iakttagandet av principen om uppgiftsminimering.

Mer om nödvändighet

Kravet på nödvändighet, menade EU-domstolen, är uppfyllt när det eftersträvade målet av allmänt samhällsintresse inte rimligen kan uppnås på ett lika effektivt sätt genom andra medel som i mindre utsträckning inskränker de registrerades grundläggande rättigheter.²⁶ Den personuppgiftsansvarige måste alltså försäkra sig om att målet inte kan uppnås genom andra kategorier av uppgifter än känsliga personuppgifter. Betydelsen av det mål som behandlingen är avsedd att uppnå måste också beaktas. Denna betydelse kan bl.a. bedömas med hänsyn till arten av det eftersträvade målet, bl.a. med beaktande av om behandlingen tjänar ett konkret mål som har samband med förebyggande av brott eller sådana hot mot den allmänna säkerheten som är särskilt allvarliga, bekämpandet av sådana brott eller skydd mot sådana hot samt mot bakgrund av de särskilda omständigheter under vilka behandlingen utförs.

EU-domstolens bedömning av omständigheterna i målet

I det aktuella fallet bedömde EU-domstolen att den nationella lagstiftningen, enligt vilken systematisk insamling av biometriska och genetiska uppgifter föreskrevs för varje person som misstänktes för ett uppsåtligt brott som omfattades av allmänt åtal, i princip stred mot kravet om absolut nödvändighet. En sådan lagstiftning kan enligt EU-domstolen, nämligen leda till en insamling av biometriska och genetiska uppgifter utan åtskillnad och generellt om de flesta misstänkta personer, eftersom begreppet ”uppsåtligt brott som

²⁶ För ett liknande resonemang se EU-domstolens dom den 1 augusti 2022, mål nr C-184/20, OT mot Vyriausioji tarnybinės etikos Komisija.

omfattas av allmänt åtal” är av särskilt allmän karaktär och kan tillämpas på ett stort antal brott, oberoende av deras art och allvar.

Slutligen konstaterade EU-domstolen att bestämmelsen om ”absolut nödvändighet” ska förstås så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning som föreskriver en systematisk insamling av biometriska och genetiska uppgifter från varje person som är misstänkt för uppsåtlig brottslighet som omfattas av allmänt åtal för registrering, utan att det föreskrivs någon skyldighet för den behöriga domstolen att pröva och visa dels att denna insamling är absolut nödvändig för att uppnå de konkreta mål som eftersträvas, dels att dessa mål inte kan uppnås genom åtgärder som utgör ett mindre allvarligt ingrepp i den berörda personens rättigheter och friheter.

Svenska lagstiftarens syn på förhandsavgörandet

Regeringen har i lagstiftningsärendet rörande utökad biometri i brottsbekämpningen²⁷ haft anledning att beröra EU-domstolens förhandsavgörande. Regeringen konstaterade att avgörandet måste tolkas i ljuset av de nationella bestämmelser som låg till grund för prövningen. Domstolens prövning tog inte sikte på att besvara frågor om upptagning av biometriska underlag från den som frihetsberövats p.g.a. brottsmisstanke. Det gjordes därmed ingen urskiljning på det viset som föreslogs och sedermera infördes i svensk rätt där möjligheten att uppta biometriska underlag som huvudregel förutsätter anhållande och häktning, vilket innebär att det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver och att misstanken når upp till sannolika skäl. Som huvudregel krävs också att det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet. Regeringen anförde att för att ett frihetsberövande ska få ske krävs därutöver att åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse. Frihetsberövandet måste alltså bedömas som en

²⁷ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*.

proportionerlig åtgärd för att få genomföras. Enligt regeringen kan situationen därmed inte jämföras med upptagning av underlag för samtliga brott som hör under allmänt åtal vilket var fallet med den bulgariska regleringen. Därmed ansåg regeringen att EU-domstolens dom inte kunde uppfattas som ett hinder mot att regelbundet ta upp vissa biometriska underlag från den som har anhållits eller häktats som misstänkt för brott.

Slutligen menade regeringen att upptagning av dna-prov, fingeravtryck och ansiktsfotografi från den som är anhållen eller häktad till följd av misstanke om brott kan förutsättas leda till ökad effektivitet i brottsbekämpningen och att fler brott klaras upp. Regeringen bedömde därmed behovet av en utökad obligatorisk upptagning väga så tungt att det uppväger det integritetsintrång som upptagningen och en efterföljande registrering innebär för den som anhålls eller häktas som misstänkt för brott. Enligt regeringens bedömning utgör obligatorisk upptagning en proportionerlig åtgärd som är förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga, men också med kravet i dataskyddsregleringen på att biometriska och genetiska uppgifter bara får behandlas om det är absolut nödvändigt. Av betydelse för bedömningen var enligt regeringen att uppgifterna omfattas av sekretess, att uppgifterna endast får behandlas för vissa specifika avgränsade ändamål och att uppgifterna endast får behandlas i polisens register under en begränsad tid om den misstänkte inte döms för brottet.²⁸

²⁸ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 72 f.

6 Kriminalvårdens uppdrag och verksamhet

6.1 Kriminalvårdens uppdrag

6.1.1 Instruktion för Kriminalvården

Kriminalvården är en del av rättsväsendet och har som främsta uppdrag att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra personutredningar i brottmål, se 1 § förordning med instruktion för Kriminalvården. Myndighetens verksamhet ska, enligt 2 §, bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt och myndigheten ska förebygga återfall i brott. Utöver det ska myndigheten särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras och att narkotikamissbruk bekämpas. Det ankommer också på Kriminalvården att anpassa innehållet i verkställigheten efter varje individs behov och att förbereda frigivning. I myndighetens uppdrag ingår också att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten och att ansvara för viss transportverksamhet, se 3 §.

Kriminalvården utgör beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.¹ Myndigheten har en särskild betydelse för samhällets civila beredskap och ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap, se 18 och 20 §§ enligt samma förordning.

Säkerheten inom myndigheten ska, enligt 7 § förordning med instruktion för Kriminalvården, vara väl anpassad till verksamhetens behov och antalet häktes- och anstaltsplatser ska fortlöpande anpassas till behovet. Häktes- och anstaltsorganisationen ska vara

¹ Bilaga 1 till förordning om statliga myndigheters beredskap.

utformad så att den tillgodoser olika behov av övervakning och kontroll. Anstaltsorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser intagnas rättigheter och olika behov av sysselsättning och annat innehåll i verkställigheten samt främjar en ändamålsenlig planering av intagnas frigivning. Håktesorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser intagnas rättigheter och främjar ett effektivt samarbete med övriga myndigheter inom rättsväsendet.

6.1.2 Regleringsbrev för år 2025

Av regleringsbrevet till Kriminalvården för år 2025 framgår som övergripande mål att brottsligheten ska minska och människors trygghet ska öka och att Kriminalvården ska bidra till den utvecklingen genom att utföra sina uppgifter.² Utöver det har regeringen som mål och återrapporteringskrav ställt upp att Kriminalvården ska redovisa hur myndigheten har arbetat för att upprätthålla en god säkerhet varvid en särskild redovisning ska göras avseende arbetet med att förebygga infiltration, korruption och annan otillåten påverkan inom verksamheten. Kriminalvården ska också särskilt redogöra för hur myndigheten utvärderat det egna informations- och cybersäkerhetsarbetet respektive vilket arbete som bedrivits för en fördjupad samverkan med Polismyndigheten och Migrationsverket, på både operativ och strategisk nivå, med syfte att skapa bättre förutsättningar för att öka återvändandet samt minska andelen personer som avviker.

Myndigheten har sedan tidigare fjorton pågående uppdrag som ska redovisas under åren 2025–2028. Det handlar om bl.a. förstärkt internationellt samarbete mot organiserad brottlighet och avhopparverksamhet.

Regeringen har utöver pågående uppgifter bl.a. gett Kriminalvården i uppdrag att beräkna en utökad platskapacitet, att inom ramen för tidigare beslutat regeringsuppdrag redovisa förslag på åtgärder som skulle kunna bidra till en snabbare och mer kostnadseffektiv expansion av platskapaciteten och vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar samt tillsammans med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och

² Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Kriminalvården.

Brottsförebyggande rådet fortsätta arbetet med att bedöma framtida verksamhetsvolymer i brottmålsprocessen.

6.2 Kriminalvårdens verksamhet

Kriminalvården är indelad i sex geografiska regioner, transportavdelningen och ett huvudkontor beläget i Norrköping. Det är Kriminalvårdens generaldirektör som leder myndigheten och varje region leds av en regionchef. Den sista december 2024 hade Kriminalvården över 20 000 anställda. Kriminalvården hade, vid utgången av år 2024, 42 häkten, 40 anstalter för män, 6 anstalter för kvinnor, 33 frivårdskontor och 21 transportkontor fördelade över hela Sverige.³

Inom Kriminalvården delas häkten och häktesplatser in i två säkerhetsklasser. Det finns normalhäkten och säkerhetshäkten, varvid det råder högre säkerhet inom de sistnämnda.

Anstalterna har olika säkerhetsklassificering, från 1 till 3, där 1 är den högsta säkerhetsklassen och 3 är den lägsta. Både säkerhetsklass 1 och 2 består av slutna anstalter medan säkerhetsklass 3 består av öppna anstalter. Kriminalvården har uppgett att fördelningen av anstaltsplatser för män i dagsläget är ungefär 30 procent i anstalt av säkerhetsklass 1, 45 procent i anstalt av säkerhetsklass 2 och 25 procent i anstalt av säkerhetsklass 3. För kvinnor är fördelningen cirka 60 procent i anstalt av säkerhetsklass 2 och 40 procent i anstalt av säkerhetsklass 3.

Frivård är kriminalvård som äger rum ute i samhället. Verkställighet av ett straff eller en påföljd i frivård innebär både kontroll och stöd för de dömda. Inom ramen för frivården övervakas klienter som dömts till skyddstillsyn, ungdomsövervakning, någon frivårdspåföljd förenad med samhällstjänst och fängelsestraff som verkställs med elektronisk övervakning samt de personer som har frigetts villkorligt. Frivårdens arbete börjar redan när en person misstänks för ett brott genom att handläggarna gör personutredningar om de misstänkta före rättegång för att underlätta för domstolen att välja påföljd vid en fällande dom.

Kriminalvården har också i viss utsträckning, enligt överenskommelse med Polismyndigheten, hand om frihetsberövade

³ Kriminalvårdens årsredovisning 2024.

personer som är placerade i arrester. Det innebär i praktiken att Kriminalvården, efter överenskommelse, bedriver arrestverksamhet på vissa platser i landet och där har hand om frihetsberövade personer som annars Polismyndigheten hade ansvarat för.

6.3 Särskilda regler för Kriminalvården

6.3.1 Inledning

I Kriminalvårdens instruktion och regleringsbrev läggs grunden för myndighetens verksamhet. De materiella reglerna för hur kriminalvård ska bedrivas återfinns i ett flertal internationella regelverk och nationella lagar och förordningar. Utöver det har Kriminalvården utfärdat en rad föreskrifter på området.

6.3.2 Internationella bestämmelser

Det finns internationella regler som förbjuder tortyr och godtyckliga ingripanden och som Kriminalvården behöver förhålla sig till, t.ex. FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter⁴, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter⁵ och konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning⁶. FN har också utarbetat en resolution som berör kriminalvårdspåföljder och som kallas Nelson Mandela-reglerna.⁷ Den innehåller bestämmelser om bl.a. inkvartering, idrott, sjukvård, disciplin och straff, tvångsmedel, religion, förvaring av internernas ägodelar, förflyttning av interner, anstaltspersonal, arbete, utbildning och rekreation.

Det finns även ett flertal konventioner med skydd mot omänsklig behandling, t.ex. Europakonventionen och Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning⁸. Utöver det har

⁴ Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 10 december 1948.

⁵ Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, 16 december 1966.

⁶ Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, antogs 10 december 1984 och trädde i kraft den 16 juni 1987.

⁷ United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela-reglerna), 17 december 2015.

⁸ Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, 26 juni 1987.

Ministerkommittén antagit en rekommendation avseende europeiska fängelseregler som anger bl.a. att intagna ska behandlas med respekt, att fängelsemiljön ska likna samhället och att säkerhetsåtgärder ska vara proportionerliga.⁹ De föreskriver också att intagna ska ha tillgång till aktiviteter, vård och sociala kontakter.

6.3.3 Nationella bestämmelser¹⁰

Häktesverksamheten

Häkteslagen och häktesförordningen

När det gäller häktesverksamheten så finns regelverket i häkteslagen (2010:611) som kompletteras av häktesförordningen (2010:2011). Lagen innehåller bestämmelser om verkställighet av beslut om häktning och reglerar vad som gäller i fråga om placering och vissa rättigheter, besök och andra kontakter, särskilda kontroll- och tvångsåtgärder, hälso- och sjukvård, restriktioner för intagna som är misstänkta för brott samt beslut och överklagande m.m.

Lagens bestämmelser gäller inte enbart den som är häktad, anhållen eller gripen p.g.a. misstanke om brott utan även andra enligt vad som följer av 1 kap. 2 och 3 §§, se vidare nedan.

Häkteslagen ger uttryck för strävandena att på olika sätt underlätta situationen för den som berövas friheten. Samtidigt innebär de överväganden som ligger till grund för häktning och andra frihetsberövanden p.g.a. misstanke om brott att det, när det finns kollusionsfara, d.v.s. att det finns fara för att den misstänkte försvårar brottsutredningen, kan krävas betydande inskränkningar i den frihetsberövades möjligheter till kontakter med omvärlden. Bestämmelserna i lagen syftar till att lösa denna konflikt på ett för den intagne så positivt sätt som möjligt.¹¹

Kriminalvården har utfärdat föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:5) för häkte. Föreskrifterna och de allmänna råden utgör omfattande kompletterande bestämmelser till häkteslagen och häktesförordningen. Där anges specificeringar i fråga om bl.a. de

⁹ Recommendation Rec (2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, 1 juli 2020.

¹⁰ Det bör i sammanhanget noteras att regeringen i augusti 2025 gav en utredare i uppdrag att se över häkteslagen och fängelselagen, se utredningen En översyn av häkteslagen och fängelselagen i syfte att underlätta för Kriminalvårdens expansion (Dir 2025:80).

¹¹ Lindberg, Gunnel, *Häkteslag (2010:611)*, Inledning, Karnov (JUNO), besökt 2025-11-19.

intagnas placering, besök och andra kontakter, särskilda kontroll- och tvångsåtgärder samt hälso- och sjukvård.

Enligt nyssnämnda föreskrifter och allmänna råd ska det för varje intagen som är häktad p.g.a. misstanke om brott, inom två veckor från häktningen, fastställas en plan för häktesvistelsen (häktesplan). Häktesplanen ska vara individuellt utformad efter omständigheterna i det enskilda fallet. Motsvarande häktesplan kan också fastställas för en intagen som vistas i häkte på annan grund än misstanke om brott, med iakttagande av frihetsberövandets karaktär och varaktighet. Normalt saknas skäl att ta fram och fastställa en häktesplan för de intagna som vistas i häkte på annan grund än misstanke om brott, eftersom det kan röra sig om korta frihetsberövanden om några timmar eller något dygn. En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall. Det kan t.ex. många gånger vara motiverat att ta fram och fastställa en häktesplan för personer som är tagna i förvar enligt utlänningslagen.¹²

Häktade, anhållna och gripna p.g.a. misstanke om brott

Häkteslagen och häktesförordningen innehåller bestämmelser om verkställighet av beslut om häktning och vissa andra tillfälliga frihetsberövanden i häkte eller i annan förvaringslokal, se 1 kap. 1 § häkteslagen. Regelverket gäller alltså inte bara den som är häktad, anhållen eller gripen p.g.a. misstanke om brott utan även andra kategorier av frihetsberövade.

Det är emellertid enbart den som är gripen, anhållen eller häktad p.g.a. misstanke för brott som får åläggas s.k. restriktioner (inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden). Sådana inskränkningar får endast meddelas om det finns risk för att den intagne undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning. För den som är häktad får restriktioner meddelas endast om han eller hon får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken, d.v.s. att en domstol efter begäran från åklagaren har bestämt att restriktioner får meddelas. I sammanhanget bör dock noteras att reglerna i häkteslagen om förutsättningar för bl.a. besök och kommunikation gäller för alla intagna.

¹² 1 kap. 25 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte (FARK Häkte).

Häktade av annan anledning än brott

I svensk rätt finns möjlighet att häkta personer på annan grund än misstanke om brott. Det handlar om gäldenärer som är föremål för konkurs eller utmätning, personer i ärenden om verkställighet av utländsk brottmålsdom enligt 3 kap. 14 § lag (2025:520) om internationell verkställighet i brottmål samt vittnen som vägrar att vittna.

När det gäller reglerna om häktning inom ramen för ett konkursförfarande så görs det i lagen skillnad på två situationer, häktning innan beslut om konkurs, vilket regleras i 2 kap. 12 § konkurslagen, respektive häktning efter beslut om konkurs, vilket regleras i 6 kap. 9 § konkurslagen. I det första fallet anges att rätten, när vissa förutsättningar är uppfyllda, kan förbjuda gäldenären att resa utomlands. Om ett reseförbud bedöms vara otillräckligt får gäldenären häktas. I det andra fallet anges att häktning kan ske under vissa förutsättningar om gäldenären, och i vissa fall andra personer, inte fullgör sina skyldigheter att t.ex. lämna upplysningar och att avlägga bouppteckningsed, eller om gäldenären överträder ett reseförbud. Häktning får ske endast om det finns synnerliga skäl för det, eller beträffande överträdelse av reseförbud, om det inte är uppenbart att det är onödigt. Enligt 6 kap. 11 § konkurslagen får en person vara häktad i maximalt tre månader.

Enligt 2 kap. 16 § utsökningbalken får en gäldenär eller tredje man som brister i t.ex. sin skyldighet att lämna upplysningar häktas, om det föreligger synnerliga skäl. Ingen får hållas häktad längre tid än tre månader i målet. Det anges i bestämmelsen att vad gäller övriga frågor om häktning har vad som gäller enligt rättegångsbalken om häktning av misstänkt motsvarande tillämpning.

Det framgår av lag om internationell verkställighet i brottmål att det på begäran av en behörig myndighet i en annan stat finns vissa möjligheter att häkta en dömd person som befinner sig i Sverige om det finns risk för att han eller hon avviker eller på annat sätt undandrar sig verkställighet. Häktning får även ske om det är fråga om en utländsk utevarodoms som har begärts eller kommer att begäras verkställd i Sverige enligt brottmålsdomskonventionen¹³ och

¹³ Europeiska konventionen den 28 maj 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverkningar.

det finns risk för att den dömda genom att undanröja bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.

Slutligen finns det möjlighet enligt 36 kap. 21 § rättegångsbalken att häkta vittne som utan giltigt skäl vägrar att avlägga ed eller att lämna vittnesmål. En person får inte hållas i häkte längre tid än tre månader och inte längre än till dess rätten skilt målet från sig. Barn under 15 år och personer som p.g.a. en psykisk störning saknar erforderlig insikt om betydelsen av ed kan inte bli föremål för sådana tvångsåtgärder.

Intagen i ett häkte i avvaktan på att han eller hon ska förpassas till en kriminalvårdsanstalt eller ett särskilt ungdomshem

En dömd person som ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet av fängelsestraff får, enligt 9 § strafftidslagen (2018:1251), i anslutning till det tas in i häkte i avvaktan på anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena.

Tiden i häkte får, enligt 10 §, inte vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl för en längre tid. Även om det finns särskilda skäl får tiden inte vara längre än trettio dagar.

Tillfälligt placerad i ett häkte med stöd av fängelselagen

I fängelselagen finns ett antal bestämmelser enligt vilka intagna i fängelse vid vissa tillfällen kan placeras tillfälligt i häkte.

Enligt 6 kap. 6 § fängelselagen får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna, om det är nödvändigt p.g.a. att den intagne är våldsam eller berusad. Om ett sådant avskiljande inte kan verkställas i anstalt, får den intagne placeras i häkte i högst två dygn.

Om det uppstår misstanke om att en intagen i fängelse misskött sig kan det bli fråga om att utdela varning men även att skjuta upp villkorlig frigivning, se 12 kap. 1–2 §§ fängelselagen med hänvisning till 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken (1962:700). Under utredningen av en fråga om misskötsamhet får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte

hållas avskild under längre tid än fyra dygn. Om ett sådant avskiljande inte kan verkställas i anstalt, får den intagne placeras i häkte.

Slutligen finns en möjlighet att enligt 10 kap. 6 § fängelselagen, i anslutning till vistelse utanför anstalt, tillfälligt placera en intagen i häkte om det är nödvändigt av säkerhetsskäl eller med hänsyn till transportförhållandena.

Omhändertagande enligt 28 kap. 11 § fjärde stycket brottsbalken i avvaktan på att ett beslut om undanröjande av skyddstillsyn får laga kraft.

Kriminalvården får i vissa situationer besluta att en dömd person tillfälligt ska omhändertas om personen brutit mot de villkor som gäller efter en dom på skyddstillsyn. Möjligheten har införts för att tillgodose Kriminalvårdens behov av att snabbt kunna vidta åtgärder vid konstaterad misskötsamhet.¹⁴ Om övervakningsnämnden inte fastställer beslutet inom den tiden, upphör det att gälla. Ett omhändertagande får inte pågå längre än en vecka. Om det finns synnerliga skäl, får ett nytt beslut fattas om att den dömde ska vara omhändertagen ytterligare högst en vecka. Är den dömde omhändertagen när domstolen meddelar beslut att skyddstillsynen ska undanröjas, får domstolen besluta att den dömde ska vara omhändertagen till dess beslutet får laga kraft. Ett omhändertagande får inte pågå efter provotidens utgång.

Intagen i häkte för annat ändamål än verkställighet av påföljd för brott

Det finns vissa situationer när personer kan vara intagna i häkte för ett annat ändamål än att verkställa en påföljd. Det handlar om när beslut har fattats om omhändertagande enligt 26 kap. 22 § och 28 kap. 6 c § brottsbalken samt omhändertaganden enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m., lagen om psykiatrisk tvångsvård samt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.¹⁵

¹⁴ Prop. 2021/22:193, Tillfälligt omhändertagande av villkorligt frigivna och skyddstillsynsdömda, s. 15 f.

¹⁵ Prop. 2009/10:135, En ny fängelse- och häkteslagstiftning, s. 182.

Därutöver kan bl.a. även förvarstagna enligt utlänningslagen eller lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar vara placerade i häkte eller anstalt, se nedan.

Kriminalvården har dessutom enligt 45 c § lagen om vård av missbrukare i vissa fall, 43 c § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och 20 c § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård möjlighet att ta en person i förvar under ett transportuppehåll. Under de transporterna ska Kriminalvården tillämpa 4 kap. 4 § häkteslagen (om kroppsvisitation), 4 kap. 10 § första stycket (om användning av fängsel), och 8 kap. 2 a § om möjligheten att i vissa fall begära hjälp av Polismyndigheten.

Intagen i en polisarrest för förvar

Det finns vissa situationer när personer kan vara intagna i en polisarrest för förvar. Det handlar t.ex. om personer som enligt 4 kap. 34 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp förs över till Sverige och personer som enligt 4 kap. 8 § lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder tillfälligt förs över till Sverige. Därutöver kan bl.a. även förvarstagna enligt utlänningslagen eller lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar vara placerade i arrest.¹⁶

Det finns emellertid en mängd andra materiella bestämmelser som medger rätt till frihetsinskränkningar såsom gripande, anhållande, häktning, omhändertagande, hämtning och kvarhållande. Det handlar om bestämmelser i bl.a. lagen om vård av missbrukare, lagen om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1957:668) om utlämning för brott och lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling. Dessa materiella bestämmelser innehåller dock inte alltid ett uttryckligt ställningstagande rörande om frihetsinskränkningen är förenad med en rätt eller skyldighet att ta personen i förvar. Med förvar avses i detta sammanhang insättning i arrest eller annan inlåsning. Regeringen har därför, i samband med att vissa ändringar infördes i polislagen, gjort förtydliganden kring bestämmelser i polislagen och vissa andra författningar som ger stöd för omhändertagande eller andra inskränkningar i rörelsefriheten,

¹⁶ Prop. 2009/10:135, *En ny fängelse- och häkteslagstiftning*, s. 182.

rörande när förvar kan komma i fråga.¹⁷ Regeringen har emellertid också konstaterat att det kan förekomma även andra situationer där omhändertagande kan förenas med förvar.¹⁸

Förvar enligt utlänningslagen

Enligt 10 kap. 1 § utlänningslagen får en utlänning som har fyllt 18 år tas i förvar om dennes identitet är oklar eller om det är nödvändigt för att det ska kunna utredas om utlänningen har rätt att stanna i Sverige. En utlänning får också tas i förvar om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas, eller om verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning behöver förberedas. En förutsättning för förvar när det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas eller verkställighet av sådana åtgärder planeras är att det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

En utlänning får inte hållas i förvar längre tid än 48 timmar för utredning om dennes rätt att stanna i Sverige. Om en utlänning hålls i förvar för att verkställighet av avvisning eller utvisning ska planeras får denne inte hållas där längre än två månader och vid synnerliga skäl maximalt tre månader. Om verkställigheten tar längre tid p.g.a. bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, får utlänningen hållas i förvar i tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlänningen av allmän domstol utvisats p.g.a. brott.

Migrationsverket kan enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest i följande fall.

- Om utlänningen av allmän domstol har utvisats p.g.a. brott.
- Om utlänningen behöver hållas avskild för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra, se 11 kap. 7 § utlänningslagen, och av säkerhetsskäl inte kan vistas i Migrationsverkets lokaler.

¹⁷ Prop. 1996/97:175, *Ändringar i polislagen m.m.*, s. 36 f.f.

¹⁸ Prop. 1996/97:175, *Ändringar i polislagen m.m.*, s. 36.

- Om det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn.
- Om det annars finns synnerliga skäl.

Av 11 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen framgår att för behandling av en utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt eller häkte gäller häkteslagen i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av nämnda lag, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

En utredning rörande regelverket om förvar¹⁹, har i februari 2025 presenterat en del förslag om ändringar av regelverket.

Förvar enligt lag om särskild kontroll av vissa utlänningar

Enligt 2 kap. 1 § lag om särskild kontroll av vissa utlänningar får en utlänning utvisas om denne med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Om det är sannolikt att ett beslut om utvisning kommer att meddelas eller om det behövs för att förbereda eller genomföra verkställighet av ett sådant beslut får enligt 3 kap. 1 § en utlänning som har fyllt 18 år tas i förvar. Utlänningen får endast tas i förvar om det finns anledning att anta att utlänningen annars avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten eller utövar brottslig verksamhet i Sverige eller om utlännings identitet är oklar.

En utlänning som har fyllt 18 år får enligt 3 kap. 8 § inte hållas i förvar under längre tid än ett år. Om det är sannolikt att verkställigheten av utvisningsbeslutet kommer att ta längre tid än så p.g.a. bristande samarbete från utlänningen, för att det tar tid att skaffa nödvändiga handlingar eller av något annat väsentligt skäl som hänför sig till verkställigheten, får dock utlänningen hållas i förvar i

¹⁹ SOU 2025:16, *Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar*.

som längst ytterligare två år. Om en utlänning återförs till Sverige p.g.a. att verkställigheten har misslyckats, ska tiden om ett år räknas från det att utlänningen på nytt anländer till Sverige. Utlänningen får dock aldrig hållas i förvar längre tid än tre år.

En utlänning som har fyllt 18 år och som är tagen i förvar ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte eller tillfälligtvis i en polisarrest, se 3 kap. 18 §. För behandlingen av en utlänning som har placerats i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest gäller häkteslagen. Utlänningen ska beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

En utlänning som inte har fyllt 18 år och som är tagen i förvar ska enligt 3 kap. 19 § placeras i sådana förvarslokaler som Migrationsverket ansvarar för.

Anstaltsverksamhet

Fängelselagen och fängelseförordningen

När det gäller verksamheten i anstalt så regleras den framför allt av fängelselagen som kompletteras av fängelseförordningen (2010:2010). Regelverket reglerar placering, sysselsättning och ersättning, fritid, personliga tillhörigheter, vistelse i gemensamhet och avskildhet, besök och andra kontakter, särskilda kontroll- och tvångsåtgärder, hälso- och sjukvård, permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt, särskilda utslusningsåtgärder, varning och uppskjuten villkorlig frigivning samt beslut och överklagande m.m.

I allt väsentligt vilar fängelselagen på samma grundtanke som kom till uttryck genom 1974 års kriminalvårdsreform²⁰ och som låg till grund för den numer upphävda lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Det innebär att även fängelselagen försöker förena, å ena sidan, kravet på samhällsskydd och, å andra sidan, behovet av att underlätta de intagnas anpassning till samhället och motverka skadliga följder av frihetsberövandet.

Enligt 1 kap. 5 § fängelselagen ska det för varje intagen upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan. En verkställighetsplan ska enligt 6 § fängelseförordningen grundas på en utredning av den

²⁰ Prop. 1974:20, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny lagstiftning om kriminalvård i anstalt m.m.*; given den 14 december 1973.

intagnes behov av stöd och kontroll och om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott. Vid utformningen av verkställighetsplanen ska hänsyn tas till anstaltstidens längd och den intagnes motivation till förändring. Hänsyn ska också tas till brottsoffer och andra som berörs av verkställigheten. Verkställighetsplanen ska följas upp fortlöpande och ändras när det finns anledning till det.

Kriminalvården har utfärdat föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse. Föreskrifterna och de allmänna råden utgör omfattande kompletterande bestämmelser till fängelselagen och fängelseförordningen. Där anges specificeringar i fråga om bl.a. de intagnas placering, besök och andra kontakter, särskilda kontroll- och tvångsåtgärder samt hälso- och sjukvård.

Vilka omfattas

Fängelselagen och fängelseförordningen innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt, se 1 kap. 1 § fängelselagen. Det innebär att lagen omfattar verkställighet av dom på fängelse, fängelse som förvandlingsstraff för böter enligt bötesverkställighetslagen samt fängelsestraff som i slutligt beslut bestämts i samband med undanröjande av skyddstillsyn eller villkorlig dom, se 27 kap. 6 § och 28 kap. 8 § brottsbalken samt när villkorligt medgiven frihet förverkats enligt 26 kap. 19 § brottsbalken.

Det är emellertid inte bara intagna som avtjänar fängelsestraff vilka kan placeras i fängelse. Personer som är tagna i förvar kan enligt utlänningslagen eller lag om särskild kontroll av vissa utlännningar placeras i anstalt. För behandling av dessa personer gäller häkteslagen, se 11 kap 2 § utlänningslagen och 3 kap. 18 § lag om särskild kontroll av vissa utlännningar.

Frivårdsverksamheten

Olika regelverk

Frivård är kriminalvård som äger rum ute i samhället. Det är aktuellt när någon, i stället för fängelse, dömts till villkorlig dom,

skyddstillsyn, ungdomsövervakning och när en villkorlig dom eller skyddstillsyn förenats med samhällstjänst. Frivård omfattar även verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning i den dömdes bostad eller i kontrollerat boende. Utöver det ingår frivårdsverksamhet när någon frigetts villkorligt från ett fängelsestraff.

Frivårdens verksamhet regleras i flera olika lagar och förordningar.

- Villkorlig frigivning, vilket beroende på fängelsestraffets längd är aktuellt när två tredjedelar eller tre fjärdedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff är verkställt, regleras i 26 kap. brottsbalken och i 4 kap. förordning (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.
- Villkorlig dom regleras i 27 kap. brottsbalken och i 1 kap. förordning om verkställighet av frivårdspåföljder.
- Skyddstillsyn regleras i 28 kap. brottsbalken och i 2 kap. förordning om verkställighet av frivårdspåföljder.
- Ungdomsövervakning regleras i 32 kap. 3 a § brottsbalken och i lag (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning.
- Villkorlig dom och skyddstillsyn kan förenas med samhällstjänst, vilket regleras i 27 kap. 2 a § och 28 kap. 2 a § brottsbalken och i 3 kap. förordning om frivårdspåföljder.
- Verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning i den dömdes bostad eller i kontrollerat boende, vilket regleras i lagen (2026:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

Kriminalvården har utfärdat föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:5) om verkställighet av frivårdspåföljder, som gäller både frivårdspåföljder och villkorlig frigivning.

Villkorlig frigivning

Villkorlig frigivning regleras i 26 kap. brottsbalken och i 4 kap. förordning om verkställighet av frivårdspåföljder. Av 26 kap. 6 § brottsbalken framgår att när tre fjärdedelar av ett tidsbestämt

fängelsestraff som uppgår till sex år eller mer har avtjänats ska den dömda frigges villkorligt. Den som avtjänar ett fängelsestraff som är kortare än sex år ska frigges villkorligt när två tredjedelar av fängelsestraffet har avtjänats. Det sker dock ingen villkorlig frigivning för fängelse som har dömts ut enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, från ett förvandlingsstraff för böter eller fängelse som verkställs p.g.a. beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt vissa bestämmelser. Under vissa förutsättningar kan villkorlig frigivning skjutas upp.

I utredningen om en straffreform²¹ föreslås omfattande ändringar i reglerna beträffande villkorlig frigivning.

Efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst två år. Den villkorliga frigivningen ska vara förenad med övervakning från dagen för frigivningen. Kriminalvården får besluta att den som frigges villkorligt inte ska ställas under övervakning, om det saknas anledning att befara att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet eller om det finns särskilda skäl.

Kriminalvården får, om det behövs för att minska risken för att den som står under övervakning begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta personens anpassning i samhället, besluta om en särskild föreskrift som ska följas av den övervakade. En sådan föreskrift ska beslutas för en viss tid, högst ett år åt gången. Föreskrifterna kan avse t.ex. på vilket sätt och hur ofta personen ska ha kontakt med Kriminalvården, delta i viss programverksamhet, genomgå viss behandling och att delta i visst arbete eller utbildningsverksamhet.

Om det behövs för att kontrollera att en föreskrift följs får Kriminalvården besluta om elektronisk övervakning. Elektronisk övervakning får beslutas för högst sex månader åt gången.

Enligt 26 kap. 14 a § brottsbalken får en kontroll- eller tvångsåtgärd endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. I bestämmelsen klargörs att kontroll- och tvångsåtgärder alltid ska prövas mot proportionalitetsprincipen. Varje kontroll- eller tvångsåtgärd ska föregås av en intresseavvägning där olägenheten som åtgärden kan innebära för den enskilde ska ställas i relation till syftet med åtgärden.

²¹ SOU 2025:66, *En straffreform*.

När det gäller bestämmelsen om övervakning i brottsbalken framgår, av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:5) om verkställighet av frivårdspåföljder, att prövningen av om övervakning behövs för att minska risken att den dömda begår nya brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället bör grundas på en individuell bedömning, utifrån såväl övervakningens hjälp- och stödfunktion som dess kontrollfunktion. I det närmaste samma lydelse finns också beträffande behovet av en särskild föreskrift.

Målet för intagna i säkerhetsklass 1 är enligt Kriminalvården att deras frigivning ska förberedas genom successiv placering i anstalter med lägre säkerhetsklass. Därför förekommer det normalt inte att intagna frigives med särskild utslussningsåtgärd från en anstalt i säkerhetsklass 1. Från en anstalt i säkerhetsklass 2 är det mer vanligt förekommande. I säkerhetsklass 3 är grundprincipen att frigivning ska genomföras med särskild utslussningsåtgärd. Även strafftiden har betydelse. Vid kortare strafftider kan det vara svårt att hinna med att förbereda för en placering i särskild utslussningsåtgärd.²²

Enligt 26 kap. 19 § brottsbalken får Kriminalvården, om den frigivne bryter mot föreskrifter eller anvisningar om vad som i övrigt ska gälla för övervakningen, besluta om att personen ska ställas under övervakning, förordna en eller flera övervakare, besluta om särskilda föreskrifter eller besluta om elektronisk övervakning. För det fall en sådan åtgärd anses otillräcklig, får Kriminalvården besluta att en varning ska meddelas den frigivne. Om en överträdelse är allvarlig och det kan antas att den frigivne inte kommer att rätta sig genom någon av de nyssnämnda åtgärderna får övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst 90 dagar varje gång.

Villkorlig dom

Villkorlig dom regleras i 27 kap. brottsbalken och i 1 kap. förordning om verkställighet av frivårdspåföljder. Påföljden utgör en form av straffvarning och är efter böter den minst ingripande påföljden. I princip innebär en villkorlig dom endast att den dömda underkastas en prövotid, utan övervakning eller annan kontroll.

²² Kriminalvårdens årsredovisning 2024.

Villkorlig dom får enligt 27 kap. 2 § brottsbalken förenas med dagsböter, högst tvåhundra, vare sig böter har föreskrivits för brottet eller inte. Villkorlig dom får också, om den tilltalade samtycker till det, förenas med en föreskrift om samhällstjänst, se 27 kap. 2 a § brottsbalken. Kriminalvården ansvarar för verkställigheten av en föreskrift om samhällstjänst, se 3 kap. förordning om verkställighet av frivårdspåföljder. Det är Kriminalvården som ansvarar för att skaffa samhällstjänstplatser. En arbetsplan för verkställigheten ska tas fram och innehålla uppgifter om var arbetet ska utföras, vilka arbetstider som ska gälla, det minsta och det högsta antalet timmar som den dömde får tillgodoräkna sig per vecka eller månad samt de övriga föreskrifter som är nödvändiga. Kriminalvården ska genom besök eller på annat lämpligt sätt kontrollera att en arbetsplan för samhällstjänst följs.

Om den dömde inte iakttar vad som åligger honom eller henne enligt den villkorliga domen, får rätten enligt 27 kap. 6 § brottsbalken, under förutsättning att en åklagare före provotidens utgång väcker talan om det, efter omständigheterna besluta att varning ska meddelas den dömde, meddela föreskrift eller ändra tidigare meddelad föreskrift, undanröja den villkorliga domen och bestämma annan påföljd för brottet.

Skyddstillsyn

Skyddstillsyn regleras i 28 kap. brottsbalken och är alltid förenad med övervakning under minst ett år av provotiden. Det är Kriminalvården som ansvarar för övervakningen, se 2 kap. 1 § förordning om verkställighet av frivårdspåföljder. Till övervakare ska förordnas en handläggande tjänsteman vid Kriminalvården eller en annan lämplig person.

Skyddstillsyn får enligt 28 kap. 2 § brottsbalken förenas med dagsböter, högst tvåhundra, vare sig böter har föreskrivits för brottet eller inte. Skyddstillsyn får också, om den tilltalade samtycker till det, förenas med en föreskrift om samhällstjänst, se 28 kap. 2 a § brottsbalken. Kriminalvårdens hantering av samhällstjänsten är densamma som när en villkorlig dom förenats med samhällstjänst, se ovan. Skyddstillsyn får även förenas med fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader eller särskilda

föreskrifter, se 28 kap. 3 och 6 b § brottsbalken. Det finns också möjlighet att förena skyddstillsynen med en s.k. kontraktsvård enligt 30 kap. 9 § 3 brottsbalken, vilket innebär att den tilltalade underkastar sig lämplig behandling enligt en för honom eller henne uppgjord plan i samband med verkställigheten.

Enligt 26 kap. 14 § brottsbalken, till vilken bestämmelse 28 kap. 6 § brottsbalken hänvisar, ska Kriminalvården verka för att den som är dömd till skyddstillsyn eller är villkorligt frigiven från sitt fängelsestraff inte återfaller i brott och för att hans eller hennes anpassning i samhället även i övrigt främjas. Till de åtgärder som Kriminalvården kan vidta i detta syfte hör alltmer skarpa och för den dömda mer ingripande stöd- och kontrollåtgärder, t.ex. kan Kriminalvården fatta beslut om elektronisk övervakning av den som står under övervakning.²³

Det framgår av 28 kap. 6 § brottsbalken att proportionalitetsprincipen i 26 kap. 14 a § brottsbalken ska tillämpas på motsvarande sätt beträffande den som har dömts till skyddstillsyn.

Om den dömda bryter mot vad som gäller för honom eller henne till följd av domen på skyddstillsyn får Kriminalvården, enligt 28 kap. 7 § brottsbalken, besluta om att personen ska ställas under övervakning, förordna en eller flera övervakare, besluta om särskilda föreskrifter eller besluta om elektronisk övervakning. För det fall en sådan åtgärd anses otillräcklig, får Kriminalvården besluta att en varning ska meddelas den frigivne. För det fall den dömda på ett allvarligt sätt har brutit mot vad som gäller för honom eller henne och det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta, ska myndigheten enligt 28 kap. 8 § brottsbalken begära att åklagare vid domstol för talan om att skyddstillsynen ska undanröjas. Om skyddstillsynen undanröjs, ska rätten enligt 28 kap. 9 § brottsbalken bestämma en annan påföljd för brottet och då ta skälig hänsyn till vad den dömda har undergått till följd av domen på skyddstillsyn samt till böter eller fängelse som dömts ut.

²³ Se hänvisning till 26 kap. 17 § genom 28 kap. 6 § brottsbalken och prop. 2020/21:85, *Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda*, s. 32 f.

Ungdomsövervakning

Ungdomsövervakning är en påföljd för unga från 15 års ålder som begår brott och regleras i 32 kap. 3 a § brottsbalken samt lag om verkställighet av ungdomsövervakning. Påföljden är förbehållen lagöverträdare som var under 18 år vid tidpunkten för brottet. Den som har fyllt 18 år när dom meddelas, men inte hunnit fylla 21 år, får dömas till ungdomsövervakning om det finns särskilda skäl. Kriminalvården är ansvarig myndighet.

Ungdomsövervakning ska pågå under som längst sex månader och som högst ett år, vilket bestäms av domstolen med utgångspunkt i brottslighetens straffmättningsvärde. Lagstiftarens syfte med påföljden är att den ska vara kännbar och ingripande för den som döms.

Den som döms till ungdomsövervakning ska medverka i en verkställighetsplanering och följa det som Kriminalvården bestämmer i en verkställighetsplan. Verkställighetsplanen ska enligt 14 § lag om verkställighet av ungdomsövervakning, innehålla föreskrifter om att den dömda ska träffa en särskild koordinator och att den dömda ska vara förbjuden att under verkställigheten bruka narkotika, alkohol samt andra berusningsmedel. Utöver det får verkställighetsplanen enligt 15 § samma lag innehålla föreskrifter om boende, skolgång eller annan sysselsättning, fritid, missbruksbehandling, annan vård och behandling och andra åtgärder som syftar till att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Under verkställigheten ska den dömda vara förbjuden att vistas utanför bostaden under kvällar och nätter mot lördag, söndag och måndag, från klockan arton på kvällen till klockan sju på morgonen. Ett sådant förbud kan under vissa förhållanden ersättas med ett förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, ett förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område, eller en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats. Kontrollen av att den dömda följer inskränkningarna i rörelsefriheten ska göras med elektroniska hjälpmedel, om det inte finns särskilda skäl mot det. Regleringen är teknikneutral och möjliggör användande av den teknik som är mest ändamålsenlig och minst integritetskränkande. Vad som exempelvis kan komma i fråga när det gäller kontroll är

sådan stationär utrustning som enligt hittillsvarande ordning används av Kriminalvården, en s.k. gps-boja.²⁴

I 6 § lagen om verkställighet för ungdomsövervakning finns en bestämmelse om proportionalitet. Av bestämmelsen framgår att verkställigheten så långt som möjligt ska utformas på ett sätt som är ägnat att förebygga att den dömda återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt samt att en tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden.

Om den dömda i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne enligt en dom på ungdomstjänst, ska Kriminalvården meddela åklagaren, se 26 § lag om verkställighet av ungdomsövervakning. Då får åklagaren enligt 30 b § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare fatta beslut om att varning ska meddelas den unga eller väcka talan enligt 32 kap. 4 § brottsbalken, om att ungdomsövervakningen ska undanröjas och ny påföljd bestämmas.

Verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning i bostad

Den som fått en dom på fängelse i högst ett år och sex månader kan, om vissa förutsättningar föreligger enligt lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning, verkställa fängelsestraffet genom elektronisk övervakning i sin bostad. Möjligheten att verkställa en fängelsedom med elektronisk kontroll gäller dock inte fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken.

Den som avtjänar sitt straff med fotboja i hemmet har enligt 2 kap. 3 § lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning utgångsförbud och får bara lämna sin bostad under bestämda tider, t.ex. för att arbeta. Behöver personen t.ex. gå till läkare måste denne ha särskild tillåtelse från sitt frivårds kontor. Bor personen ensam tillåts även han eller hon att göra ärenden vissa tider, som t.ex. att handla mat.²⁵

Enligt 2 kap. 1 § samma lag ska den dömda iaktta skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig samt i övrigt rätta sig efter vad som åligger honom enligt lagen och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Den dömda får enligt 2 kap. 2 § inte dricka

²⁴ Prop. 2019/20:118, *Ungdomsövervakning*, s. 149 f.

²⁵ Prop. 2024/25:202, *Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning*, s. 67.

alkohol eller använda andra beroendeframkallande medel. Vidare är den dömd skyldig att under verkställigheten på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av sådana medel eller varor. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att den dömd avhåller sig från alkohol.

Den dömd får enligt 2 kap. 5 § åläggas föreskrifter om att bl.a. delta i den behandlingsinsats som frivården bestämt. Syftet är att den dömd inte ska återfalla i brott eller missbruk.

Kriminalvården ska under den tid som verkställighet utanför anstalt pågår utöva tillsyn över den dömd och hålla sig underrättad om dennes förhållanden, se 2 kap. 4 §. Myndigheten ska också genom förmedling av stöd och hjälp verka för att den dömd inte fortsätter att begå brott och för att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas.

Beslutet om verkställighet utanför anstalt ska, enligt 6 kap. 2 § lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning, upphävas, om den elektroniska kontrollen blir omöjlig att upprätthålla. Vidare ska beslutet upphävas om den dömd

1. åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen eller enligt en föreskrift som beslutats med stöd av lagen och åsidosättandet inte är av mindre betydelse,
2. begär det,
3. innan verkställigheten har påbörjats, antingen döms på nytt till fängelse eller får villkorligt medgiven frihet förverkad enligt 26 kap. 19 § eller 34 kap. 5 § brottsbalken på sådan tid att han eller hon ska avtjäna fängelsestraff som är längre än femhundrafyrtiofem dagar,
4. inte följer ett föreläggande att påbörja verkställigheten eller, när verkställigheten ska påbörjas, är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som beslutet avser,
5. inte följer ett föreläggande enligt 2 kap. 6 § att inställa sig för upptagning av fingeravtryck, salivprov för dna-analys eller fotografi av ansikte, eller

6. inte betalar det belopp som Kriminalvården har fastställt enligt 3 kap. 2 §.

Verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning i kontrollerat boende

Det finns också möjlighet enligt lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning att verkställa en dom på fängelse med elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende. Det är en ny verkställighetsform som liknar anstaltsvistelse med löpande elektronisk övervakning och påtaglig frihetsinskränkning samt kontroll och övervakning.²⁶ Trots att lagen trädde i kraft den 1 januari 2026, ska reglerna om kontrollerat boende inte börja tillämpas förrän den 1 juni 2026.

Den som verkställer ett straff i kontrollerat boende har enligt 2 kap. 3 § utgångsförbud och får bara lämna det kontrollerade boendet under bestämda tider, t.ex. för att arbeta. Behöver personen t.ex. gå till läkare måste denne ha särskild tillåtelse från sitt frivårdskontor.²⁷ Enligt 2 kap. 1 § samma lag ska den dömda iakttä skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig samt i övrigt rätta sig efter vad som åligger honom enligt lagen och enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Den dömda får enligt 2 kap. 2 § inte dricka alkohol eller använda andra beroendeframkallande medel. Vidare är den dömda skyldig att under verkställigheten på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av sådana medel eller varor. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att den dömda avhåller sig från alkohol.

Den dömda får enligt 2 kap. 5 § åläggas föreskrifter om att bl.a. delta i den behandlingsinsats som frivården bestämt. Syftet är att den dömda inte ska återfalla i brott eller missbruk.

Kriminalvården ska under den tid som verkställighet utanför anstalt pågår utöva tillsyn över den dömda och hålla sig underrättad om dennes förhållanden, se 2 kap. 4 §. Myndigheten ska också genom förmedling av stöd och hjälp verka för att den dömda inte

²⁶ Prop. 2024/25:202, *Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning*, s. 39.

²⁷ Prop. 2024/25:202, *Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning*, s. 42. f.

fortsätter att begå brott och för att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas.

När det gäller verkställighet i kontrollerat boende finns i 4 kap. 1–4 §§ regler om hur den dömd ska placeras samt dennes möjlighet att utöva sysselsättning, ägna sig åt fysiska aktivitet, följa vad som händer i omvärlden, utöva sin religion och sammanträda med andra (förtroenderåd). Det anges vidare i 4 kap. 5 § att vissa regler om kontroll- och tvångsåtgärder i fängelselagen ska vara tillämpliga, t.ex. 8 kap. 1 § fängelselagen av vilken framgår att en intagen är skyldig att låta sig fotograferas.²⁸ Av samma bestämmelse framgår att en sådan åtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Beslutet om verkställighet utanför anstalt ska, enligt 6 kap. 2 § lag (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning, upphävas, om den elektroniska kontrollen blir omöjlig att upprätthålla. Vidare ska beslutet upphävas i samma fall som anges ovan om den som verkställer ett fängelsestraff med elektronisk övervakning i bostaden.

6.3.4 Kommande påföljder

Som redogjorts för i avsnitt 7.1.3 är det svenska påföljdssystemet föremål för omfattande reformer. En del av reformerna har hunnit beslutas medan andra fortfarande är på utredningsstadiet. Det bör därför i sammanhanget tydliggöras att redovisningen av Kriminalvårdens verksamhet i detta kapitel är en ögonblicksbild som belyser de befintliga påföljder som Kriminalvården ansvarar för vid den tidpunkt som utredningen överlämnas. En rad förändringar kan emellertid vara på gång, däribland villkorligt fängelse²⁹ och säkerhetsförvaring.³⁰

²⁸ I prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, föreslås hänvisningen upphävas och möjligheten att ta fotografi i stället regleras genom införandet av en ny bestämmelse i 2 kap. 7 §.

²⁹ SOU 2025:66, *En straffreform*.

³⁰ Lagrådsremiss, *Säkerhetsförvaring – en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd*.

6.3.5 Barn i häkte och anstalt

Internationella regler

När det gäller barn som frihetsberövas finns en rad internationella regler. Barnkonventionen slår fast att barnets bästa alltid ska komma i första rummet. Där anges också att frihetsberövade barn ska behandlas humant, hållas åtskilda från vuxna och ha rätt till kontakt med sin familj. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter³¹ betonar också att ungdomsbrottslingar ska få en behandling anpassad efter ålder och rättslig ställning.

Enligt de europeiska fängelsereglerna ska barn under 18 år placeras på särskilda anstalter. Om de ändå hålls i vuxenfängelser ska de få tillgång till utbildning, vård och aktiviteter motsvarande vad barn i samhället erbjuds. Europarådets rekommendationer rörande ungdomsbrottslingar³² ger skydd mot förnedrande behandling och understryker vikten av individanpassade insatser som främjar återanpassning i samhället.

Nationella regler

Enligt 23 § lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare får den som inte har fyllt arton år anhållas eller häktas endast om det finns synnerliga skäl. Av 24 kap. 4 § rättegångsbalken framgår vidare att om det bl.a. p.g.a. den misstänktes ålder kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas. En misstänkt som inte har fyllt arton år när häktningsbeslutet verkställs får vara berövad friheten i Sverige som häktad under en sammanhängande tid om högst tre månader. Häktningstiden kan dock förlängas om det föreligger synnerliga skäl.

Det framgår av 2 kap. 3 § häkteslagen att en intagen som är under arton år inte får placeras så att personen vistas tillsammans med intagna över arton år, om det inte kan anses vara till personens bästa.

³¹ Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, 16 december 1966.

³² Europarådets rekommendationer CM/Rec (2008)11 (Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures).

Av 2 kap. 5 a § samma lag framgår att en intagen under arton år har rätt att vistas med personal eller någon annan minst fyra timmar varje dag, s.k. isoleringsbrytande åtgärder.

När det gäller brott som någon begått innan denne fyllt arton år, får det dömas till fängelse endast om det finns synnerliga skäl och i första hand ska då påföljden i stället bestämmas till sluten ungdomsvård, se 30 kap. 5 § och 32 kap. 5 § brottsbalken.

Av 2 kap. 3 § fängelselagen får en intagen som är under arton år inte placeras så att denne vistas tillsammans med intagna över arton år, om det inte kan anses vara till personens bästa.

Sänkt straffbarhetsålder

Regeringen har i ett utkast till lagrådsremiss lagt förslag som innebär att straffbarhetsåldern sänks till 13 år för brott med minimistraff fängelse i fyra år eller mer samt försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Regleringen föreslås vara tidsbegränsad och gälla i fem år.³³

Barn och unga i häkte

På vissa häkten har Kriminalvården inrättat barninriktade avdelningar, t.ex. Sollentuna. I takt med att antalet häktade barn och unga ökar så är de underåriga i praktiken emellertid utspridda på flera häkten. Kriminalvården har uppgett att de eftersträvar att barn och unga ska hanteras av samma personal men att det inte alltid går att upprätthålla. Kriminalvården har uppgett att det av resursskäl är en utmaning att få till isoleringsbrytande åtgärder.

Barn och unga i anstalt

Den absoluta majoriteten av barn i åldern 15–17 år som idag döms till frihetsberövande påföljd, döms till sluten ungdomsvård. De avtjänar påföljden vid ungdomshem som drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS). Även om barn redan i dag, vid synnerliga

³³ Utkast till lagrådsremiss, *Sänkt straffbarhetsålder för allvarliga brott*.

skäl, kan dömas till fängelse, har detta åtminstone historiskt varit ytterst ovanligt.³⁴

När det gäller antalet barn i anstalt är de idag förhållandevis få och nära 18 års ålder. Det innebär att det hittills inte har behövt göras några större särskilda arrangemang för denna grupp. Den viktigaste frågan handlar om att säkra barn och ungas skolgång. Det är också viktigt att tillgodose barnets behov av att träffa vuxna som är goda förebilder.

Gruppen är emellertid ökande till antalet och om lagförslaget om att sluten ungdomsvård ska ersättas med fängelse för barn och unga kommer bli verklighet, bedömer Kriminalvården att gruppen kommer att öka ytterligare i antal.

Särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år

En av regeringen tillsatt utredning³⁵ har nyligen gjort en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare som begår brott innan de har fyllt 18 år och föreslagit omfattande förändringar. Utredningen har inte haft i uppdrag att föreslå några förändringar vad gäller utgångspunkten att barn och unga som begår brott innan de fyllt 18 år särbehandlas vid straffmätning och påföljdval och barn ska alltså även i fortsättningen dömas till frihetsberövande påföljd enbart i undantagsfall. Däremot har utredningen föreslagit att påföljden sluten ungdomsvård ska ersättas med fängelse.

Bakgrunden till förslaget är behovet av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygg och säker miljö. Påföljden sluten ungdomsvård verkställs av Statens institutionsstyrelse men enligt förslaget ska ungdomsfängelse verkställas av Kriminalvården. Utredningen har emellertid föreslagit att det ska införas en möjlighet att i undantagsfall besluta att ett barn som döms till fängelse kan verkställa straffet vid ett särskilt ungdomshem. Regeringen har lämnat en lagrådsremiss som i huvudsak bygger på utredningens

³⁴ Kriminalvården, Barnkonsekvensanalys inför beslut om initiering att förbereda för inrättande av barn- och ungdomsplatser vid vissa anstalter, 2025-01-20, dnr KV 2025-1385, s. 3.

³⁵ SOU 2023:44, *En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga*.

förslag.³⁶ Kriminalvården har av regeringen fått i uppdrag att redan nu förbereda inrättandet av särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år inom Kriminalvården.³⁷ Kriminalvården har därför fattat beslut om att förbereda för inrättande av barn- och ungdomsplatser vid anstalterna Österåker, Högsbo, Rosersberg, Kumla, Skenäs, Täby, Sagsjön och Ystad.³⁸

³⁶ Lagrådsremiss, *Fribetsberövande påföljder för barn och unga*.

³⁷ Regeringens beslut Ju2023/02157.

³⁸ Kriminalvårdens beslut 2025-01-20, dnr KV 2025–1385.

7 Problembild Kriminalvårdens verksamhet

7.1 Kriminalvården behöver utöka sin verksamhet

7.1.1 Inledning

Kriminalvården har under de senaste åren varit hårt belastad kapacitetsmässigt. Myndigheten kommer dessutom att ytterligare behöva utöka sin verksamhet kraftigt utifrån myndighetens beräkningar av sina framtida kapacitetsbehov. Det som redogörs för i detta kapitel är Kriminalvårdens egna beräkningar av sina kapacitetsbehov och de risker som myndigheten har identifierat med anledning av den pågående/planerade utökningen. Kriminalvården har också identifierat olika lösningar, som redovisas sist i kapitlet.

7.1.2 Beläggningen inom Kriminalvården ökar

Häkte¹

Inskrivna i häkte

Inskrivna i häkte är ett mått som ger en bild av hur många intagna som är inskrivna i häkte i genomsnitt eller vid en given tidpunkt. Utöver häktade personer räknas även övriga inskrivna i häkte in. Bland dessa ingår t.ex. personer som verkställer fängelsepåföljd i häkte i avvaktan på anstaltsplacering, s.k. verkställighetsfall, personer som är förvarstagna enligt utlänningslagen samt gripna eller anhållna.

¹ Samtliga siffror som redovisas i avsnittet kommer från Kriminalvård och statistik 2024, kapitel 3 och 7.

Sedan 2017 har, enligt Kriminalvårdens beräkningar, det genomsnittliga antalet inskrivna i häkte ökat varje år. Under 2024 skedde en större ökning jämfört med åren innan. Det totala antalet inskrivna var nästan 3 500, en ökning med nära 1 700 jämfört med 2017 och drygt 400 fler än 2023. Under 2024 var i genomsnitt nära 3 060 personer häktade per dag.

De flesta som är inskrivna i häkte är häktade. Den kategorin uppgår till 88 procent av alla intagna i häkte. Den näst största kategorin av inskrivna i häkte är verkställighetsfall, vilken uppgår till 9 procent av det totala antalet inskrivna. Övriga kategorier är förhållandevis små och är på samma nivå som 2023. Antalet förvarstagna enligt utlänningslagen utgör två procent av alla inskrivna i häkte. Antalet gripna eller anhållna personer uppgår till en procent. Samma procentandel utgörs av övriga som är inskrivna i häkte.

Tabell 7.1 Kategorier av inskrivna i häkte 2017–2024

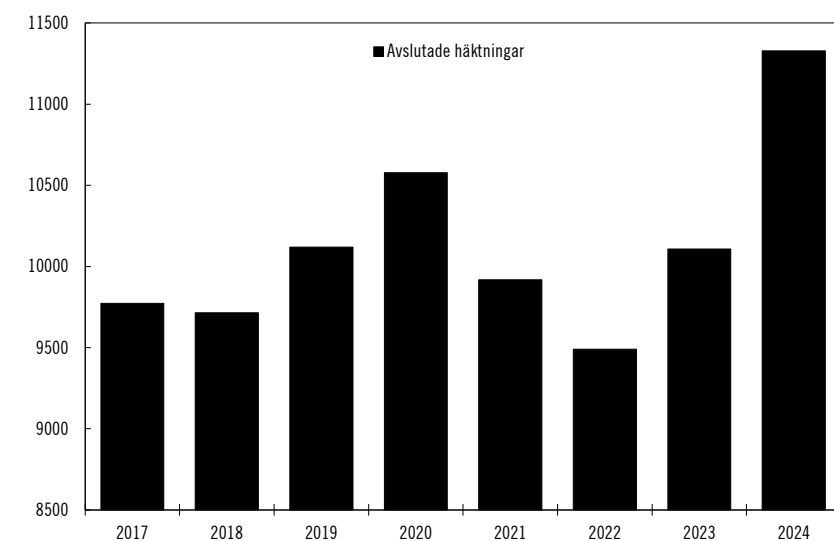
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gripna/anhållna (antal)	34	34	33	30	30	30	23	27
Gripna/anhållna (andel)	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%
Häktade (antal)	1 503	1 691	1 860	2 052	2 173	2 209	2 644	3 056
Häktade (andel)	84%	85%	87%	88%	88%	82%	86%	88%
Verkställighetsfall (antal)	152	170	138	156	164	345	323	310
Verkställighetsfall (andel)	9%	9%	6%	7%	7%	13%	11%	9%
Förvarstagna (antal)	72	79	73	76	75	80	59	58
Förvarstagna (andel)	4%	4%	3%	3%	3%	3%	2%	2%
Övriga inskrivna (antal)	21	22	27	17	17	15	13	18
Övriga inskrivna (andel)	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%
Totalt antal inskrivna	1 781	1 996	2 132	2 332	2 459	2 680	3 061	3 470

Kriminalvård och statistik 2024, kapitel 3.

Avslutade häktningar

Avslutade häktningar visar antalet häktningar som avslutats under en period. En person kan räknas flera gånger i den årliga statistiken om personen är häktad i flera ärenden samtidigt eller om personen häktas igen under samma år. Under 2024 avslutades nära 11 330 häktningar. Det är enligt Kriminalvården en ökning med drygt 1 220 jämfört med föregående år.

Figur 7.1 Avslutade häktningar 2017–2024



Kriminalvård och statistik 2024, kapitel 3.

Häktningstid

Häktningstiden är den tid en person är häktad och befinner sig hos Kriminalvården. När en person häktas i sin utevaro, räknas häktningstiden från dagen då personen faktiskt kommer till häktet. Enligt Kriminalvårdens prognoser fortsätter trenden med ökande häktningstider. Av de avslutade häktningarna 2024 var 48 procent två månader eller kortare, vilket är tre procentenheter lägre än 2023. 31 procent av de avslutade häktningarna var fyra månader eller längre, jämfört med 29 procent 2023. Den genomsnittliga häktningstiden för avslutade häktningar var under 2024 98 dagar.

Det motsvarar 14 veckor. Motsvarande tid för 2022 och 2023 var 83 respektive 91 dagar, d.v.s. mellan 12 och 13 veckor. Även medianhäktningstiden har enligt Kriminalvården ökat från 57 dagar 2023 till 65 dagar 2024. Det menar Kriminalvården tyder på att det är en generell ökning av häktningstiderna och inte enbart en ökning av de allra längsta häktningstiderna.

Platser, beläggning och belägningsgrad

Platser, beläggning och belägningsgrad är centrala begrepp inom Kriminalvården och syftar till att beskriva platssituationen medan inskrivna syftar till att beskriva populationen av intagna. Platser visar antalet tillgängliga och av myndigheten beslutade platser som Kriminalvården kan placera intagna på. Beläggning visar antalet platser som, vid given tidpunkt, upptas av en person. En person kan uppta en, flera eller ingen plats. Belägningsgraden utgör kvoten mellan beläggning och platser och visar hur stor del av platserna som används.

Den genomsnittliga beläggningen i häkte varierar från månad till månad och mellan säsonger. Det beror på säsongrelaterade skillnader i aktivitet genom brottmålsprocessen, det vill säga från polis till domstol. Tidigare år har säsongsvariationen, enligt Kriminalvården, varit kraftig och regelbunden, med en markant minskning under sommarmånaderna och vid årsskiftet. Kriminalvården har emellertid noterat att variationen över månader under de senaste åren har blivit mindre och nedgången vid årsskiftet har inte varit lika tydlig. Så var fallet även under 2024.

Belägningsläget i häkte var enligt Kriminalvården fortsatt ansträngt under 2024. Den genomsnittliga beläggningen var 3 236 intagna, vilket är en ökning med drygt 380, eller 13 procent, jämfört med 2023. Belägningsgraden på fasta platser i häkte var 119 procent vilket är en ökning med sex procentenheter jämfört med 2023. För det totala antalet platser (fasta platser, beredskapsplatser och tillfälliga platser) var belägningsgraden 97 procent jämfört med 99 procent under 2023.

För att möta det växande platsbehovet har Kriminalvården fortsatt att arbeta intensivt med att öppna nya platser under 2024. Antalet fasta ordinarie platser i häkte var i genomsnitt 2 722 under

2024, vilket är en ökning med drygt 200 platser jämfört med 2023. Antalet beredskapsplatser ökade från 365 platser i januari till 735 platser i december. I genomsnitt fanns det 539 beredskapsplatser under 2024, vilket är nästan 250 fler än 2023. Antalet tillfälliga platser ökade från 63 platser 2023 till 74 platser 2024.

Antalet inskrivna i häkte

Enligt Kriminalvårdens beräkningar har under 2024 det genomsnittliga antalet inskrivna i häkte ökat med nästan 410 jämfört med 2023, till 3 470. Det är det högsta antalet under den redovisade perioden 2005–2024. Jämfört med 2005 var det drygt 1 490 fler inskrivna i snitt år 2024. Sedan 2013, då det genomsnittliga antalet inskrivna var som lägst under den redovisade perioden, har antalet ökat varje år.

Anstalt²

Påbörjade fängelseverkställigheter

Påbörjade fängelseverkställigheter visar antalet fängelsepåföljder som påbörjas genom ett frihetsberövande. I måttet ingår även intagna som påbörjat sin fängelsepåföljd i häkte i väntan på placering i anstalt. En person räknas flera gånger i den årliga statistiken om personen påbörjar flera fängelseverkställigheter under samma år. Att antalet påbörjade fängelseverkställigheter ändras över tid beror på många olika faktorer, kända och okända. Förändringar i inflödet beror enligt Kriminalvården t.ex. på dels förändrade brottsmönster, dels lagändringar. Dessutom påverkas inflödet av tidigare led i brottmålsprocessen, bl.a. av polisens satsningar och domstolarnas praxis.

Antalet påbörjade fängelseverkställigheter minskade, enligt Kriminalvårdens beräkningar, nästan konstant under perioden 2004–2017. Därefter har antalet ökat, med undantag för en tillfällig nedgång 2020. Under 2024 ökade antalet påbörjade fängelse-

² Samtliga siffror som redovisas i avsnittet kommer från Kriminalvård och statistik 2024, kapitel 4 och 7.

verkställigheter med 1 165 till 11 812. Ökningen är högre än den har varit de senaste tre åren.

Medelstrafftid

Medelstrafftiden för påbörjade fängelseverkställigheter visar den genomsnittligt utdömda strafftiden för de intagna som påbörjar sin verkställighet i anstalt under ett år. Om det finns ett fåtal intagna med mycket långa strafftider kan det påverka medelstrafftiden. Medianstrafftiden ger då en bättre bild av normalfallet, eftersom medianen inte påverkas av avvikande värden. Strafftiderna inkluderar inte inflödet av livstidsdömda eftersom deras strafftider inte är tidsbestämda när verkställigheten påbörjas. Eftersom dessa strafftider är långa blir den genomsnittliga strafftiden något underskattad. Den genomsnittliga strafftiden har, enligt Kriminalvårdens beräkningar, ökat konstant under den redovisade perioden 2015–2024 och var som högst år 2024 med 511 dagar. Medelstrafftiden var drygt sex månader längre 2024 jämfört med 2015, då medelstrafftiden var som lägst under den redovisade perioden. Under 2024 var medianstrafftiden 210 dagar, vilket enligt Kriminalvårdens beräkningar är en ökning med 30 dagar jämfört med 2023. Medianstrafftiden låg fram till 2019 på 120 dagar för att därefter öka till runt 150 under åren 2020–2022. Från 2023 har medianstrafftiden åter ökat.

Straffmassa

Straffmassa är den sammanlagda utdömda strafftiden för en population av intagna i anstalt. Straffmassan påverkas dels av antalet fängelseverkställigheter som påbörjas, dels av förändringar i de strafftider som döms ut. Straffmassan inkluderar inte inflödet av livstidsdömda eftersom deras strafftider inte är tidsbestämda när verkställigheten påbörjas. Eftersom dessa strafftider är långa blir straffmassan något underskattad.

Straffmassan har ökat under hela den redovisade perioden 2015–2024 men ökade som mest under 2024. Mellan 2023 och 2024 ökade straffmassan enligt Kriminalvårdens beräkningar med 16 procent. Straffmassan har ökat från ungefär 7 700 fängelseår 2015 till cirka

16 700 fängelseår 2024. Däremot har inflödet av personer inte ökat i motsvarande omfattning. Det innebär att strafftiderna har blivit längre under tidsserien.

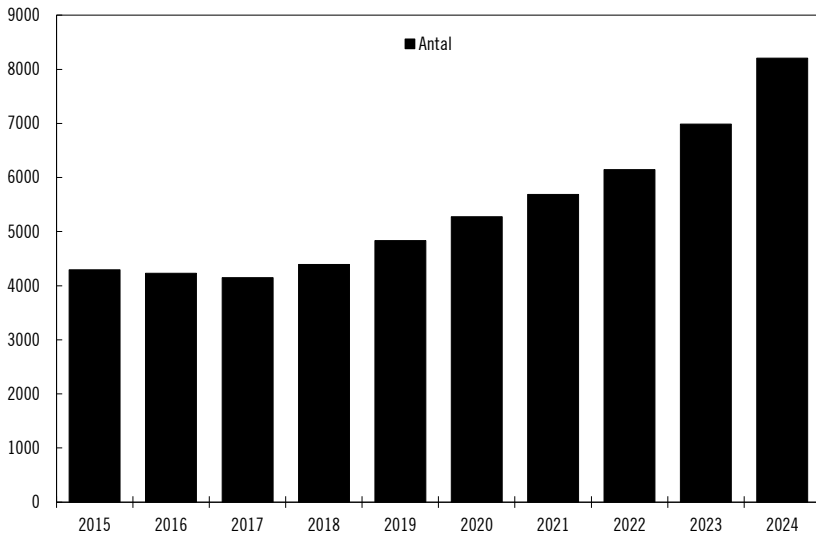
Tabell 7.2 Medel- och medianstrafftid samt straffmassa i år för påbörjade fängelseverkställigheter* 2015–2024.

Mått	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Inledd verkställighet	8 566	8 484	8 416	8 911	9 161	8 956	9 457	10 268	10 623	11 776
Medelstrafftid (dagar)	323	331	335	351	381	419	431	434	488	511
Medianstrafftid (dagar)	120	120	120	120	120	159	150	147	180	210
Straffmassa (år)	7 688	7 807	7 834	8 676	9 690	10 432	11 326	12 370	14 413	16 719

*Exklusive livstidsdömda utan angiven strafftid.
 Kriminalvård och statistik 2024, kapitel 4.

Pågående fängelseverkställigheter

Pågående fängelseverkställigheter den 1 oktober är ett mått som visar antalet intagna som, genom ett frihetsberövande, verkställer ett fängelsestraff just det specifika datumet. Till pågående fängelseverkställigheter räknas bl.a. även personer som avtjänar sitt fängelsestraff i häkte i väntan på placering i anstalt (verkställighetsfall). Antalet pågående fängelseverkställigheter den 1 oktober påverkas av antalet påbörjade fängelseverkställigheter och de utdömda strafftiderna. Den 1 oktober 2024 var, enligt Kriminalvårdens beräkningar, antalet pågående fängelseverkställigheter 8 206. Det är drygt 1 200 personer fler än 2023 och utgör den största ökningen under den redovisade perioden 2015–2024. Det är enligt Kriminalvården drygt 4 000 personer fler än 2017, då antalet var som lägst under perioden. Antalet pågående fängelseverkställigheter den 1 oktober minskade under en längre period fram till 2017.

Figur 7.2 Pågående fängelseverkställigheter 1 oktober 2015–2024.

Kriminalvård och statistik 2024, kapitel 4.

Platser, beläggning och belägningsgrad

Belägningsläget i anstalt var enligt Kriminalvården fortsatt ansträngt under 2024. Den genomsnittliga beläggningen var 6 570 personer, vilket är en ökning med nära 930 personer, eller 16 procent, jämfört med 2023. Belägningsgraden för fasta platser i anstalt var 131 procent jämfört med 120 procent år 2023. För platser totalt i anstalt var belägningsgraden 98 procent. Det är i nivå med 2023. Ökningen av beläggningen i anstalt kan till stor del förklaras av ett ökat inflöde och längre strafftider. Fler nya intagna i kombination med längre strafftider bidrar till en högre beläggning. En konsekvens av den höga beläggningen och platsbristen i anstalt blev enligt Kriminalvården att ett betydande antal intagna behövde verkställa fängelsepåföljd i häkte i väntan på anstaltsplats.

Under 2024 var, enligt Kriminalvården, platsbehovet i anstalt fortsatt större än platskapaciteten. Kriminalvården arbetade därför intensivt med att öppna nya anstaltsplatser. Genomsnittligt antal fasta platser i anstalt var 6 719 under 2024, vilket var en ökning med nära 940 platser jämfört med 2023. Genomsnittligt antal beredskapsplatser ökade från drygt 980 under 2023 till nästan 1 640 under 2024.

Antalet inskrivna i anstalt

Antalet inskrivna i anstalt var enligt Kriminalvården i genomsnitt 7 530 under 2024 vilket var drygt 1 210 fler än 2023. Det är det högsta antalet under den redovisade perioden. Antalet inskrivna ökade varje månad under 2024 utom i december. Differensen mellan det genomsnittliga antalet inskrivna i anstalt och den genomsnittliga beläggningen har varierat från år till år. Precis som för häkte förekommer skillnader mellan beläggning och antal inskrivna, eftersom inskrivna personer inte nödvändigtvis behöver belägga en ordinarie plats samtidigt som en person kan belägga flera platser. Exempel på när en person inte behöver belägga en ordinarie plats i anstalt är om personen befinner sig på en särskild utslussningsåtgärd eller på sjukhus under en längre period och då inte behöver en plats i anstalt. Att en intagen belägger flera platser samtidigt kan bero på att vederbörande tillfälligt befinner sig i ett annat häkte till följd av att en domstolsförhandling hålls på annan ort.

Frivård³

Påbörjade verkställigheter

Påbörjade verkställigheter i frivård är ett mått som visar antalet klienter som börjat verkställa skyddstillsyn (med eller utan samhällstjänst, kontraktsvård eller fängelse), ungdomsovervakning, villkorlig dom med samhällstjänst eller fängelse genom verkställighetsformen intensivövervakning med elektronisk kontroll.⁴ En klient kan räknas flera gånger i den årliga statistiken om klienten påbörjar flera verkställigheter samma år. En klient kan också ha parallella frivårdsverkställigheter. Det innebär exempelvis flera pågående övervakningar till följd av överlappande övervakningsperioder efter villkorlig frigivning och eller dom till skyddstillsyn. Villkorligt frigivna räknas inte in i antalet påbörjade verkställigheter i frivård eftersom de redan är klienter inom Kriminalvården.

Sett över tid ökade, enligt Kriminalvårdens beräkningar, antalet påbörjade verkställigheter inom frivård varje år mellan 1989 och 2009. Det berodde framför allt på att det under perioden tillkom fler

³ Samtliga siffror som redovisas i avsnittet kommer från Kriminalvård och statistik 2024, kapitel 5.

⁴ Sedan 1 januari 2026 heter verkställighetsformen fängelsestraff med elektronisk övervakning.

sätt att verkställa påföljder inom frivården. Utöver skyddstillsyn finns sedan 1994 möjlighet att verkställa kortare fängelsepåföljder genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, numer s.k. elektronisk övervakning. Sedan 1999 kan domstolen också förena villkorlig dom med en föreskrift om samhällstjänst som administreras av frivården. Ökningen under 00-talet av antalet frivårdspåföljder berodde delvis på en förändrad inriktning i domstolarnas val av påföljd. Förändringen innebar färre fängelsepåföljder och fler påföljder i frivård. Under 2009 nådde inflödet till frivården sin topp, med mer än 15 000 påbörjade frivårdsverkställigheter. Efter 2009 befann sig antalet påbörjade frivårdsverkställigheter i en nedåtgående trend under flera år. Under 2024 påbörjades totalt nästan 12 000 verkställigheter inom frivården. Det är en ökning med cirka 500 jämfört med 2023. Antalet har enligt Kriminalvården ökat inom samtliga verkställighetsformer i frivården.

Påbörjad skyddstillsyn

Under 2024 påbörjades, enligt Kriminalvården, 6 689 verkställigheter av skyddstillsyn vilket var drygt 380 fler än 2023.

Påbörjad ungdomsövervakning

När det gäller ungdomsövervakning påbörjades totalt 213 verkställigheter av ungdomsövervakning under 2024. Det var en ökning med 68 jämfört med 2023. Eftersom påföljden är ny sedan 2021, och det rör sig om en liten grupp klienter, bör jämförelser mellan tidigare år göras med viss försiktighet.

Påbörjad villkorlig dom med samhällstjänst

Under 2024 påbörjades, enligt Kriminalvården, 3 246 verkställigheter av villkorlig dom med samhällstjänst vilket var 46 fler än 2023. Under den redovisade perioden 2015–2024 var antalet som högst år 2015 då nästan 3 800 verkställigheter av villkorlig dom med samhällstjänst påbörjades, och som lägst år 2020 då nästan 2 650

verkställigheter påbörjades. Mellan 2015–2020 har antalet verkställigheter minskat varje år. Därefter har antalet, enligt Kriminalvården, ökat med undantag för 2022.

Påbörjad intensivövervakning med elektronisk kontroll⁵

När det gäller intensivövervakning med elektronisk kontroll påbörjades, enligt Kriminalvården, under 2024 verkställighet i 1 830 fall vilket är tio fler än 2023. I den redovisade tidsserien 1994–2024 nådde antalet påbörjade intensivövervakningar med elektronisk kontroll en tillfällig topp år 1998 med drygt 3 900 verkställigheter. Därefter minskade antalet fram till 2002, för att sedan öka igen fram till 2008 då nästan 3 090 verkställigheter påbörjades. Därefter minskade inflödet varje år fram till och med 2018 då antalet var nästan halverat jämfört med 2008. Utvecklingen kan delvis förklaras av att färre dömdes till fängelse med strafftider upp till och med sex månader, vilket innebar att färre klienter uppfyllde grundkriterierna för att avtjäna en fängelsepåföljd genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Den nedåtgående trenden bröts under 2019 och ersattes av en uppåtgående trend fram till och med 2021. Sedan 2023 har antalet ökat. I oktober 2022 trädde en förändrad lagstiftning i kraft där det obligatoriska ansökningskravet togs bort. Det ökade inflödet efter 2023 sammanfaller med lagstiftningsändringen och har, enligt Kriminalvården, troligen en relation till ökningen.

Villkorlig frigivning

Av de avslutade fängelseverkställigheterna under 2024 blev nära tre fjärdedelar villkorligt frigivna med eller utan övervakning. Av dem som blev villkorligt frigivna ställdes 88 procent under övervakning. Det är, enligt Kriminalvården, en ökning med en procentenhet jämfört med 2023. Sedan 2018 har antalet villkorligt frigivna med övervakning varit i en uppåtgående trend, där antalet ökat tydligt från 2020. Ökningen av villkorligt frigivna med övervakning under 2020–2024 beror framför allt på förändringar i bedömningen av

⁵ Från den 1 januari 2026 benämnd verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

klientens övervakningsbehov. Förändringarna innebär att strafftiden inte längre är avgörande utan att det i stället görs en komplex avvägning och mer individuell bedömning, där behoven ses från olika perspektiv. Effekten blir, enligt Kriminalvården, att klienter som tidigare inte har ställts under övervakning p.g.a. kortare strafftider, nu i större utsträckning ställs under övervakning vid villkorlig frigivning.

Sammanfattande slutsats om frivården

Totalt ökade antalet påbörjade verkställigheter inom frivården varje år mellan 1989 och 2009, framför allt p.g.a. att det under perioden tillkom fler sätt att verkställa påföljder inom frivården. Inflödet till frivården nådde en topp 2009 med mer än 15 000 påbörjade frivårdsverkställigheter. Därefter minskade antalet frivårdsverkställigheter under flera år där nivån, enligt Kriminalvården, har varit relativt stilla eller svagt ökande.

Tabell 7.3 Antal påbörjade verkställigheter i frivård

År	Skyddstillsyn	Ungdomsövervakning	Villkorlig dom med samhällstjänst	Intensiv- övervakning med elektronisk kontroll	Totalt
2015	6 091		3 797	1 827	11 715
2016	5 801		3 362	1 817	10 980
2017	6 110		3 199	1 642	10 951
2018	6 275		3 127	1 563	10 965
2019	6 220		2 978	1 609	10 807
2020	5 983		2 645	1 622	10 250
2021	6 285	38	3 008	1 778	11 109
2022	5 960	72	2 841	1 614	10 487
2023	6 307	145	3 200	1 820	11 472
2024	6 689	213	3 246	1 830	11 978

Kriminalvård och statistik 2024, kapitel 5.

Barn och unga i häkte och anstalt samt inom frivården⁶

Unga i åldersgruppen 15–20 år

I följande avsnitt om unga redovisas översiktligt statistik från Kriminalvården över personer som var straffmyndiga men under 21 år när de påbörjade en häktning eller verkställighet inom Kriminalvården. Personer under 18 år som befinner sig inom Kriminalvården redovisas särskilt i nästa avsnitt, både när det gäller avslutade häktningar och påbörjade verkställigheter, men ingår även i statistiken över personer under 21 år.

Antalet unga som häktas fortsätter enligt Kriminalvården att öka. Under 2024 avslutades drygt 1 770 häktningar av unga, vilket är en ökning med 265 häktningar, eller 18 procent, jämfört med 2023. Även häktningstiderna ökar. För avslutade häktningar av unga under 21 år var medelhäktningstiden 113 dagar, vilket är en ökning med 12 dagar jämfört med 2023. Det är något längre än medelhäktningstiden 98 dagar för samtliga avslutade häktningar. Medianhäktningstiden för unga ökade med 10 dagar under samma period, vilket enligt Kriminalvården tyder på att det är en generell ökning av häktningstiderna och inte enbart en ökning av de allra längsta häktningstiderna. Om det inte finns behov av restriktioner väljs ofta en alternativ lösning, exempelvis SIS-placering eller placering i hemmet enligt lag med särskilda bestämmelser om vård av unga. Restriktioner är därför vanligare bland unga häktade jämfört med samtliga häktade.

Tabell 7.4 Medel- och medianhäktningstid för avslutade häktningar av personer under 21 år* 2022–2024

Häktningstid	2022	2023	2024
Antal avslutade häktningar	1 173	1 507	1 772
Medelhäktningstid (dagar)	88	101	113
Medianhäktningstid (dagar)	54	73	83

*Avser ålder vid påbörjad häktning.
Kriminalvård och statistik 2024, kapitel 7.

Under 2024 var skyddstillsyn, enligt Kriminalvården, den vanligaste påföljden för personer under 21 år. Antalet unga personer som

⁶ Samtliga siffror som redovisas i avsnittet kommer från Kriminalvård och statistik 2024, kapitel 7.

påbörjade en skyddstillsyn var 733. Det motsvarar 38 procent av inflödet av unga respektive elva procent av det totala inflödet av dömda till skyddstillsyn. Att skyddstillsyn är den vanligaste påföljden bland unga beror, enligt Kriminalvården, till viss del på att den används som alternativ till fängelsepåföljd för unga lagöverträdare.

Den näst vanligaste påföljden för unga under 21 år var fängelse. Under 2024 påbörjades, enligt Kriminalvården, 717 fängelseverkställigheter av unga personer, vilket motsvarar 37 procent av inflödet av unga i den åldersgruppen. Det är 55 fler än 2023. De unga personerna stod för sex procent av det totala antalet påbörjade fängelseverkställigheter 2024, vilket är i nivå med 2023.

Antalet unga som påbörjade en villkorlig dom med samhällstjänst var, enligt Kriminalvården, 216. Det är färre än de som påbörjade en fängelseverkställighet eller en skyddstillsyn. Unga stod för sju procent av det totala inflödet av dömda till villkorlig dom med samhällstjänst.

Den minst vanliga verkställigheten bland unga var, enligt Kriminalvården, intensivövervakning med elektronisk kontroll.⁷ Totalt började 41 unga personer avtjäna en fängelsepåföljd genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, vilket motsvarar två procent av det totala inflödet för påföljden.

Antalet unga som påbörjade en ungdomsövervakning var 213, vilket är en ökning med 68 jämfört med 2023.

Av de 1 920 unga personerna som påbörjade en verkställighet inom Kriminalvården under 2024 var 40 procent 20 år, 35 procent 19 år, 18 procent 18 år och åtta procent var 17 år eller yngre.

⁷ Från den 1 januari 2026 benämnd verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

Tabell 7.5 Inflödet till Kriminalvården år 2024, varav personer under 21 år efter typ av verkställighet

Typ av verkställighet	Antal personer totalt	Varav unga personer antal	Varav unga personer andel
Fängelse	11 812	717	6%
Skyddstillsyn	6 689	733	11%
Ungdomsövervakning	213	213	100%
Villkorlig dom med samhällstjänst	3 246	216	7%
Intensivövervakning med elektronisk kontroll	1 830	41	2%

Kriminalvård och statistik 2024, kapitel 7.

Barn under 18 år

I detta avsnitt visas statistik från Kriminalvården över personer som var under 18 år vid påbörjad häktning eller verkställighet.

Antalet barn som häktas fortsätter, enligt Kriminalvården, att öka. Under 2024 avslutades 475 häktningar av barn i åldrarna 15–17. Det är en ökning med 140 häktningar, eller 42 procent, jämfört med 2023. Häktningstiderna har också ökat. För avslutade häktningar av personer under 18 år var medelhäktningstiden 84 dagar, vilket är en ökning med 10 dagar jämfört med 2023. Medianhäktningstiden ökade med 4 dagar under samma period.

Tabell 7.6 Medel- och medianhäktningstid för avslutade häktningar av personer under 18 år* 2022–2024

Häktningstid	2022	2023	2024
Antal avslutade häktningar	194	335	475
Medelhäktningstid (dagar)	50	74	84
Medianhäktningstid (dagar)	29	54	58

*Avser ålder vid påbörjad häktning.
 Kriminalvård och statistik 2024, kapitel 7.

Av de 1 920 barn, d.v.s. unga under 21 år, som påbörjade en verkställighet i Kriminalvården under 2024 var, enligt Kriminalvården drygt 150 personer under 18 år. Det motsvarar åtta procent av inflödet av unga, vilket är en ökning med två procentenheter och drygt 40 fler verkställigheter än 2023. Av dessa påbörjade merparten, 91 procent, en ungdomsövervakning, medan 13 klienter påbörjade

en skyddstillsyn och en klient påbörjade en verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Inga personer under 18 år påbörjade en fängelseverkställighet eller villkorlig dom med samhällstjänst under 2024.

Tabell 7.7 Inflödet av personer under 18 år till Kriminalvården 2024 efter typ av verkställighet

Typ av verkställighet	Antal
Anstalt	0
Skyddstillsyn	13
Ungdomsövervakning	137
Villkorlig dom med samhällstjänst	0
Intensivövervakning genom elektronisk kontroll	1

Kriminalvård och statistik 2024, kapitel 7.

7.1.3 Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2025–2034

Nuläge

Kriminalvården har den 11 mars 2025 till regeringen redovisat en kapacitetsrapport för åren 2025–2034.⁸ Av rapporten framgår att det totala inflödet personer har fortsatt att öka under det senaste året och påverkan på Kriminalvården har varit och är fortsatt betydande. Framför allt utgör den ihållande höga beläggningsgraden en mycket stor påfrestning på myndigheten och dess verksamhet.⁹

Enligt Kriminalvården hade myndigheten den 1 januari 2025, 3 645 häktesplatser¹⁰ och ca 7 200 anstaltsplatser¹¹. Myndigheten har haft en omfattande personaltillväxt och vid utgången av 2024 hade myndigheten över 20 000 anställda. Personaltilväxten kommer enligt Kriminalvården att fortsatt vara omfattande.¹²

Tidöavtalets påverkan

Regeringen (Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna) och dess samarbetsparti (Sverigedemokraterna) har träffat en överens-

⁸ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034.
⁹ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 10.
¹⁰ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 12.
¹¹ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 13.
¹² Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 14.

kommelse som ligger till grund för regeringsbildning samt budgetsamarbete under mandatperioden 2022–2026, det s.k. Tidöavtalet. Överenskommelsen innefattar bl.a. ett samarbetsprojekt rörande kriminalitet.

Inom samarbetsprojektet rörande det området har tre större reformområden pekats ut. Det handlar enligt vad som sägs i Tidöavtalet om mönsterbrytande åtgärder för att stoppa gängen, krafttag mot ungdomsbrottsligheten och en fullständig och genomgripande översyn av strafflagstiftningen. Inom ramen för reformområdena har 48 olika enskilda reformer identifierats. Kriminalvården har bedömt att följande reformer kommer att få stor påverkan på Kriminalvårdens kapacitet och kostnader.

Beslutade reformer:

- Prop. 2022/23:53, *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*.
- Prop. 2023/24:33, *Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten*.
- Prop. 2024/25:124, *Skärpt syn på sexuella kränkningar, bedrägerier mot äldre och brott med kön som hatbrottsmotiv*.
- Sänkt straffbarhetsålder för allvarliga brott.¹³
- Prop. 2025/26:34, *Skärpta regler för villkorlig frigivning*.
- Prop. 2024/25:202, *Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning*.
- Prop. 2025/26:49, *Ett utvidgat straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott*.
- Säkerhetsförvaring – en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd.¹⁴
- En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga.¹⁵

Föreslagna men ännu ej genomförda reformer:

- SOU 2024:30, *En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga*.

¹³ Utkast till lagrådsremiss, *Sänkt straffbarhetsålder för allvarliga brott*.

¹⁴ Lagrådsremiss, *Säkerhetsförvaring – en ny tidsobestämd frihetsberövande påföljd*.

¹⁵ Lagrådsremiss, *Frihetsberövande påföljder för barn och unga*.

- SOU 2024:39, *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga.*
- SOU 2024:48, *Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen.*
- SOU 2024:54, *Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott.*
- SOU 2024:93, *Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare.*
- Ds 2025:1, *Hyra anstaltsplatser utomlands.*
- SOU 2025:66, *En straffreform.*

Utöver det nämns i budgetpropositionen för 2026 ytterligare åtgärder som regeringen planerar att genomföra och som kan få påverkan på Kriminalvårdens verksamhet.

Framtida kapacitetsbehov

Påverkans- och osäkerhetsfaktorer

Kriminalvården har haft i uppdrag att redovisa myndighetens kapacitetsbehov (platser, personal och pengar) till följd av Tidöavtalet. Redovisningen kompliceras enligt Kriminalvården av en rad påverkans- och osäkerhetsfaktorer. Det handlar bl.a. om antalet brott som begås, hur andra myndigheter i rättskedjan resurssätts, svårighet att bedöma när i tid som förslagen ger effekt och inkapaciteringens följder. Inkapaciteringen innebär att de personer som är frihetsberövade typiskt sett inte kan återfalla i brott.

Framtida platsbehov

Det totala antalet häktade bedöms, enligt Kriminalvården, 2034 kunna uppgå till cirka 5 000, vilket skulle innebära en ökning med cirka 60 procent i förhållande till idag. Den främsta orsaken till ökningen bedömer Kriminalvården vara längre häktetider. Den

genomsnittliga häktetiden har ökat med 29 dagar de senaste fyra åren.¹⁶

De reformer och reformförslag som redovisats ovan bedöms ha störst effekt på utvecklingen av intagna i fängelse. Mot bakgrund av den stora osäkerhet som ligger i effektberäkningarna har Kriminalvården tagit fram beräkningar utifrån följande fyra olika scenarion.

- Scenario 1. Antalet intagna i fängelse 2034 kan komma att uppgå till 37 500, vilket skulle innebära en ökning med cirka 380 procent i förhållande till idag.
- Scenario 2. Antalet intagna i fängelse 2034 kan komma att uppgå till cirka 28 500, vilket skulle innebära en ökning med cirka 260 procent i förhållande till idag.
- Scenario 3. Antalet intagna i fängelse 2034 kan komma att uppgå till cirka 19 000, vilket skulle innebära en ökning med cirka 140 procent i förhållande till idag.
- Scenario 4. Antalet intagna i fängelse 2034 kan komma att uppgå till cirka 41 000, vilket skulle innebära en ökning med cirka 420 procent i förhållande till idag.¹⁷

När det gäller frivård har Kriminalvården tagit fram två beräkningar utifrån scenario ett respektive scenario två. Det totala antalet frivårdsklienter bedöms 2034 kunna komma att uppgå till cirka 23 000 enligt scenario 1 och 25 500 enligt scenario 2, vilket motsvarar en ökning med cirka 40 respektive 60 procent.¹⁸

Utökning av antalet barn i häkte och anstalt

En rad utredningsförslag har lämnats som förväntas, enligt Kriminalvården, ge effekter på antalet barn i häkte och anstalt. De beskrivs kort nedan.

- En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga.¹⁹ I lagrådsremissen lämnar regeringen förslag om att

¹⁶ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 26.

¹⁷ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 27 f.

¹⁸ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 29.

¹⁹ Lagrådsremiss, *Frihetsberövande påföljder för barn och unga*.

påföljden slutna ungdomsvård ska utmönstras och att fängelse i stället ska dömas ut. Fängelsestraffet ska avtjänas på särskilda ungdomsavdelningar.

- Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga.²⁰ Utredningen har i sitt delbetänkande lämnat förslag om att ungdomsreduktionen för lagöverträdare i åldrarna 18–20 år helt ska avskaffas och att reduktionen för lagöverträdare i åldrarna 15–17 år ska begränsas så att avtrappningen sker under tre år i stället för som tidigare sex.
- Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare.²¹ Utredningen föreslår bl.a. i sitt betänkande att tiden hur länge barn får vara häktade innan åtal väcks ska förlängas från tre till fem månader.
- Straffbarhetsåldern.²² Utredningen som har utrett frågan har föreslagit att straffbarhetsåldern sänks till 14 år beträffande de brott som har ett minimistraff på fängelse i fyra år eller mer samt försök, förberedelse och stämpling till sådant brott. Regeringen föreslår emellertid i utkast till lagrådsremiss att straffbarhetsåldern i stället sänks till 13 år. Det föreslås också en tidsbegränsning av förslaget till fem år.²³

Kriminalvården har fått i uppdrag av regeringen att förbereda inrättandet av enheter på anstalterna för unga i ålder 15–17 år, som ska vara redo att tas i drift senast den 1 juli 2026. Dessa enheter benämns barn- och ungdomsavdelningar. Kriminalvården bedömer att det kommer att finnas ett behov av cirka 100 barn- och ungdomsplatser 2026. År 2027 bedöms platsbehovet vara 250 och i slutet av tioårsperioden bedöms behovet uppgå till ca 370 platser enligt scenario 1, 2 och 4 samt cirka 330 platser enligt scenario 3.²⁴

²⁰ SOU 2024:39, *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga*.

²¹ SOU 2024:93, *Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare*.

²² SOU 2025:11, *Straffbarhetsåldern*.

²³ Utkast till lagrådsremiss Sänkt straffbarhetsålder för allvarliga brott.

²⁴ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 34.

Framtida personalbehov

Personalbehovet i häkte och anstalt bedöms, enligt Kriminalvården, 2034 uppgå till cirka 22 700 årsarbetskrafter. Det innebär en dubblering av antalet årsarbetskrafter jämfört med 2024, då antalet var cirka 11 000. Beräkningarna är gjorda utifrån en minskad personaltäthet med 30 procent jämfört med 2023 års bemanningsnivå. Kriminalvårdens verksamhet för häkte och anstalt bedöms, i ett bästa scenario, kunna utökas till omkring 25 000 årsarbetskrafter fram till 2034.²⁵

Personalbehovet i frivård bedöms, enligt Kriminalvården, 2034 uppgå till cirka 3 600 årsarbetskrafter. Det innebär nästintill en dubblering av antalet årsarbetskrafter jämfört med 2024 då siffran var cirka 1 900.²⁶

Med beaktande av myndighetens planerade kapacitetsutökning uppskattar Kriminalvården att antalet årsarbetskrafter skulle behöva utökas från cirka 16 000 till cirka 40 000 årsarbetskrafter under den kommande tioårsperioden med bibehållen bemanningsnivå. En sådan ökning bedömde Kriminalvården redan i förra kapacitetsrapporten inte vara möjlig att genomföra. Kriminalvården bedömer att antalet årsarbetskrafter i bästa fall skulle kunna utökas till att omfatta totalt cirka 33 000. Bedömningen är baserad på landets demografiska och geografiska förutsättningar att kompetensförsörja myndighetens uppdrag i konkurrens med annan likvärdig verksamhet inom välfärdssektorn samt hos privata aktörer.²⁷

Risker med kapacitetsutökningen

Stora utmaningar för Kriminalvården

I Kapacitetsrapporten påtalar Kriminalvården att myndigheten står inför en expansion som verksamheten aldrig varit i närheten av tidigare. Som framgår i avsnitt 7.1.2 har inflödet av personer hos Kriminalvården ökat under flera år med anledning av genomförande av ett stort antal lagstiftningsförslag på utvidgade kriminaliseringar och straffskärpningar. Även om beräkningar av framtida behov i viss

²⁵ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 44.

²⁶ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 45.

²⁷ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 48.

utsträckning är osäkra, kan konstateras att verksamheten till följd av de förslag som anges i Tidöavtalet kommer att behöva utökas rejält. Kriminalvårdens nuvarande beräkningar av lagförslagets effekter visar på att antalet platser för intagna kommer att behöva utökas till år 2034 med 5 000 platser i häkte och mellan 19 000 och 41 000 platser i anstalt. Vidare kommer antalet årsarbetskrafter år 2034 att behöva ha utökats till 22 700 medarbetare i häkte och anstalt samt 3 600 årsarbetskrafter inom frivården.

En kapacitetsutökning av nu förestående slag medför stora utmaningar enligt Kriminalvården. Det handlar om att inom en förhållandevis kort tidsperiod utöka kapaciteten av antalet platser i befintliga anläggningar men också utbyggnad av befintliga eller nya anläggningar. Den sortens nyetableringar kräver omfattande arbete med bl.a. markförvärv och upphandling av entreprenad men också rekrytering av en avsevärd mängd personal, allt medan ordinarie verksamhet ska bedrivas som vanligt.

För att möta den stora ökningen av antalet intagna bedömer Kriminalvården att beläggningen kommer att behöva ökas i befintliga anläggningar. Dessutom planeras för anstalter med större kapacitet än vad befintliga anläggningar har. Beläggningstätheten i svenska häkten och anstalter kommer därmed att framöver bli en annan samtidigt som personaltätheten kommer att minska, något som enligt Kriminalvårdens rapport väcker frågor om bl.a. säkerhet och hur verksamheten kan bedrivas mer effektivt utan att ge avkall på meningsfullt verksamhetsinnehåll för de intagna.

Platsbrist

Kriminalvården ska enligt sitt uppdrag fortlöpande anpassa antalet platser inom häktes- och anstaltsorganisationen till det aktuella behovet. Såsom framkommit i rapporten tar processen att tillskapa nya platser tid och är i stor utsträckning beroende av för myndigheten opåverkbara yttre faktorer. Trots en historiskt kraftfull utbyggnadsplan kommer Kriminalvården, enligt vad som sägs i rapporten, sannolikt att få svårt att hinna bygga ut häktes- och anstaltsverksamheten i takt med det indikerade platsbehovet och det

finns ett överhängande behov av att vidta fler och andra åtgärder, dels för att skapa fler platser, dels för att frigöra platser.²⁸

Personalförsörjning

Grundläggande för Kriminalvårdens uppdrag är att myndigheten lyckas personalförsörja verksamheten på ett för uppdraget ändamålsenligt sätt. För att möta personalbehovet enligt aktuell kapacitetsutökning med en minskad bemanningstäthet om cirka 30 procent, krävs enligt Kriminalvården, effektiviseringar av arbetssätt och arbetsmetoder samt automatisering och teknikstöd.²⁹

I föregående års kapacitetsrapport angav Kriminalvården att den framtida personalförsörjningssituationen med färre medarbetare i förhållande till antalet intagna i den klientnära miljön kan riskera att få konsekvenser för bl.a. säkerheten och det återfallsförebyggande arbetet. Den snabba expansionen bedömdes i den rapporten påverka arbetsmiljön negativt, framför allt för klientnära medarbetare. Kriminalvårdens medarbetare blir alltmer utsatta i sin tjänsteutövning och det rapporteras i högre grad om hot och våld mot medarbetare, otillåten påverkan och ordningsstörningar. Jämfört med föregående år hade en ökning av antalet rapporter skett med 27 procent. Det, menade Kriminalvården, innebär en risk för utsatthet, incidenter och en allmän upplevelse av en försämrad arbetsmiljö.³⁰

Stora finansiella behov

Kriminalvården har i rapporten bedömt att kapacitetsökningen kommer att bli mycket kostnadskrävande, även om myndigheten samtidigt försöker effektivisera verksamheten. Den största kostnaden för vårddygnet utöver hyror i häkte och anstalt utgörs av kostnader för personal. Ett effektivt sätt att hålla nere kostnader för ett vårddygn vore därför, enligt Kriminalvården, att minska bemanningsnivåerna. Ett sådant arbete pågår redan för att minska risken för att bemanningsförmågan blir gränssättande för nödvändig platsutveckling.³¹

²⁸ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 55 f.f.

²⁹ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 50 och 59 f.

³⁰ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2024–2033, s. 58 f.

³¹ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 60.

7.1.4 Kriminalvården har identifierat möjliga lösningar

Kriminalvårdens strategiska överväganden

Lokaler

De beräkningar och bedömningar som Kriminalvården har gjort visar som beskrivits ovan på ett kraftigt ökat platsbehov. En snabb och kraftig expansion kräver flera överväganden avseende infrastruktur och beläggning.

Kriminalvården planerar att anpassa sina nya anstalter för att inrymma två intagna per bostadsrum med högre takhöjd och fler gemensamhetsutrymmen för att möjliggöra flexibel och effektiv expansion. I syfte att hantera den förväntade ökningen av antalet intagna i anstalt och häkte kommer Kriminalvården att överväga om beläggning med fler än två intagna per bostadsrum, efter särskild bedömning av lämplighet, framöver även bör kunna ske inte bara i anstalter av säkerhetsklass 3 utan även i anstalter av säkerhetsklass 1 och 2 samt i häkte.³²

För att snabbare kunna skapa anstaltsplatser har Kriminalvården undersökt möjligheterna att etablera nya relativt större anstaltsanläggningar med fabriksstillverkade byggnadselement, s.k. koncepthus. Ambitionen är att vinna tid och ekonomi utan att förlora nämnvärt i kvalitet. Kriminalvården arbetar dessutom med framtagande av koncept för nästa generations storanstalter (upp mot 800 platser). Ett område som sannolikt skulle påverkas positivt av att planera för stordrift i form av större anstalter är själva byggnationsprocessen. Det skulle enligt kapacitetsrapporten effektivisera planerings- och ritningsskedet, möjliggöra fabriksproduktion av byggmoduler och på så sätt effektivisera genomförandet.³³

För att kunna effektivisera upphandlingsprocesserna har Kriminalvården övervägt att med annonserat anbudsförfarande upphandla fastighetsägare och entreprenör i samma upphandling. En annan upphandlingsform som prövas vid kombinerad upphandling av fastighetsägare och entreprenör är konkurrenspräglad dialog, i syfte att få till dialog med anbudsgivarna kring förutsättningarna

³² Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 36.

³³ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 37.

men också för att få en dialog om vad de ser för begränsningar kring anläggningens omfattning och investeringskostnad.³⁴

För att kunna öka utbyggnadstakten av anstaltsplatser behöver Kriminalvården samverka med fler fastighetsägare. Ett alternativ till rådande modell för ägarskap skulle kunna vara att rikta särskilda samhällsuppdrag till en myndighet eller bolag med ett utpekad uppdrag att stödja Kriminalvårdens expansion med främst anstalter i högre säkerhetsklass så snabbt och effektivt som möjligt.³⁵

Vid nyetableringar av kriminalvårdsanläggningar finns det ett beroende till den omgivande kommunala och regionala infrastrukturen. Vikten av att dessa uppgifter kan utredas i ett tidigt skede är stor, eftersom ändringar är mycket besvärliga i ett senare skede.³⁶

Slutligen planerar Kriminalvården att använda digitalisering, tekniska lösningar och automatisering för att effektivisera verksamheten, minska resursanvändningen och skapa en säkrare miljö för både personal och intagna. Under de kommande tio åren planeras för införande av flera tekniska lösningar för bl.a. slussning och intern förflyttning, kontroll av var intagna befinner sig, ökad digitalisering hos intagna för att kunna erbjuda intagna ett kvalitativt verksamhetsinnehåll och fler digitala kontakter för intagna med t.ex. sjukvård, socialtjänst, arbetsförmedling och anhöriga.³⁷

Personalförsörjning

Det är enligt rapporten fundamentalt för Kriminalvårdens uppdrag att myndigheten förmår personalförsörja verksamheten på ett för uppdraget ändamålsenligt sätt.

Kriminalvården har beslutat om en modell för enhetlig nationell styrning i syfte att nå likvärdiga och effektiva bemanningsnivåer inom häkte och anstalt. Modellen innebär en resurstilldelning som är nyckeltalsberäknad utifrån antal platser och säkerhetsklass vilket generar ett antal heltidstjänster till en organisation. Målsättningen är att häktes- och anstaltsverksamheten från 2029 ska kunna bedrivas

³⁴ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 38.

³⁵ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 38 f.

³⁶ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 39.

³⁷ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2024–2033, s. 39.

med delvis nya arbetssätt och med en betydligt lägre personalitet.³⁸

Digitalisering, tekniska lösningar och automatisering bedöms enligt Kriminalvården kunna både utveckla och effektivisera delar av Kriminalvårdens verksamhet med en god effekthemtagning. För att möjliggöra en ökad digitalisering av den klientnära verksamheten krävs rättsliga förutsättningar, förändring av arbetssätt och förändringsledning såväl som organisatoriska förändringar. Införandet av tekniska lösningar kommer även medföra nya risker som måste hanteras, såsom t.ex. cyber- och driftsäkerhetsfrågor.³⁹

På en alltmer konkurrensutsatt och dynamisk arbetsmarknad är det avgörande för arbetsgivare att inte bara attrahera rätt kompetens utan också att behålla, utveckla och engagera sina medarbetare och chefer. Kriminalvården har därför genomfört flera viktiga lönestrategiska satsningar, identifierat behov av förändrad kompetensutveckling och utbildning samt genomfört mer noggranna och selektiva rekryteringar.⁴⁰

7.1.5 Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll: Vägen fram för att möta morgondagens krav och behov

För att möta kommande förändring med betydligt fler intagna i anstalt och häkte och fler klienter i frivård, har Kriminalvården i rapporten ”Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll: Vägen fram för att möta morgondagens krav och behov”⁴¹, konstaterat att myndigheten behöver bedriva verksamheten på ett delvis nytt sätt. Målet är att myndigheten ska bedriva ett verksamhetsinnehåll med kvalitet även i en tid av utmaningar med kapacitetsökningar och kompetensförsörjning. De effekter som ska uppnås handlar om att myndigheten har:

- Ett fungerande verksamhetsinnehåll som är kunskapsbaserat, bygger på forskning och är förenligt med behandlingsprinciperna risk, behov och mottaglighet.

³⁸ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 49.

³⁹ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 50.

⁴⁰ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 52 f.f.

⁴¹ Kriminalvården, Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll: Vägen fram för att möta morgondagens krav och behov, 2024-05-31, dnr 2023–8484.

- En effektiv och mindre personalintensiv verksamhet där personalens kompetens i stor utsträckning ägnas åt klientnära arbete som bidrar till den stödjande miljön, det återfallsförebyggande uppdraget och den dynamiska säkerheten.⁴²

Kriminalvården har i planen tagit fram fem inriktningar för framtidens kriminalvård och en rad förslag och exempel på vad dessa inriktningar kan innebära i praktiken för de tre verksamhetsgrenarna anstalt, häkte och frivård. Inriktningarna är följande: förenklade klientprocesser, human stödjande miljö, digitalisering, standardisering och differentiering samt att involvera samhällsaktörer. Det kommer att analyseras hur de olika inriktningarna kan öka effektiviteten, liksom att prioritera och avgöra hur och i vilken ordning myndigheten ska ta sig an dem. I arbetet med att analysera och prioritera blir det dessutom viktigt att vara tydlig med vilka processer, arbetsuppgifter eller insatser som myndigheten ska sluta göra.

Den första inriktningen handlar om att förenkla myndighetens processer varigenom minskad administration och förenkling i handläggning och arbetssätt kan öka effektiviteten genom att det frigörs personalresurser till det klientnära arbetet i anstalt, häkte och inom frivården. Omfattningen av utredningar kan minska utan avkall på kvaliteten i verksamhetsinnehållet och klientprocesser kan samordnas och omorganiseras för bättre nyttjande av kompetens inom myndigheten.⁴³

Upprätthållande av en stödjande och human miljö är den andra inriktningen och handlar om hur basala behov, säkerhet, rättigheter och omvårdnad tillgodoses för intagna i anstalt och häkte, samt för klienter i frivården. Personalens bemötande och kompetens är förutsättningar för dynamisk säkerhet, god arbetsmiljö och en stödjande och återfallsförebyggande miljö.⁴⁴

Den tredje inriktningen handlar om digitalisering och möjligheten att använda digitala verktyg för att nå fler intagna i häkte och anstalt och klienter i frivården. Det kan handla om hälso- och

⁴² Kriminalvården, Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll: Vägen fram för att möta morgondagens krav och behov, 2024-05-21, dnr 2023–8484, s. 9.

⁴³ Kriminalvården, Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll: Vägen fram för att möta morgondagens krav och behov, 2024-05-31, dnr 2023–8484, s. 10 f.

⁴⁴ Kriminalvården, Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll: Vägen fram för att möta morgondagens krav och behov, 2024-05-31, dnr 2023–8484, s. 13 f.f.

sjukvård, behandlingsprogram, stödjande samtal, isoleringsbrytande åtgärder i häkte, återfallsförebyggande insatser och utredningar. Personalresurser kan då frigöras till klientnära arbete och processer automatiseras och digitaliseras.⁴⁵

För att effektivisera verksamhetsinnehållet handlar den fjärde inriktningen om att använda befintliga resurser klokare, göra mer av det som redan är välfungerande och effektivt och mindre av individuella utredningar och anpassningar. Verksamhetsinnehållet behöver standardiseras så att de återfallsförebyggande insatserna kan nå så många som möjligt. Differentiering innebär att alla typer av sysselsättning inte kommer att kunna erbjudas överallt.⁴⁶

Slutligen handlar den femte inriktningen om att involvera samhällets aktörer. Kriminalvårdens återfallsförebyggande och verkställande uppdrag förutsätter samverkan med andra. Det gäller dels med andra rättsvårdande myndigheter, dels med de aktörer som myndigheten behöver samarbeta med kring intagnas återanpassning i samhället efter avtjänat straff, vanligtvis socialtjänst, beroendesjukvård, öppenpsykiatri och arbetsförmedling.⁴⁷

7.1.6 En ny kriminalvård

Kriminalvården har konstaterat att den kraftiga expansion som myndigheten behöver genomföra kommer att vara utmanande och det kommer att behöva ställas krav på effektivisering och nytänkande. Utöver det kommer kriminalvård, utan att ge avkall på de krav som framgår i avsnitt 6.3.2 och 6.3.3, enligt Kriminalvårdens Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll att behöva bedrivas på ett delvis nytt sätt.

Kriminalvården har själv identifierat att digitalisering, tekniska lösningar och automatisering är viktiga beståndsdelar för att möjliggöra både utveckling och effektivisering av myndighetens verksamhet.

Tekniska lösningar skulle t.ex. kunna ersätta och förenkla vissa arbetsmoment som är personalmässigt resursdrivande. Införandet av

⁴⁵ Kriminalvården, Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll: Vägen fram för att möta morgondagens krav och behov, 2024-05-31, dnr 2023-8484, s. 15.

⁴⁶ Kriminalvården, Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll: Vägen fram för att möta morgondagens krav och behov, 2024-05-31, dnr 2023-8484, s. 17 f.f.

⁴⁷ Kriminalvården, Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll: Vägen fram för att möta morgondagens krav och behov, 2024-05-31, dnr 2023-8484, s. 23 f.f.

tekniska lösningar kan även bidra till att tillgängliggöra och ge förutsättningar för att upprätthålla och utveckla ett kvalitativt verksamhetsinnehåll. Det kan även bidra till att skapa en säkrare miljö för personal och intagna att vistas i.⁴⁸

Det handlar t.ex. om att utveckla automatiserade arbetsrutiner baserat på biometrisk autentisering. Exempel på situationer där biometriska uppgifter skulle kunna användas i verksamheten är vid identifiering eller verifiering av personer vid inledande av verkställighet och vid återkomst efter utevistelse, vid intern förflyttning av intagna inom anstalter och häkten, vid övervakning av promenadgårdar och sysselsättningslokaler, för säker inloggning vid användning av digitala resurser samt vid drogkontroll på distans.⁴⁹

Om Kriminalvården skulle få utökade rättsliga möjligheter att använda teknik som stödjer mer automatiserade arbetssätt genom biometrisk autentisering av den intagne skulle, enligt Kriminalvårdens kapacitetsrapport, säkerheten kunna bibehållas eller stärkas samtidigt som verksamheten skulle kunna effektiviseras i relativt hög utsträckning. Personalberoende i arbetsmomenten skulle minska och tid skulle kunna frigöras för kriminalvårdare för annat arbete, som t.ex. att säkra ett kvalitativt verksamhetsinnehåll för de intagna. Möjlighet att upprätthålla kontakter digitalt skulle också medföra färre transporter. Ett minskat antal transporter bidrar vidare till en lägre riskexponering och därmed högre säkerhet i relation till incidenter, avvikelser och fritagningar.⁵⁰

Om de intagna kunde använda teknik där de genom biometrisk autentisering själva kan sköta inloggning skulle det förenkla användningen av digitala resurser samtidigt som det skulle höja säkerheten eftersom alternativa inloggningsmetoder, såsom lösenord, kan komma på avvägar, kan vara svåra att minnas och avtvingas av andra intagna.⁵¹

⁴⁸ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 50.

⁴⁹ Kriminalvårdens framställan rörande utökade möjligheter för Kriminalvården att behandla biometriska personuppgifter, 2024-06-11, KV 2024–11879.

⁵⁰ Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, s. 51.

⁵¹ Kriminalvårdens framställan rörande utökade möjligheter för Kriminalvården att behandla biometriska personuppgifter, 2024-06-11, KV 2024–11879.

7.2 Tillgången till teknisk utrustning och digitala lösningar behöver öka

7.2.1 Nuvarande situation

Enligt vad Kriminalvården har redogjort för och vad utredningen erfarit vid genomförda studiebesök, kan konstateras att verksamheten i häkte och anstalt till stor del drivs genom manuell hantering som personalen sköter och utan större inslag av modern teknik. I jämförelse med andra länder, se kapitel 11, synes Sverige enligt EuroPris rapporter vara ett av de länder som haft begränsad genomförandegrad när det gäller satsningar på olika digitala lösningar, både vad gäller effektiva systemlösningar för t.ex. inpassering genom biometrisk autentisering men även tillgång till digitala resurser för de intagna. Jämförelsevis kan t.ex. nämnas att Finland har lagstiftat om rättighet för de intagna att få använda digitala resurser, varvid de intagna på vissa anstalter erhållit en egen klientdator för ändamålet.⁵²

Kriminalvården har uppgett att utvecklingen i svenska häkten och anstalter inte har kommit så långt. På vissa häkten och anstalter finns surfplattor utan internettillgång genom vilka de intagna kan ta del av förundersökningen rörande de brott de är misstänkta för. I övrigt finns enligt Kriminalvården ingen teknisk utrustning i form av datorer, läsplattor, surfplattor eller liknande som de intagna får nyttja. Det finns datorer i lärcentrum som de intagna som studerar har möjlighet att använda. Dessa går dock enbart att använda för studier och inte till att besöka andra websidor än tillåtna sidor. Det finns även möjlighet att genomföra videosamtal med barn via en surfplatta. Dessa samtal är övervakade då det är en platta som inte är låst för internet. Det finns ett fåtal stationära datorer som intagna kan använda för att skriva t.ex. brev på. Dessa är inte uppkopplade mot internet och på de verksamhetsställen där de finns kan personerna använda dem utan närvarande personal. Intagna har möjlighet att genomföra digitala videomöten med andra myndigheter genom utrustning i s.k. säkra videokåp där den intagna inte kan kontakta någon annan än den som ringts upp.

Enligt Kriminalvården är det i dagsläget problematiskt för intagna att t.ex. ställa sig i bostadskö, kontakta Försäkringskassan och andra

⁵² Kriminalvårdens Reserapport från verksamhetsbesök i Finland, i regi av Digi:klient 30-31 januari 2025, 2025-03-13, dnr 2023-24319.

myndigheter eftersom det kräver e-legitimation, något de inte har tillgång till under tiden på anstalt eller häkte. Personerna är till mycket stor del hänvisade till att skriva brev för hand alternativt ringa vanliga telefonsamtal tillsammans med personal.

Kriminalvården har uppgett att det genomförs ett flertal pilotprojekt vad gäller att intagna ska få större tillgång till digitaliserade lösningar. Det handlar både om att bereda intagna viss tillgång till internet men i dagsläget framför allt att kunna ge information digitalt och att kunna använda plattorna som förströelse då de innehåller ett fåtal spel. Det pågår även pilotprojekt kring att genomföra videomöten med t.ex. sjukvård och vid genomförande av behandlingsprogram.

7.2.2 Verksamhetsinnehållet skulle kunna stärkas genom digitala lösningar

Det följer av såväl internationella bestämmelser som svensk lagstiftning att intagna har rätt till bl.a. utbildning, kontakt med omvärlden och förberedelse inför återanpassning i samhället. Inom Kriminalvården används begreppet verksamhetsinnehåll för att närmare beskriva de insatser som görs för respektive intagen.⁵³

Flera delar av verksamhetsinnehållet skulle, enligt Kriminalvården, kunna tillhandahållas genom digitala lösningar, som t.ex. utbildning på distans, digitala vårdbesök, myndighetskontakter via videokonferens eller chatfunktioner och kontakt med anhöriga genom videosamtal. Kriminalvården har vidare uppgett att med utökade digitala möjligheter skulle de intagna dessutom kunna använda surfplattor, läsplattor och datorer i större utsträckning än vad som sker idag och kunna göra köp i kiosken, ta del av vad som sker i omvärlden samt ta del av sina egna ärenden inklusive göra digitala ansökningar om t.ex. telefonsamtal i stället för på papper som sker idag. Genom digitala lösningar skulle de intagna dessutom kunna erbjudas ett större utbud av verksamhetsinnehållet samt möjlighet till en ökad frekvens av vissa moment, t.ex. utökade kontakter med anhöriga via videosamtal.

Kriminalvården har redogjort för att intagna i häkte och anstalt idag har starkt begränsade möjligheter att hålla kontakt med

⁵³ Kriminalvården, Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll: Vägen fram för att möta morgondagens krav och behov, 2024-05-31, dnr 2023-8484, s. 7 f.

omvärlden. Kontaktmöjligheten behöver naturligtvis vara begränsad i vissa avseenden men de intagna har precis som alla andra löpande behov av kontakter med vissa myndigheter som t.ex. sjukvård och socialtjänst och inför frigivning behöver den intagne ges möjlighet att förbereda sig genom att söka bostad och arbete. Både under häktes- och anstaltsvistelse kommer alltså den intagne att behöva ha vissa kontakter med omvärlden. Sådana kontakter sker generellt i samhället i stor utsträckning genom digitala kanaler och lösningar. Enligt Kriminalvården behöver på häkte och i anstalt sådan kontakt idag ske genom personalens försorg och inte så sällan behöver personal även övervaka kontakten eller samtalen. Det innebär enligt Kriminalvården vissa praktiska utmaningar eftersom många av kontakterna numer behöver föras i digitala kanaler där den berörde legitimerar sig genom t.ex. bank-id men det innebär också ett integritetsintrång för den intagne att i närvaro av en annan person behöva hantera privata åtgärder som inte har med vistelsen i anstalt att göra. Kontakterna kräver också en del personalresurser.

7.2.3 Motverkande av digitalt utanförskap

Tillvaron i häkte eller på anstalt innebär i stor utsträckning en avskärmning från resten av världen. Det handlar förstås om att rörelsefriheten inskränks men också att kontakter med omvärlden och möjligheten att delta i samhället starkt begränsas. Det är naturligtvis en effekt av inlåsningen som i vissa sammanhang är direkt önskvärd och som i viss utsträckning behöver tålas. Samtidigt har den intagne, som det påpekas i Kriminalvårdens rapport "Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll", rätt till en human miljö, en verkställighetsplan med kvalitativt innehåll och en återanpassning till samhället. Det är enligt rapporten viktigt att förbereda den intagnes återanpassning till ett liv i frihet och där utgör förmågan att efter frigivning kunna hantera teknik och digitalisering en allt större utmaning, i synnerhet för de intagna som avtjänar långa fängelsestraff. Den intagne behöver vänja sig vid och lära sig att hantera teknisk utrustning och digitala lösningar som t.ex. digitala ansökningar till myndigheter, bank-id eller e-legitimation. Kriminalvården har uppgett att om den intagne inte kan använda digitala tjänster för t.ex. kommunikering kommer de nödvändiga

kontakterna med omvärlden att försvåras och det finns risk för att den intagne hamnar i ett digitalt utanförskap efter frigivning.

8 Kriminalvårdens nuvarande möjlighet att använda biometri

8.1 Begränsade möjligheter för Kriminalvården

8.1.1 Fängelseverksamheten

Kriminalvården får enligt 8 kap. 1 § fängelselagen fotografera en intagen för att underlätta identifiering av honom eller henne. Införandet av bestämmelsen motiverades med Kriminalvårdens behov av att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalt varvid möjligheten för Kriminalvården att fotografera de intagna för att underlätta identifieringen är en naturlig och självklar del.¹ Behovet hade funnits redan innan dess och påtalats särskilt av bl.a. JO.²

Från och med den 1 april 2026 förtydligas bestämmelsen så att det framgår att fotografi får tas av en intagen för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne. Ändringen av bestämmelsen har av regeringen motiverats med behovet att upprätthålla en effektiv och säker straffverkställighet. Regeringen anför i förarbetena till lagändringen att verkställighet av dom på fängelse i anstalt förutsätter tillsyn och kontroll av den dömde, något som hittills har skett genom manuell hantering. Dessutom noteras att i takt med att allt fler döms till fängelse, har tillsynen över de dömda blivit en mycket resurskrävande uppgift för Kriminalvården.³

Problemet har emellertid varit känt sedan tidigare och möjligheten för Kriminalvården att i framtiden använda biometri var

¹ Prop. 2006/07:127, *Några ändringar i kriminalvårdslagstiftningen*, s. 27.

² JO:s beslut 2006-06-02, dnr 3461–2005.

³ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 38 f.f.

något som lyftes av lagstiftaren redan när Kriminalvårdens brottsdatalog infördes.⁴

8.1.2 Frivårdsverksamheten

Vid verkställighet av dom på fängelse med elektronisk övervakning i kontrollerat boende har Kriminalvården sedan den 1 januari 2026, enligt 4 kap. 5 § lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning genom hänvisning till 8 kap. 1 § fängelselagen, möjlighet att ta fotografi av den dömda för att underlätta identifieringen av en honom eller henne. Från och med den 1 april 2026 kommer det i stället att regleras i 2 kap. 7 § lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning att fotografi får tas av den dömda för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne. Den bestämmelsen kommer att gälla både de som ska verkställa ett fängelsestraff i sin bostad och de som ska verkställa i kontrollerat boende. Någon motsvarande möjlighet för den övriga frivårdsverksamheten finns inte idag.

8.2 Upptagning av biometriska underlag för biometriregistren

8.2.1 Ecris-TCN

EU har antagit en förordning (Ecris-TCN)⁵ om inrättande av ett system som ska göra det möjligt för medlemsstaterna att på ett effektivt sätt få reda på vilka andra medlemsstater som har uppgifter i sina kriminalregister om tredjelandsmedborgare⁶. Regeringen har med anledning av förordningen antagit en ny lag med kompletterande bestämmelser till förordningen om Ecris-TCN⁷ och genomfört de lagändringar som behövs för att anpassa svensk rätt

⁴ Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning*, s. 254 f.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/816 av den 17 april 2019 om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer (Ecris-TCN).

⁶ Med tredjelandsmedborgare avses personer som inte är unionsmedborgare, se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar, artikel 2.

⁷ Lag (2022:733) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om Ecris-TCN.

till förordningen, vilket bl.a. innebär regler om utökad fingeravtrycksupptagning. I förordningen ställs det nämligen krav på att medlemsstaterna i vissa fall ska föra in uppgifter om fingeravtryck i Ecris-TCN, se artikel 5.1. Enligt dessa minimikrav ska Ecris-TCN innehålla uppgifter om fingeravtryck, antingen i de fall tredjelandsmedborgaren har dömts till ett fängelsestraff på minst sex månader eller har dömts för ett brott som enligt medlemsstatens lagstiftning är belagt med fängelsestraff om minst tolv månader. Det är respektive medlemsstat som avgör vilket av dessa minimikriterier som ska användas.⁸ För att säkerställa förordningens minimikrav ansåg regeringen att det bör tas fingeravtryck av den som har dömts till fängelse i minst sex månader och att fingeravtrycken bör tas under verkställigheten.⁹

8.2.2 Bestämmelse i 8 kap. 7a § fängelselagen

En av lagändringarna som genomförts för att leva upp till EU-förordningen är införandet av en ny bestämmelse i 8 kap. 7 a § fängelselagen. Genom den säkerställs att fingeravtryck ska tas av en intagen vid verkställighet av en dom eller ett beslut på fängelse i lägst sex månader, om den intagnes fingeravtryck inte redan finns i polisens biometrireger, se vidare kapitel 12. Vid den nationella översynen av vilka lagstiftningsåtgärder som borde införas med anledning av EU-förordningen bestämdes att fingeravtryck skulle tas av alla som har dömts till fängelsestraff i minst sex månader, när straffet ska verkställas. Fingeravtryck ska alltså tas även av dömda som inte är tredjelandsmedborgare. Regeringen hänvisade i denna del till att skälen för upptagning av fingeravtryck gör sig gällande med samma styrka oavsett vilket medborgarskap den dömden har.¹⁰

8.2.3 Mer om bestämmelsen

Bestämmelsen i 8 kap. 7 a § fängelselagen om Kriminalvårdens skyldighet att uppta fingeravtryck trädde i kraft först den 1 juli 2025, d.v.s. samtidigt som Kriminalvården genom tillägg i samma

⁸ Prop. 2021/22:172, *Nya regler om informationsutbyte om brottmålsdomar i EU*, s. 38 f.

⁹ Prop. 2021/22:172, *Nya regler om informationsutbyte om brottmålsdomar i EU*, s. 43.

¹⁰ Prop. 2021/22:172, *Nya regler om informationsutbyte om brottmålsdomar i EU*, s. 41 f.

bestämmelse fick en skyldighet att uppta även andra biometriska underlag. Den ändringen var en följd av ett annat lagstiftningsärende som rörde biometri i brottsbekämpningen varigenom reglerna för när biometriska underlag ska upptas, registreras och användas vid utredning av brott utvidgades och polisens tidigare register över dna-profiler, fingeravtryck och signalement ersattes med nya biometriregister. När den nya bestämmelsen i 8 kap. 7 a § infördes kom den alltså att avse upptagning av fingeravtryck men även salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte. Med fingeravtryck menas avtryck av finger eller hand.¹¹ Enligt bestämmelsen ska Kriminalvården regelmässigt kontrollera om den intagne förekommer i polisens biometriregister över misstänkta och dömda med de biometriska underlagen. Om någon av dessa uppgifter saknas ska upptagning göras.

8.2.4 Praktisk hantering

Upptagningen ska utföras av Kriminalvården eller Polismyndigheten om det är lämpligare. Inom ramen för lagstiftningsärendet rörande Ecris-TCN konstaterades att det då inte var realistiskt att förse varje kriminalvårdsanstalt med utrustning för upptagande av fingeravtryck och därför infördes även möjlighet för Polismyndigheten att kunna ta upp fingeravtryck.¹² I förlängningen ansåg utredningen, som låg till grund för lagstiftningen, det emellertid som en mindre effektiv lösning att Kriminalvården alltid ska transportera den intagne till en plats där Polismyndigheten har utrustning, i synnerhet med beaktande av de säkerhetsrisker som transporter innebär. För ett effektivt och ändamålsenligt upptagande av fingeravtryck ansåg därför utredningen att Kriminalvården borde ges i uppdrag att, i samverkan med Polismyndigheten, närmare utreda och lämna förslag på vilka kriminalvårdsanstalter som i framtiden bör förse med utrustning.¹³

Även i lagstiftningsärendet rörande utökad användning av biometri inom brottsbekämpningen togs i förarbetena upp problematiken med att Kriminalvården inte har tillgänglig teknisk

¹¹ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 182.

¹² Prop. 2021/22:172, *Nya regler om informationsutbyte om brottmålsdomar i EU*, s. 43.

¹³ SOU 2021:20, *Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare*, s. 170 f.

utrustning. Regeringen konstaterade då att även fotografier som tas för registrering kräver särskild utrustning som inte alltid finns tillgänglig hos Kriminalvården.¹⁴

Utredningen kan konstatera att samma situation råder fortfarande, d.v.s. Kriminalvården saknar alltjämt den tekniska apparatur som krävs för att ta upp biometriska underlag.

Om Kriminalvården utför upptagningen enligt 8 kap. 7 a § fängelselagen ska underlagen och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa omedelbart förstöras av myndigheten sedan underlagen har tagits emot av Polismyndigheten. Det finns idag alltså ingen rättslig möjlighet för Kriminalvården att använda de fingeravtryck, fotografier och dna-uppgifter som Kriminalvården kan komma att uppta enligt bestämmelsen utan de tas uteslutande i syfte att användas av Polismyndigheten och ingå i polisens biometriregister samt uppfylla Sveriges åtaganden enligt EU-förordningen Ecris-TCN. Anledningen är att lagstiftaren velat begränsa personuppgiftsbehandlingen.¹⁵

Bestämmelserna om skyldighet att uppta fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte gäller inte vid verkställighet av beslut om förvandling av böter enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) i de fall förvandlingsstraffet endast avser brott som inte har fängelse i straffskalan. Det gäller inte heller vid verkställighet av fängelsestraff på kortare tid än sex månader.

8.3 Biträde enligt rättegångsbalken

Utöver de situationer som regleras i bestämmelsen i 8 kap. 7 a § fängelselagen kan Kriminalvården vid vissa andra tillfällen behöva biträda Polismyndigheten vid verkställighet av beslut om biometriska underlag enligt 28 kap. 12 a § andra stycket och 14 § tredje stycket rättegångsbalken, se 4 § förordning (2025:145) om upptagning av biometriska underlag i brottsbekämpningen. Bestämmelserna ger inte Kriminalvården någon rätt att använda uppgifterna.

¹⁴ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 91.

¹⁵ SOU 2021:20, *Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare*, s. 169 och prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 95.

8.4 Föreläggande om upptagning

Enligt 2 kap. 6 § lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning ska Kriminalvården förelägga den dömda att inställa sig för upptagning av fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte om sådana uppgifter om den dömda inte finns i biometriregister som förs enligt polisens brottsdatalog. Upptagningen ska göras så snart som möjligt efter det att verkställigheten har inletts. Av föreläggandet ska det framgå att beslutet om verkställighet kan komma att upphävas om föreläggandet inte följs. Kriminalvården får förelägga den dömda att inställa sig för sådan upptagning på nytt, om det finns särskilda skäl. Upptagningen ska utföras av Polismyndigheten. Förfarandet ger, som anges ovan, inte Kriminalvården någon rätt att använda uppgifterna.

I kapitel 21 nedan behandlar utredningen det behov som uppmärksammas av Polismyndigheten att kunna göra kroppsvisitation när biometriskt underlag ska tas upp enligt bl.a. denna bestämmelse.

8.5 Sammanfattning

Möjligheten för Kriminalvården att uppta biometriska underlag och att använda dem inom den egna verksamheten är begränsad till fängelseverksamheten och verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning. Det är endast fotografier som, från den 1 april 2026, kommer att få användas för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne. Någon möjlighet att använda ansiktsgenkänning finns alltså inte för övriga delar av verksamheten som t.ex. häkte och frivård. Kriminalvården har inte heller möjlighet att uppta och använda dna-analys, fingeravtryck, röstprov eller andra biometriska underlag för biometrisk autentisering i någon del av verksamheten.

9 Kriminalvårdens möjlighet att använda tvång

9.1 Våldsanvändning kräver stöd i lag

9.1.1 Inledning

Upptagning av biometriska underlag genom tvång utgör ett intrång i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. En sådan upptagning kan inte bygga på frivillighet och därför krävs en djupare genomgång av Kriminalvårdens möjlighet att använda tvång.

9.1.2 Kontroll- och tvångsåtgärder

Kriminalvårdens verksamhet är omgärdad av regler för hur intagna och andra klienter ska behandlas och hanteras, se avsnitt 6.3. Av förklarliga skäl har Kriminalvården getts möjlighet att använda en rad ingripande åtgärder mot framför allt intagna. Det handlar om åtgärder som är av kontrollerande karaktär eller som rent faktiskt utgör tvångsmedel. Reglerna finns främst i häkteslagen och i fängelselagen, som detaljerat beskriver de åtgärder som Kriminalvården får vidta. Viktigast i sammanhanget är de bestämmelser om särskilda kontroll- och tvångsåtgärder som återfinns i 4 kap. häkteslagen och i 8 kap. fängelselagen. Där anges t.ex. att Kriminalvården får kontrollera en intagens bostadsrum eller i vissa fall utföra kroppsbesiktning.

9.1.3 Reglering om våldsanvändning

Det ligger i sakens natur att tvångsmedel eller andra åtgärder som innebär ingripande mot en enskild kan behöva genomdrivas mot

personens vilja och ytterst med våld. Eftersom regeringsformen ställer krav på lagstöd för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna måste en myndighets möjlighet att använda våld vara lagreglerad.¹ Det kan ske genom att våldsanvändning regleras i den specifika bestämmelsen som t.ex. husrannsakan, där det i 28 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken föreskrivs att sådant som är låst eller på annat sätt tillslutet får brytas upp med våld. Rätten till våldsanvändning tillkommer då naturligtvis endast den myndighet som har befogenhet att vidta en åtgärd med stöd av 28 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken. Vid andra tvångsmedel, t.ex. gripande, är det underförstått att våld får användas.² I andra fall kan en myndighets möjlighet att använda våld regleras i specifika lagar som t.ex. 10 § polislagen eller 2 kap. 4 § kustbevakningslagen (2019:32). Dessa bestämmelser ger inte stöd för något annat än själva våldsanvändningen. Det måste således finnas annat rättsligt stöd för ingripandet, medan paragrafen ger den aktuella myndigheten rätt att använda det våld som är nödvändigt för att genomföra verkställigheten.³

9.2 Befogenhet enligt polislagen

9.2.1 Polisens våldsanvändning

Polislagen innehåller bl.a. allmänna bestämmelser om polisverksamhetens syfte, polisens uppgifter samt polismännens skyldigheter och befogenheter som t.ex. polisens våldsanvändning. Regleringen av polisens befogenhet när det gäller våldsanvändning fanns ursprungligen som ett tredje stycke i 24 kap. 2 brottsbalken. I samband med införandet av nuvarande polislag valde emellertid lagstiftaren att i lag ge en beskrivning av ett antal vanliga typfall då en befogenhet att använda våld borde tillkomma polisen under förutsättning att andra medel är otillräckliga och att i det enskilda fallet rimliga proportioner föreligger mellan medel och mål.⁴ I 10 §

¹ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*, s. 242.

² Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?* 5 uppl., 2022, s. 132.

³ Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?* 5 uppl., Norstedts juridik, Stockholm 2022, s. 133.

⁴ Prop. 1983/84:111, *med förslag till polislag m.m.*, s. 85.

polislagen infördes därför en detaljerad reglering som gäller polisens våldsanvändning. Det handlar bl.a. om situationer när polisen själv möts av våld, polisen behöver avvärja straffbelagda handlingar eller när polisen behöver bereda sig tillgång till ett utrymme. Avgörande för våldsanvändningen är att andra medel måste vara otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt att använda våld.

9.2.2 Befogenheten tillkommer även andra

I 10 § första stycket 4 polislagen regleras våldsanvändning som har ansetts behöver tillkomma även andra yrkesroller än poliser. Enligt bestämmelsen får polisen använda våld, förutsatt att det är proportionerligt, för att avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken eller vid genomsökning på distans.

Bestämmelsen gäller uttryckligen polisen men i 29 § polislagen finns en hänvisning genom vilken vissa våldbefogenheten i 10 § ges även till vissa andra yrkesroller. I 29 § polislagen föreskrivs sålunda att bestämmelsen i 10 § första stycket 4 gäller den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon åtgärd som anges där. Det innebär alltså att vad som anges i 10 § första stycket 4 även gäller den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon åtgärd som anges i den lagstiftning som reglerar myndighetsutövningen. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf. Där framgår att våld mot person får brukas endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

9.2.3 Vilka andra myndigheter omfattas av polislagens bestämmelser om våldsanvändning?

När det gäller befogenheten för andra personalkategorier än poliser att använda våld finns i polislagen ingen uttömmande uppräkningslista av vilka kategorier som avses i (numera) 29 §. I förarbetena till den ursprungliga regleringen, som då alltså fanns i 24 kap. 2 §

brottsbalken, gavs som exempel ordningsvakter, bevakningspersonal som avsågs i dåvarande lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. (skyddslagen), jakt- och fisketillsynsmän, befattningshavare vid domänverket, vid tullverkets kust- eller gränsbevakning och lantbruksnämnds rennäringsavdelning samt stiftsjägmästare och dennes biträden liksom befattningshavare vid allmän flygplats och godkänd enskild flygplats, allt i den mån det behövs för särskilt angivna åtgärder som personalen får vidta enligt olika lagrum. I praktiken gällde att just de yrkeskategorierna förordnades som ordningsvakter i syfte att det skulle finnas stöd för den befogenhet att använda våld som för vissa fall bedömdes som nödvändig. Vidare anges i förarbetena att de åtgärder som kunde komma i fråga var exempelvis avvisande enligt dåvarande luftfartskungörelsen, kroppsvisitation enligt dåvarande skyddslagen samt beslag och annat omhändertagande av egendom som gjordes med stöd av jaktlagstiftningen och dåvarande vapenlagen.⁵

9.2.4 Kriminalvården synes inte omfattas

Kriminalvården är alltså inte en av de myndigheter eller verksamheter som anges som exempel i de ursprungliga förarbetena. Det kan därför framstå som oklart huruvida myndigheten omfattas av regleringen som möjliggör våldsanvändning, trots att Kriminalvården sedan 1 januari 1979 genom dåvarande lag om kriminalvård i anstalt hade befogenhet att utföra både kroppsvisitation och kroppsbesiktning⁶ (numer reglerat i 8 kap. fängelselagen).

Uppräkningen av personalkategorier i förarbetena är emellertid inte fullständig, vilket påpekades av några remissinstanser. Vissa remissinstanser menade att det var onödigt att tynga brottsbalken med en uppräkningslista av olika personalkategorier och förordade i stället en allmän regel. Därför valdes en lösning med en regel som under vissa förutsättningar ger rätt att bruka våld för den som med laga rätt ska avvisa eller avlägsna någon från visst område eller verkställa kroppsvisitation eller beslag eller annat omhändertagande

⁵ Prop. 1979/80:122, om ordningsvakter och bevakningsföretag, s. 75 f.

⁶ Prop. 1978/79:62, om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt m.m., s. 3 f.

av egendom. Det gäller oavsett om det är fråga om en offentlig funktionär eller rätten till exempelvis beslag tillkommer annan person, såsom t.ex. en jakträttsinnehavare.⁷

9.2.5 Kriminalvården pekas ut som en sådan myndighet

Förarbetena till fängelselagen

Frågan om Kriminalvården omfattas av den reglering som numera återfinns i 29 § polislagen och som alltså ger befogenhet till våldsanvändning har berörts i samband med andra lagstiftningsärenden.

Den 1 april 2011 trädde nuvarande fängelselag i kraft, med bl.a. en ny befogenhet i 8 kap. 13 § för kriminalvårdstjänstemän att avvisa och avlägsna obehöriga personer. Befogenheten innebär också rätt att kroppsvisitera den som är föremål för ingripandet för eftersökande av vapen och andra farliga föremål, s.k. skyddsvisitation. Lagstiftaren valde att införa en uttrycklig bestämmelse om visitation i den aktuella bestämmelsen trots att regeringen deklarerade att rätten till skyddsvisitation för tjänstemän inom Kriminalvården redan följde av 29 § första och andra styckena polislagen jämförd med 10 § första stycket 4 och 19 § första stycket 1 samma lag.⁸

Vidare konstaterade regeringen i samma lagstiftningsärende att det aldrig kan vara aktuellt för en kriminalvårdstjänsteman att ta till våld mot den som ska avlägsnas om inte denne gör motstånd, varvid det refererades till 10 § första stycket 4 och andra stycket samt 29 § polislagen.⁹

De bägge uttalandena synes indikera att regeringen var av uppfattningen att Kriminalvården omfattas av regleringen i polislagen.

Förarbetena om transporter av frihetsberövade

Genom ett senare lagstiftningsärende reglerades Kriminalvårdens rätt att utföra transporter av frihetsberövade personer åt andra

⁷ Prop. 1979/80:122, om ordningsvakter och bevakningsföretag, s 76.

⁸ Prop. 2009/10:135, En ny fängelse- och häkteslagstiftning, s. 92 f.

⁹ Prop. 2009/10:135, En ny fängelse- och häkteslagstiftning, s. 93.

myndigheter.¹⁰ Regeringen konstaterade i propositionen att det, i de författningar som reglerar Kriminalvårdens verksamhet, finns regler om fängselanvändning och kroppsvisitation, se främst 8 kap. 3–5 och 7 §§ fängselslagen och 4 kap. 2–4 och 7 §§ häkteslagen, och att stöd för vålds- och tvångsbefogenheter vid transporter finns i ansvarsfrihetsregeln i 24 kap. 2 § brottsbalken. Det behövdes därmed inte några förändringar i den nuvarande regleringen av Kriminalvårdens möjlighet att använda våld och annat tvång vid transporter inom den egna verksamheten.¹¹

När det gällde transporter för andra myndigheters räkning infördes separata bestämmelser i bl.a. 29 a § polislagen och 45 a § lag om vård av missbrukare i vissa fall, av vilka framgår att myndigheter får överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är berövad friheten och att vid en sådan transport tillämpas reglerna om kroppsvisitation och användning av fängsel i 4 kap. 4 och 10 §§ i häkteslagen.

Regeringen ansåg att Kriminalvården, genom utredningens förslag, fått ett indirekt lagstöd för att vidmakthålla ett frihetsberövande under och i samband med transporten. Därmed följer också en befogenhet att använda våld eller annat tvång enligt bestämmelsen om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken. Vissa sådana befogenheter, menade regeringen, också följer av de bestämmelser som föreslogs om kroppsvisitation och fängsel. Regeringen bedömde att det därmed saknades skäl att föreslå några förändringar beträffande Kriminalvårdens möjlighet att använda våld och annat tvång vid transporter åt andra myndigheter.¹²

Genom bestämmelserna fick Kriminalvården uttryckligt rättsligt stöd för själva åtgärden att utföra transporter för andra myndigheters räkning vilket innefattade ett indirekt lagstöd för att vidmakthålla ett frihetsberövande under och i samband med transporten och därmed befogenhet att använda våld eller annat tvång enligt bestämmelsen om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken. Kriminalvården fick också uttryckligt stöd för att använda åtgärderna att använda kroppsvisitation och fängsel i vissa fall.

¹⁰ Prop. 2016/17:57, *Transporter av frihetsberövade*.

¹¹ Prop. 2016/17:57, *Transporter av frihetsberövade*, s. 52 f.

¹² Prop. 2016/17:57, *Transporter av frihetsberövade*, s. 54.

Regeringen uttalade sig emellertid inte specifikt om vilket rättsligt stöd som finns för själva våldsanvändningen som kan krävas för att verkställa åtgärderna kroppsvisitation eller fängselanvändning, d.v.s. om det får anses följa av respektive bestämmelse i sig, av 24 kap. 2 § brottsbalken eller om det, såsom regeringen i tidigare lagstiftningsärenden¹³ synes ha menat, sker med stöd av 29 § polislagen.

Förarbetena om ökad säkerhet inom frivården

Den 1 mars 2021 trädde lag (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor i kraft. Enligt lagen får säkerhetskontroll genomföras på ett frivårdskontor om det behövs för att begränsa risken för att det där begås brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Personer som vägrar att genomgå en säkerhetskontroll ska som huvudregel inte ges tillträde till de lokaler som kontrollen omfattar och får avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler.

Regeringen anförde i förarbetena att en person som vägrar att genomgå en säkerhetskontroll i första hand bör uppmanas att lämna lokalerna, vid behov i sällskap av någon som bemannar säkerhetskontrollen. Om det är nödvändigt bör det dock vara möjligt att ingripa med tvång. Den som inte följer en sådan uppmaning bör därför kunna avvisas eller avlägsnas från lokalerna. Regeringen hänvisade därvid till 10 § första stycket 4 och andra stycket samt 29 § första stycket polislagen och konstaterade att det av nyssnämnda bestämmelser följer att anställda inom Kriminalvården, polismän och ordningsvakter ytterst kan genomföra tjänsteåtgärden med våld.¹⁴

9.2.6 Närmare om våldsanvändningen

Skydd mot kroppsliga ingrepp

Regeringsformens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp innebär först och främst ett skydd mot sådana handlingar som är straffbara

¹³ Prop. 2009/10:135, *En ny fängelse- och häkteslagstiftning*, s. 92 f.

¹⁴ Prop. 2020/21:54, *Ökad ordning och säkerhet i frivården*, s. 28.

som misshandel enligt brottsbalken, d.v.s. att tillfoga annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller att försätta honom eller henne i vanmakt eller annat sådant tillstånd. Skyddet avser emellertid också varje annan våldsanvändning som riktas mot person. Ibland används begreppen ”personellt våld” för att beskriva det våld som kan aktualiseras. Med begreppen förstås bl.a. lättare eller kraftigare beröring av annan med händer, fötter eller hela kroppen, t.ex. knuffande, ryckande i eller fasthållande av någon.¹⁵

Utrymmet för våldsanvändning är begränsat

Eftersom våldet innebär en integritetskränkning ansåg regeringen i samband med förslag till ny regeringsform och riksdagsordning, att reglerna om polismäns användande av våld måste ges lagform.¹⁶ Polisen får således, bortsett från de situationer som avses i 24 kap. brottsbalken, inte tillgripa våld annat än under de förutsättningar som anges i 10 § polislagen. Något utrymme för våldsanvändning utanför det lagreglerade området finns inte.¹⁷

I de flesta fall är det emellertid inte nödvändigt att använda tvång eller våld för att verkställa ett tvångsmedelsbeslut. Det är framför allt inte tillåtet att, oberoende av situationen, rutinmässigt använda våld för att verkställa tvångsmedel eller att använda våld i ”förebyggande” syfte.¹⁸

Grundläggande förutsättningar

Utgångspunkten i 10 § polislagen är att en polisman bör få använda våld i den utsträckning det ingår som ett nödvändigt led i en tjänsteuppgift som det ankommer på polisen att utföra. Grundläggande förutsättningar för våldsanvändning är dels att andra medel är otillräckliga, dels att det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt att använda våld för att genomföra åtgärden. Enligt 10 § andra stycket får i fall som avses i 10 § första stycket 4 och 6, våld

¹⁵ SOU 1982:63, *Polislag, Betänkande av 1981 års polisberedning* s. 84.

¹⁶ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, s. 242.

¹⁷ SOU 1982:63, *Polislag, Betänkande av 1981 års polisberedning*, s. 85.

¹⁸ JO:s beslut 1998-02-13, dnr 3505–1996 och JO:s beslut 2014-06-13, dnr 2978–2012.

mot person brukas endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

Begreppet motstånd får anses ha en tämligen vidsträckt innebörd. Med motstånd avses inte bara motstånd med våld, vilka redan omfattas av regeln i första stycket, utan också s.k. passivt motstånd, bestående exempelvis i att någon som ska omhändertas spjärnar emot eller genom sin kroppstyngd gör det omöjligt för polismannen att verkställa omhändertagandet.¹⁹

9.2.7 Närmare om de åtgärder som avses

Enligt 29 § polislagen gäller bestämmelsen i 10 § första stycket 4 den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon åtgärd som anges där. Av 10 § första stycket 4 framgår att de åtgärder som avses är att avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken eller vid genomsökning på distans.

Kroppsvisitation och kroppsbesiktning kan företas enligt 28 kap. rättegångsbalken, men också andra författningar ger sådan befogenhet, se t.ex. beträffande kroppsvisitation 19 § och 23 § andra stycket polislagen. Med "annan liknande åtgärd" avses exempelvis tagande av fotografi och fingeravtryck samt blodundersökning enligt lagen (1958:642) om rättsgenetisk undersökning vid utredning av faderskap.²⁰

9.3 Laga befogenhet

9.3.1 Bakgrund

I 24 kap. 2 § brottsbalken finns en ansvarsbefriande regel om laga befogenhet att bruka våld. Innan polislagens tillkomst utgick polisens våldsanvändning främst från bestämmelsen, som då bestod av tre stycken. I första stycket reglerades rätten att använda våld när

¹⁹ Prop. 1983/84:111, med förslag till polislag m.m., s. 94

²⁰ Prop. 1983/84:111, med förslag till polislag m.m., s. 95.

polismannen möttes av våld eller hot när denna ska genomföra en tjänsteåtgärd. Av andra stycket följde rätten att använda våld vid laga befogenhet. I tredje stycket reglerades rätten för polisen, eller vissa andra yrkesgrupper, att använda våld när denne med laga rätt skulle avvisa eller avlägsna någon, verkställa kroppsvisitation, kroppsbesiktning, husrannsakan, beslag eller annat omhändertagande av egendom.

När polislagen skulle införas resonerades om hur polisens våldsanvändning skulle regleras. Ett förslag var att ge polisen en slags fullmakt för att vidta våld om tjänsteåtgärden inte gick att vidta på annat sätt. Ett annat förslag var att i lag ge en uttömmande och fullständig beskrivning av när våld får användas. Det förslag som valdes var en medelväg, där regleringen i dåvarande 24 kap. 2 § andra stycket fick utgöra stommen vilket kompletterades med att i 10 § polislagen ge en beskrivning över ett antal vanliga typfall då befogenhet att använda våld bör tillkomma polisen.

9.3.2 Nuvarande bestämmelse

Genom nuvarande bestämmelsen i 24 kap. 2 § brottsbalken skapas alltså förutsättningar för utövande av det offentliga våldsmonopolet. Det innebär att handlingar som formellt uppfyller brottsrekvisiten för olika brott och som vidtas med lagstöd, s.k. laga befogenhet, inte är olagliga. Regeln om laga befogenhet som ansvarsbefriande grund är relevant även i ett antal andra situationer än vid offentlig våldsutövning enligt polislagen. Det rör sig t.ex. om processuella tvångsmedel enligt rättegångsbalken, omhändertagande av personer enligt ett antal lagar, handräckning av myndighet, verkställighet av domar både i tvistemål och brottmål, o.s.v. Dessa och en mängd av andra åtgärder utförs ofta av polisen, men även många andra subjekt kan komma i fråga.²¹

Av bestämmelsen framgår att rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han eller hon sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han eller hon på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla

²¹ Zila, Josef, *Brottsbalk* (1962:700) 24 kap. 2 § avsnitt 1 Inledning, Lexino (JUNO) (besökt 2025-11-28).

honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma ska gälla om någon annan än de som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall. Det innebär att våld får användas a) mot den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten och rymmer, eller b) mot den som sätter sig med våld eller hot om våld till motvärn eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står. I dessa situationer får sådant våld användas som är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. De personer som i dessa situationer är berättigade till att använda våld är i första hand personalen på häkten, kriminalvårdsanstalter och andra ifrågakommande anstalter.²² Även andra personer som har rätt att verkställa frihetsberövanden kan dock använda våld enligt denna bestämmelse. Det gäller t.ex. viss militär personal, vissa ordningsvakter, kustbevakningen, skyddsvakter m.fl.

9.3.3 Mer om tillämpningen

Det våld som används i detta sammanhang måste vara försvarligt. Försvarlighetsbedömningen är densamma som ska göras enligt bestämmelsen i 10 § polislagen.²³ Överskrider någon ramarna för den laga befogenheten eller handlar oförsvarligt aktualiseras ansvar för det brott som personen i fråga uppfyllt rekvisiten för. Sker handlandet inom ramen för myndighetsutövning kan bestämmelsen om tjänstefel tillämpas subsidiärt.

Av behovs- och proportionalitetsgrundsatserna följer att onödigt kraftutveckling ska undvikas. Endast när våld behövs får det användas och om våldsanvändningen kan väntas leda till det avsedda resultatet. Om det är tillräckligt att föra eller fösa undan den som vägrar polisen tillträde vid en husrannsakan, är det t.ex. otillåtet att använda smärtsamt grepp eller utdela slag. Slag mot ömtåliga delar

²² Bäcklund, Agneta, Johansson, Stefan, Trost, Hedvig, Wennberg, Suzanne, Wersäll, Fredrik, *Brottsbalken En kommentar*, kommentaren till 24 kap. 2 § brottsbalken, uppl. 25, 2025.

²³ SOU 1988:7, *Frihet från ansvar: om legalitetsprincipen och om allmänna grunder för ansvarsfrihet: slutbetänkande*, s. 78 f.

av kroppen får som regel anses otillåtna, liksom sparkar, struption, grepp i håret och liknande.²⁴

9.4 Inte samma befogenheter inom frivården

Befogenhet för kriminalvårdstjänstemän att enligt polislagen använda våld för genomtvingande av en åtgärd tar sikte på åtgärden som sådan. Det handlar, såvitt nu är av intresse, om att när vissa förutsättningar föreligger, använda våld för att genomdriva en tjänsteåtgärd om tjänstemannen ska biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd. Vad gäller befogenheten som sådan görs alltså ingen skillnad på om åtgärden ska vidtas inom häktes-, fängelse- eller frivårdsverksamheten. Det skulle därför kunna anföras att möjligheten att med våld genomföra en sådan åtgärd borde gälla även inom frivården.

Det skulle dock vara ett främmande inslag i frivårdens normala verksamhet och dessutom förenad med stora praktiska svårigheter. Utöver det krävs, för att genomdriva en åtgärd med hjälp av våld, att andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Inom frivården, som präglas av ett mindre mått av tvång synes det emellertid svårt att finna våldsanvändning som försvarligt, i synnerhet som det torde finnas andra medel att ta till för att förmå den dömde att medverka till upptagning och användning av biometriska underlag och uppgifter, se vidare resonemang kring detta i avsnitt 16.3.3.

²⁴ Bäcklund, Agneta, Johansson, Stefan, Trost, Hedvig, Wennberg, Suzanne, Wersäll, Fredrik, *Brottsbalken En kommentar*, uppl. 25, kommentaren till 24 kap. 2 § brottsbalken.

10 Sekretess m.m.

10.1 Sekretess inom Kriminalvården

10.1.1 Inledning

De förslag som utredningen lämnar om utökad upptagning av biometriska underlag inom Kriminalvården innebär att Kriminalvården kommer att behandla nya personuppgifter om de intagna och frivårdsklienter i förhållande till vad som sker idag. Frågan är om de nya uppgifterna kommer att omfattas av ett tillräckligt sekretesskydd enligt befintliga bestämmelser eller om det finns skäl att överväga ytterligare bestämmelser om sekretess.

10.1.2 Allmänt om sekretessen

I viss utsträckning omfattas uppgifter inom Kriminalvårdens verksamhet av sekretess. Utredningsuppdraget omfattar enbart utökad upptagning av biometriska underlag från intagna och frivårdsklienter inom Kriminalvården och under vissa förhållanden anhöriga till sådana personer och andra. Av det skälet redovisas här endast sådana bestämmelser om sekretess som berör det området.

Biometriska underlag och uppgifter utgör sådana uppgifter om enskildas personliga förhållanden som skyddas av sekretessbestämmelser. Det innebär att Kriminalvården är förhindrade att lämna ut t.ex. fotografier av intagna i fängelse såvida det inte kan ske utan att den enskilde lider men av det.

Det finns regler om sekretess rörande Kriminalvårdens verksamhet specifikt men det finns också sekretessbestämmelser som gäller oavsett i vilken verksamhet uppgifterna finns. Det handlar bl.a. om uppgifter om hälsotillstånd som skyddas av bestämmelser i

21 kap. OSL men även andra typer av uppgifter som t.ex. skyddas av bestämmelser om utrikessekretess i 15 kap. OSL.

10.1.3 Sekretess till skydd för Kriminalvårdens verksamhet

Inom Kriminalvården gäller viss sekretess till skydd för verksamheten. Enligt 18 kap. 8 § OSL gäller sekretess för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. Det gäller bl.a. om åtgärden avser myndighetens byggnader och andra anläggningar.

Enligt 18 kap. 11 § första stycket OSL gäller sekretess inom Kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att hindra rymning eller fritagning, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. Av andra stycket framgår att sekretess också gäller inom Kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i myndighetens verksamhet, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

10.1.4 Sekretess till skydd för enskild

Sekretess enligt 35 kap. 15 § OSL

I 35 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott.

Den allmänna bestämmelsen om sekretess inom Kriminalvården finns i 35 kap. 15 § OSL. Enligt paragrafen gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Här gäller ett rakt skaderekvisit vilket innebär att det råder presumtion för att uppgifterna är offentliga. Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd. Sekretessen gäller dock för uppgift i ett sådant beslut, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen i 35 kap. 15 § första stycket OSL hindrar enligt 15 a § inte att uppgift om den vars dom på ungdomsövervakning verkställs enligt lagen om verkställighet av ungdomsövervakning lämnas av Kriminalvården till en enskild eller till en annan myndighet, om det behövs för att genomföra en verkställighetsplan enligt den lagen.

Sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL

I viss utsträckning gäller även sekretess enligt andra bestämmelser i 35 kap. OSL i Kriminalvården. Enligt 35 kap. 1 § gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer bl.a. i

1. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. angelägenhet som avser säkerhetsprövning enligt säkerhets-skyddslagen (2018:585),
4. annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppbörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen.

Sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 hindrar enligt 35 kap. 10 b § OSL inte att en uppgift lämnas till Kriminalvården, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan enligt lagen om verkställighet av ungdomsövervakning och uppgiftslämnandet syftar till att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga att den dömde återfaller i brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt.

Sekretess enligt 35 kap. 13 § OSL

Enligt 35 kap. 13 § OSL gäller sekretess hos domstol i brottmål samt i annat mål eller ärende som bestämmelserna om förundersökning i

brottmål är tillämpliga på, för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som framkommer vid särskild personutredning, rättspsykiatrisk undersökning eller annan sådan utredning, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i en annan myndighets verksamhet, bl.a. Kriminalvården, för att bistå domstol med sådan utredning.¹

10.1.5 Sekretess för statistik- och forskningsändamål

Kriminalvården bedriver viss statistik- och forskningsverksamhet. Enligt 24 kap. 8 § OSL gäller sekretess i sådan verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

Vid utlämnande av uppgifter till annan myndighet för forskningsändamål gäller bestämmelsen i 11 kap. 3 § första stycket OSL. Bestämmelsen innebär att sekretessen överförs till den myndighet som tar emot uppgifterna. Sekretessbelagda uppgifter inom Kriminalvården som i forskningssyfte lämnas till ett universitet eller en forskningsmyndighet fortsätter alltså att vara sekretessbelagda hos den mottagande myndigheten.

Av paragrafens andra stycke framgår att den överförda sekretessen inte blir tillämplig på en uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten.

10.2 Möjlighet att lämna uppgifter till andra myndigheter

10.2.1 Reglering

Utlämnande på begäran av annan myndighet

En bestämmelse som i detta sammanhang inledningsvis bör nämnas är 6 kap. 5 § OSL. Den reglerar informationsskyldigheten mellan myndigheter och utgör en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheter enligt 8 §

¹ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., del A, s. 223.

förvaltningslagen.² Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna ut uppgifter om uppgiften inte är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen kan sägas motsvara allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar enligt offentlighetsprincipen. Skyldigheten att lämna ut uppgifter är emellertid mer vidsträckt och omfattar alla typer av uppgifter som myndigheten förfogar över, d.v.s. även uppgifter i handlingar som inte är allmänna.³ Ett utlämnande som sker med stöd av 6 kap. 5 § står inte i strid med finalitetsprincipen enligt EU:s dataskyddsförordning.⁴ Paragrafen innebär att om en myndighet begär att få del av uppgifter hos en annan myndighet och uppgiften antingen är offentlig eller en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig, så ska uppgifterna lämnas ut.

Upplysningsskyldighet

Utöver den generella bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL finns en rad lagstadgade upplysningsskyldigheter som innebär att myndigheter ska lämna vissa uppgifter till andra myndigheter. I sammanhanget är det värt att nämna den uppgiftsskyldighet som stadgas i lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Enligt den lagen ska en myndighet, trots sekretess, som regel lämna uppgift till en annan myndighet inom ramen för särskilt beslutad samverkan i vissa fall, om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Kriminalvården utgör enligt 2 § förordning (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, en av de myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Det bör också nämnas att det genom 3 § lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, har införts en generell skyldighet för myndigheter att på begäran lämna en fysisk persons kontaktuppgifter till en brottsbekämpande myndighet, om uppgifterna behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Lagen innehåller även en skyldighet för vissa myndigheter att på eget initiativ lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet, om uppgiften behövs i

² Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., del A, s. 361.

³ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., del A, s. 89 och 361.

⁴ HFD 2021 ref. 10.

den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska emellertid inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Kriminalvården är enligt 5 § samma lag, en av de myndigheterna som omfattas av skyldigheten att på eget initiativ lämna uppgifter som brottsbekämpande myndigheter behöver.

10.2.2 Sekretessbrytande bestämmelser

I OSL finns sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör att uppgifter kan utbytas mellan myndigheter. Av 10 kap. 2 § OSL framgår att sekretessbelagda uppgifter får lämnas från en myndighet till en annan om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen, som är avsedd att tillämpas restriktivt, tillåter dock inte att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut på den grunden att den mottagande myndigheten behöver uppgifterna i sin verksamhet.

Enligt 10 kap. 28 § första stycket hindrar sekretess inte att uppgifter lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Uppgifter kan vidare, med vissa undantag, lämnas ut med stöd av 10 kap. 19–26 §§, när uppgifterna behövs för olika i paragraferna angivna ändamål inom brottsbekämpningen, bl.a. förundersökning. Dessutom kan uppgifter utbytas med stöd av den s.k. general-klausulen i 10 kap. 27 §, enligt vilken en uppgift som huvudregel får lämnas ut till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företrädare framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Slutligen finns en sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 15 a § enligt vilken sekretess till skydd för enskilda inte ska hindra att uppgifter lämnas mellan myndigheter om det behövs för syftena att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda brott, förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar, förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och olika typer av överträdelser.

10.3 Direktåtkomst

10.3.1 Vad är direktåtkomst?

Direktåtkomst är en form av elektronisk informationsöverföring som sammanfattningsvis innebär att den utlämnande myndigheten ger mottagaren möjlighet att hämta information direkt från den utlämnande myndighetens it-system eller register.⁵ Det innebär att en myndighet får direkt tillgång till uppgifter som finns hos den andra myndigheten och härigenom kan använda sig av de uppgifterna.⁶ Eftersom direktåtkomst innebär att den mottagande myndigheten inom ramen för den beviljade direktåtkomsten fritt kan avgöra vilka uppgifter den vill ta del av, blir uppgifterna att anse som utlämnade i och med att direktåtkomst medges. Det spelar ingen roll om den mottagande myndigheten faktiskt tar del av en viss uppgift eller inte.⁷

10.3.2 Hur förhåller sig sekretess till direktåtkomst?

En bestämmelse om direktåtkomst reglerar alltså tillåtligheten av ett visst tillvägagångssätt för att lämna ut uppgifter. Däremot har en bestämmelse om direktåtkomst inte någon sekretessbrytande verkan och den är inte att se som en sådan uppgiftsskyldighet som anges i 10 kap. 28 § och som därmed har sekretessbrytande verkan.⁸ Möjligheterna för en myndighet att vid informationsutbyte med en annan myndighet överföra uppgifter genom att medge den senare direktåtkomst till uppgifter som behandlas automatiserat begränsas därför inte sällan av sekretess. En myndighet kan mot den bakgrunden inte tillåta en annan myndighet direktåtkomst till uppgifter som vid en sekretessprövning, den mottagande myndigheten inte med säkerhet skulle ha rätt att ta del av.⁹ För att medge en direktåtkomst krävs därför att uppgifterna som den mottagande myndigheten får ta del av är offentliga, omfattas av en

⁵ SOU 2023:100, *Framtidens dataskydd*, s. 746 och SOU 2023:32, *Biometri – för en effektivare brottsbekämpning*, s. 390.

⁶ SOU 2023:32, *Biometri – för en effektivare brottsbekämpning*, s. 390.

⁷ Ds 2023:21, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 232 f.

⁸ Prop. 2009/10:85, *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*, s. 189 och där anmärkta propositioner.

⁹ Se bl.a. prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 73 och prop. 2009/10:85, *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*, s. 189.

bestämmelse om uppgiftsskyldighet eller, i undantagsfall, uppgifter som kan lämnas ut rutinmässigt med stöd av generalklausulen. För att kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter genom direktåtkomst behövs det därför normalt sekretessbrytande bestämmelser.¹⁰

I 11 kap. 4 § OSL finns en särskild bestämmelse om överföring av sekretess vid direktåtkomst. Om en myndighet hos en annan myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling och en uppgift i den upptagningen är sekretessreglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten. Sekretessen gäller dock inte om uppgiften ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten. Sekretessen enligt paragrafen ska, enligt 11 kap. 8 § OSL, inte heller tillämpas när det hos den mottagande myndigheten finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5, och 7 §§, som skyddar samma intresse.

10.3.3 Direktåtkomst till Kriminalvårdens uppgifter

Nuvarande bestämmelser i Kriminalvårdens brottsdatalog

Det centrala kriminalvårdsregistret

Enligt 16 § Kriminalvårdens brottsdataförordning ska Kriminalvården föra ett centralt kriminalvårdsregister över i princip alla som verkställer en påföljd inom Kriminalvården. Det centrala kriminalvårdsregistret har funnits sedan kriminalvårdens registerlagstiftning anpassades till regleringen i personuppgiftslagen. Nuvarande register utgör det centrala verksamhetsstödet inom Kriminalvården, även om det egentligen inte består av ett enda stort register där samtliga uppgifter samlas och finns tillgängliga för alla som har tillgång till registret. Rent faktiskt består det centrala kriminalvårdssystemet av ett antal system som är tekniskt sammankopplade och som därigenom kan försörja varandra med information. Personal har endast behörighet till vissa delar av registret, beroende på deras arbetsuppgifter. Den som arbetar inom frivården har t.ex. behov av och tillgång till andra uppgifter i kriminalvårdsregistret än den som arbetar på ett häkte eller i en kriminalvårdsanstalt.¹¹

¹⁰ Ds 2023:21, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 232 f.

¹¹ Ds 2023:21, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 142.

De uppgifter som får föras i det centrala kriminalvårdsregistret framgår för närvarande av en förhållandevis detaljerad reglering i Kriminalvårdens brottsdataförordning. Av 17 § och 2 § andra stycket 1 framgår vad gäller biometriska underlag att fotografi får behandlas i registret. Som anges nedan kommer denna förordning inom kort att ändras i samband med att lagändringarna i Kriminalvårdens brottsdatalag träder i kraft.

Myndigheter som får medges direktåtkomst till det centrala kriminalvårdsregistret

För närvarande finns regler i Kriminalvårdens brottsdataförordning som reglerar möjligheten att medge direktåtkomst till det centrala Kriminalvårdsregistret. I 20 § Kriminalvårdens brottsdataförordning föreskrivs att Regeringskansliet, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får, för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen, medges direktåtkomst till det centrala kriminalvårdsregistret. För Regeringskansliet får emellertid endast sådana uppgifter som behövs i ärenden om nåd göras tillgängliga.

Frågan om det behövs sekretessbrytande bestämmelser för att kunna medge direktåtkomst övervägs normalt innan det införs möjlighet till direktåtkomst. Det är emellertid oklart om några sådana överväganden gjordes innan de nuvarande bestämmelserna om direktåtkomst till det centrala kriminalvårdsregistret infördes. Det är nämligen uteslutande i Kriminalvårdens brottsdatalag som det centrala kriminalvårdsregistret regleras. Det framgår enbart att vissa myndigheter enligt 20 § Kriminalvårdens brottsdataförordning får medges tillgång till det registret genom direktåtkomst. Den regleringen innehåller inte någon sekretessbrytande bestämmelse och det finns inte några förarbeten som belyser varför det förhåller sig så.¹²

Säkerhetsregistret

Utöver det centrala kriminalvårdsregistret för Kriminalvården med stöd av 3 kap. 1 § Kriminalvårdens brottsdatalag ett säkerhets-

¹² Ds 2023:21, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 227.

register. Tillskillnad från det centrala kriminalvårdregistret är säkerhetsregistret en enda databas.

Syftet med säkerhetsregistret är dels att förebygga, förhindra eller upptäcka brott eller brottslig verksamhet på häkten och i kriminalvårdsanstalter eller i samband med annan straffverkställighet, dels att säkerställa ordning och säkerhet på häkten, i kriminalvårdsanstalter och i annan verksamhet som Kriminalvården bedriver.

I säkerhetsregistret får, enligt 3 kap. 2 § Kriminalvårdens brottsdatalag, föras uppgifter om personer som är häktade eller verkställer ett fängelsestraff och personen är eller har varit placerad på säkerhetsavdelning. I registret får även uppgifter behandlas om en person som är häktad eller verkställer ett fängelsestraff, om det finns risk för att han eller hon begår brott eller utövar brottslig verksamhet av allvarligare slag. Även risk för att personen förbereder rymning eller försöker rymma, blir föremål för fritagning eller bidrar till att allvarligt störa ordningen eller säkerheten på ett häkte eller i en kriminalvårdsanstalt kan vara grund för registrering. Detsamma gäller risk för att personen under häktning eller fängelsestraff utsätts för våld eller hot.

Enligt 3 kap. 3 § Kriminalvårdens brottsdatalag får också uppgifter behandlas om en person som verkställer en påföljd inom Kriminalvården om det finns risk för att personen utövar våld eller hot mot personal eller otillbörlig påverkan på personal eller andra personer som uppehåller sig i Kriminalvårdens lokaler. Den bestämmelsen omfattar alla som verkställer en påföljd inom Kriminalvården, oberoende av påföljd, och den är tillämplig i alla typer av lokaler som Kriminalvården disponerar.

Uppgifter får alltså registreras i säkerhetsregistret både för att skydda Kriminalvårdens verksamhet och för att skydda enskilda personer.¹³ Vilka uppgifter som får föras i säkerhetsregistret framgår, förutom i 3 kap. Kriminalvårdens brottsdatalag, av 21 och 22 §§ Kriminalvårdens brottsdataförordning.

¹³ Ds 2023:21, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 203 f.

Myndigheter som får medges direktåtkomst till säkerhetsregistret

Enligt 3 kap. 6 § Kriminalvårdens brottsdatalog får Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten medges direktåtkomst till personuppgifter i säkerhetsregistret. Det gäller dock inte uppgifter om enskilda personer i registret. Av 24 § Kriminalvårdens brottsdataförordning följer nämligen att direktåtkomst till säkerhetsregistret ska begränsas till uppgifter om någon som har registrerats med stöd av 3 kap. 2 § andra stycket Kriminalvårdens brottsdatalog förekommer i registret. I nuläget saknas, på samma sätt som gäller det centrala kriminalvårdsregistret, sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett utlämnande av uppgifter till de myndigheter som får medges direktåtkomst till säkerhetsregistret.

Kommande reglering i Kriminalvårdens brottsdatalog*Det centrala kriminalvårdsregistret ersätts*

Enligt propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling, ska det centrala kriminalvårdsregistret ersättas med särskilda bestämmelser i Kriminalvårdens brottsdatalog om behandling av personuppgifter som görs eller har gjorts gemensamt tillgängliga.¹⁴ Regelverket, som träder i kraft den 1 april 2026, ersätter framför allt de detaljerade bestämmelserna i Kriminalvårdens brottsdataförordning om det centrala kriminalvårdsregistret. Syftet med förslagen är att skapa en generell och teknikneutral reglering som ger skyddande ramar för den personuppgiftsbehandling som är nödvändig när Kriminalvården utför arbetsuppgifter inom brottsdatalogens område.

Det nya systemet innebär att Kriminalvården kan fortsätta att behandla personuppgifter i sina nuvarande verksamhetsstöd, men regelverket tillåter också att myndigheten anpassar sina verksamhetsstöd efter den tekniska utvecklingen och verksamhetens behov.

¹⁴ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 22 f.

Gemensamt tillgängliga uppgifter

Med gemensamt tillgängliga uppgifter i det föreslagna kapitel 3 i Kriminalvårdens brottsdatalag avses, enligt de ändringar som träder i kraft den 1 april 2026, uppgifter som inte enbart ett fåtal har tillgång till utan uppgifter som är tillgängliga för en större bestämd eller obestämd krets av tjänstemän. Uppgifter som bara ett fåtal har tillgång till anses som regel inte vara gemensamt tillgängliga. Vad som avses med ett fåtal får avgöras i varje enskilt fall, men en tumregel är att det som är tillgängligt för fler än ett tiotal personer är gemensamt tillgängligt.¹⁵

Sekreteressbrytande bestämmelse

I 2 kap. 5 § föreslås, enligt ändringarna i Kriminalvårdens brottsdatalag, en sekretessbrytande bestämmelse som ska gälla för de myndigheter som föreslås medges direktåtkomst till personuppgifter som görs eller har gjorts gemensamt tillgängliga. Av bestämmelsen framgår att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Regeringskansliet, trots sekretess enligt 18 kap. 11 §, 21 kap. 3 § och 35 kap. 15 § OSL, har rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen.

Direktåtkomst till gemensamt tillgängliga uppgifter

Regleringen om direktåtkomst kommer finnas i 3 kap. 6 § Kriminalvårdens brottsdatalag. Där framgår att direktåtkomst till personuppgifter som görs eller har gjorts gemensamt tillgänglig får medges Regeringskansliet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen. Regeringskansliet får dock medges direktåtkomst endast till sådana uppgifter som behövs i ärenden om nåd.

¹⁵ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 23 och 81.

Säkerhetsregistret består men breddas

När det gäller säkerhetsregistret så föreslås att registret ska breddas. Med hänsyn till säkerhetsförhållandena inom Kriminalvården föreslås därför ändringar som ger Kriminalvården stöd för att behandla personuppgifter i säkerhetsregistret för fler syften och om fler personkategorier.

I 4 kap. 6 § föreslås en sekretessbrytande bestämmelse som ska gälla för de myndigheter som föreslås medges direktåtkomst till säkerhetsregistret. Av bestämmelsen framgår att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten, trots sekretess enligt 18 kap. 11 §, 21 kap. 3 § och 35 kap. 15 § OSL, har rätt att ta del av personuppgifter i säkerhetsregistret, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen. Regleringen om direktåtkomst finns i 4 kap. 6 § Kriminalvårdens brottsdatalag. Där framgår att direktåtkomst till säkerhetsregistret får medges Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen.

Reglering i kriminalvårdsdatalagen

I 6 § kriminalvårdsdataförordningen finns en bestämmelse som ger Kriminalvården möjlighet att ge andra myndigheter direktåtkomst till de uppgifter som Kriminalvården behandlar med stöd av kriminalvårdsdatalagen. Det är endast Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som får medges sådan direktåtkomst.

Frågan om det behövs sekretessbrytande bestämmelser för att kunna medge direktåtkomst övervägs, som redogörs för ovan, normalt innan det införs möjlighet till direktåtkomst. Det är emellertid oklart om några sådana överväganden gjordes innan den nuvarande bestämmelsen, om direktåtkomst till de uppgifter som Kriminalvården behandlar med stöd av kriminalvårdsdatalagen, infördes. Det är nämligen uteslutande i kriminalvårdsdataförordningen som direktåtkomsten regleras och regleringen innehåller inte någon sekretessbrytande bestämmelse. Det finns inte några förarbeten som belyser varför det förhåller sig så.

11 Internationell utblick

11.1 Inledning

På vissa håll i Europa används redan biometriska underlag, i synnerhet för biometrisk autentisering, på anstalter och häkten. Eftersom andra EU-länder i huvudsak lyder under samma regler vad gäller kriminalvård¹ och dataskydd², finns det skäl att på en översiktlig nivå redovisa vilka tekniska och digitala lösningar andra EU-länder och även andra länder av intresse redan nyttjar idag. Informationen kommer uteslutande från organisationen European Organisation of Prison and Correctional Services (EuroPris).

11.2 Erfarenhet inom EuroPris

11.2.1 EuroPris

EuroPris grundades 2011 och är en medlemsförening som främjar samarbete, ömsesidigt lärande och utbyte av god praxis inom den europeiska kriminalvården. Medlemskap är öppet för alla europeiska anstalts- och kriminalvårdsförvaltningar. EuroPris främjar etiska och rättighetsbaserade anstalter, underlättar informationsutbyte och ger expertstöd till medlemmar, partnerorganisationer och beslutsfattare. Ett av huvudmålen med EuroPris är att vara en rådgivande och praxisbaserad resurs för beslutsfattare i Europa, särskilt Europeiska kommissionen och Europarådet. Sedan 2013 har EuroPris en observatörsstatus vid Europarådets Council for Penological Cooperation (PCCP). I denna egenskap deltar EuroPris

¹ Se bl.a. United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela-reglerna), 17 december 2015, och Recommendation Rec (2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, 1 juli 2020.

² Se bl.a. dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet.

vid PCCP:s möten och bidrar till diskussionerna om utarbetandet av Europarådets rekommendationer.

11.2.2 Undersökning

EuroPris genomförde under år 2022 en undersökning bland medlemsländerna om användning av biometri inom anstalts-systemen och bad om svar på följande frågor:

1. Använder ni biometrisk datainsamling av misstänkta/dömda personer (t.ex. ansiktigenkänning, biometrisk röstigenkänning, venmönster, o.s.v.)?
2. Om er kriminalvård inte använder biometrisk datainsamling, planerar ni att införa en sådan teknik i framtiden?

Svaren som erhöles sammanställdes i en rapport.³ De delar av svaren som utredningen har bedömt vara av intresse redovisas sammanfattningsvis i det följande.

Spanien

1. Nej.
2. Nej.

Estland

1. Nej.
2. Estniska anstalter planerar för att inom en snar framtid använda biometri i tekniska lösningar som t.ex. biometrisk autentisering med foto och fingeravtryck. Användningsområdet för den intagne kommer vara att göra köp från e-butiken och se dokument relaterade till honom eller henne.

³ EuroPris KMS191222: The use of biometrics in the prison system.

Luxemburg

1. Nej.
2. Nej.

Danmark

1. Nej.
2. Nej. Användning av fingeravtryck som en extra identifieringsåtgärd övervägs.

Österrike

1. Ja. Biometriska underlag i form av fingeravtryck från intagna används för identifiering. I vissa anstalter används skanning av vener för verifiering eller identifiering av intagna som tillfälligt lämnar anstalterna för att arbeta självständigt och därefter återvänder.
2. –

Storbritannien

1. Ja. Biometriska underlag används i en mängd olika situationer som vid inträde i anstalt, ansökningar och måltidsbeställningar. Vid många anstalter används fingeravtryck. Dessutom används personalens biometriska underlag i stället för användning av nycklar.
2. –

Lettland

1. Ja. Biometriska underlag i form av digital bild av ansiktet och avtryck av fingret samt handflatan tas upp och används. Underlagen används bl.a. för verifiering av misstänkta och dömda personers identitet.
2. –

Ungern

1. Ja. Biometriska underlag i form av fingeravtryck och dna-prov upptas. Biometriska uppgifter får användas för att genomföra en identifiering.
2. Det planeras för användning av ett ansiktsgenkänningssystem baserat på biometrisk autentisering för att automatisera passerkontrollsystemet eller för att komplettera övervakningsverksamheten inom anstalterna.

Belgien

1. Ja. Fingeravtryck tas vid ankomst till anstalt för jämförelse vid frigivning. Även vid besök från familj och vänner görs en kontroll av fingeravtryck vid ankomst till besöksrummet och när personen lämnar det. Detta för att förhindra identitetsbyte.
2. De har ständig bevakning av innovativa och användbara lösningar på marknaden.

Norge

1. Nej.
2. Kriminalvården planerar inte att införa sådan teknik inom en snar framtid men de är uppdaterade på den tekniska utvecklingen och behoven av justeringar i lagstiftning.

Rumänien

1. Nej.
2. Nej.

Nederländerna

1. Ja. Fingeravtryck och ansiktsbilder upptas och används i identifieringssyfte under olika tillfällen av frihetsberövandet. Det kan t.ex. vara vid in- och utträde ur ett besöksrum, när den frihetsberövade tillfälligt lämnar anstalten för permission, transport till domstol, överföring till ett annan anstalt och när denne lämnar anstalten i slutet av frihetsberövandet.
2. –

Tjeckien

1. Nej.
2. Det har gjorts ett försök med insamling av biometriska underlag. Den tjeckiska kriminalvården var nöjda med resultatet men p.g.a. höga finansiella kostnader för tekniken beslutades det att inte använda tekniken ännu.

12 Polisens biometriregister

12.1 Inledning

Polisen får enligt lag föra biometriregister med ansiktsbilder, dna-profiler, fingeravtryck och signalementsuppgifter från misstänkta och dömda personer som kan användas för att identifiera personer i samband med brottsutredningar. En tänkbar lösning för att utöka Kriminalvårdens upptagning och användning av biometriska underlag och biometriska uppgifter vore att inhämta och använda de uppgifter som finns hos polisen. Polisens biometriregister är därför av intresse och det kommer övervägas av utredningen om dessa kan användas av Kriminalvården.

12.1.1 Tre biometriregister

Syfte med registren

Sedan den 1 juli 2025 gäller en ny reglering för polisens möjlighet att föra register över biometriska underlag och biometriska uppgifter. Polisen har möjlighet att behandla uppgifterna i tre olika biometriregister, ett över dömda, ett över misstänkta och ett över spår. Att uppgifterna ska hållas i särskilda register hindrar inte att de tekniskt finns på samma plattform eller stöds av samma tekniska system.¹

Uppgifter i biometriregistren får enligt 5 kap. 1 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område (polisens brottsdatalog) behandlas för samma syften som uppgifter i polisens tidigare register, d.v.s. för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden,

¹ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 96 f.

underlätta identifiering av avlidna personer och kontrollera fingeravtryck som Migrationsverket har tagit enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen.

Uppgifter i registren

De uppgifter som biometriregistren får innehålla är enligt 5 kap. 2 § polisens brottsdatalog dna-profiler, fingeravtryck, fotografier, video, röst, handstil och signalement. Enligt 4 b § förordningen (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område (polisens brottsdataförordning) får biometriregistren dessutom innehålla uppgifter om ärendenummer, andra referensuppgifter och brottskod. Biometriregistren över misstänkta och dömda får även innehålla uppgifter om den registrerades namn, personnummer, samordningsnummer eller liknande identitetsuppgifter.

Tanken med biometriregistren är att de, i likhet med de tidigare dna-, fingeravtrycks- och signalementsregistren, ska innehålla uppgifter som kan bidra till att den som har begått ett brott identifieras. Registren måste innehålla uppgifter som behövs för en biometrisk analys, men även för att identifiering ska kunna ske. Det innebär att biometriregistren behöver innehålla biometriska underlag och sådana biometriska uppgifter som kan tas fram ur ett biometriskt underlag, t.ex. biometriska mallar av fotografier och fingeravtryck.²

Personuppgifter om lagöverträdare under femton år, får enligt 5 kap. 17 § polisens brottsdatalog, inte behandlas i biometriregistren.

12.1.2 Biometriregistret över misstänkta

Uppgifter som får behandlas

Biometriregistret över misstänkta får, enligt 5 kap. 3 § polisens brottsdatalog, innehålla uppgifter om dna-profiler, fingeravtryck, fotografier, video, röst, handstil och signalement om en person som är skäligen misstänkt för brott och har varit föremål för en upptagning av biometriska underlag enligt 28 kap. 12 a eller 14 §

² Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 97.

rättegångsbalken samt uppgifter om fingeravtryck, fotografi och video som har tagits upp av en utlänning med stöd av 5 kap. 3 och 3 a §§ lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

I 28 kap. 12 a eller 14 § rättegångsbalken regleras de situationer när biometriska underlag får upptas bl.a. från den som är misstänkt för brott. När det gäller biometriska underlag som får registreras i biometriregistret över misstänkta, handlar det om följande situationer.

- Prov för dna-analys får göras på den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan och ska göras på den som är anhållen eller häktad misstänkt för brott.
- Fingeravtryck och fotografi får tas av den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan och ska tas av den som är anhållen eller häktad misstänkt för brott.
- Video, röstprov och handstilsprov får tas av den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. Det föreligger alltså ingen skyldighet att ta upp sådana biometriska underlag beträffande anhållna och häktade så som gäller avseende prov för dna, fingeravtryck och fotografi.

När det gäller lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar får fingeravtryck, fotografi och video tas av en utlänning i följande situationer.

- Om det är av betydelse för att klarlägga om utlänningen tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller om det finns en risk för att utlänningen kan komma att engagera sig i en sådan organisation eller grupp,
- det finns risk för att utlänningen själv planlägger eller förbereder brott som avses i punkten ovan, eller
- det finns risk för att utlänningen själv eller tillsammans med andra medverkar i eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet.

Om fingeravtryck, fotografi eller video har tagits får Säkerhetspolisen besluta om ny upptagning, om det finns särskilda skäl och om vissa förutsättningar är uppfylla.

Hur länge uppgifterna får behandlas

Uppgifter i biometriregeret över misstänkta får, enligt 5 kap. 10 § polisens brottsdatalog, inte behandlas längre än tre månader efter det att uppgifterna om den misstanke som ligger till grund för registreringen har gallrats ur misstankeregisteret enligt lagen (1998:621) om misstankeregister. Uppgifter om en registrerad person som har avlidit får dock behandlas som längst tio år efter dödsfallet. När det gäller uppgifter som behandlas för att fullgöra ett internationellt åtagande får sådana inte behandlas längre än vad som behövs för det ändamålet, se 5 kap. 13 § polisens brottsdatalog. Uppgifter om personer som har lämnat fingeravtryck, fotograferats eller videofilmats med stöd av lag om särskild kontroll av vissa utlänningar får inte behandlas längre än tio år efter det att utvisningsbeslutet verkställdes eller upphörde, se 5 kap. 14 § polisens brottsdatalog.

12.1.3 Biometrireger över dömda

Uppgifter som får behandlas

Biometriregeret över dömda får, enligt 5 kap. 4 § polisens brottsdatalog, innehålla uppgifter om dna-profiler, fingeravtryck, fotografier, video, röst, handstil och signalement om en person som har varit föremål för en åtgärd enligt 28 kap. 12 a eller 14 § rättegångsbalken och som därefter genom en dom som fått laga kraft har dömts för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan, eller har godkänt ett strafföreläggande avseende ett sådant brott. Det handlar alltså om att de biometriska underlag och biometriska uppgifter som har tagits under en förundersökning, se avsnitt 12.1.2, och behandlats i biometriregeret över misstänkta och där misstanken sedermera leder till fällande dom eller godkänt

strafföreläggande. De biometriska underlagen och uppgifterna får då överföras till biometriregistret över dömda.³

Därutöver får biometriregistret innehålla uppgifter om en person som varit föremål för en åtgärd enligt 2 kap. 6 § lagen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning eller 8 kap. 7 a § fängelselagen. Enligt 2 kap. 6 § lagen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk kontroll ska Kriminalvården vid verkställighet utanför anstalt av en dom på fängelse förelägga den dömda att inställa sig för upptagning av fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte om sådana uppgifter om den dömda inte finns i polisens biometriregister. På motsvarande vis ska Kriminalvården eller Polismyndigheten enligt 8 kap. 7 a § fängelselagen ta fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte av en intagen vid verkställighet av en dom eller ett beslut på fängelse, om sådana uppgifter om den intagne inte finns i polisens biometriregister. Intentionen med biometriregistret för dömda är att det ska vara så heltäckande som möjligt och syftet med bestämmelserna är att fånga upp de fall där biometriska underlag inte har upptagits under förundersökningen⁴, se närmare ovan i avsnitt 8.2 och 8.4 om denna reglering.

Slutligen får biometriregistret över dömda innehålla uppgifter om den som dömts för brott i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen och vars fingeravtrycks- eller signalementsuppgifter har överförts hit med stöd av artikel 4.2 i rådets rambeslut 2009/315/RIF av den 26 februari 2009 om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll. De sistnämnda uppgifterna får dock endast behandlas om motsvarande gärning i Sverige har fängelse i ett år eller mer i straffskalan och den som uppgifterna avser vid tidpunkten för gärningen hade fyllt 15 år.

Hur länge uppgifterna får behandlas

Uppgifter i biometriregistret över dömda får enligt 5 kap. 11 § polisens brottsdatalog inte behandlas längre än tre månader efter det att uppgifterna om den dom, det beslut eller det strafföreläggande

³ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 115.

⁴ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 90 och 219.

som ligger till grund för registreringen har gallrats ur belastningsregistret enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Uppgifter om en registrerad person som har avlidit får dock behandlas som längst tio år efter dödsfallet.

När det gäller uppgifter som behandlas för att fullgöra ett internationellt åtagande får sådana inte behandlas längre än vad som behövs för det ändamålet, se 5 kap. 13 § polisens brottsdatalog. Uppgifter om personer som har lämnat fingeravtryck, fotograferats eller videofilmats med stöd av lag om särskild kontroll av vissa utlänningar får inte behandlas längre än tio år efter det att utvisningsbeslutet verkställdes eller upphörde, se 5 kap. 14 § polisens brottsdatalog.

12.1.4 Biometriregistret över spår

Uppgifter som får behandlas

Biometriregistret över spår får, enligt 5 kap. 5 § polisens brottsdatalog, innehålla uppgifter om dna-profiler, fingeravtryck, fotografier, video, röst, handstil och signalement och som avser spår som inte kan härledas till en identifierbar person, om uppgifterna kommit fram i en utredning om brott. Sådana uppgifter får dock inte behandlas om det av omständigheterna vid tidpunkten för insamlingen eller senare framgår att spåret härrör från någon annan än den som kan misstänkas för brottet.

Enligt 5 kap. 6 § samma lag får uppgifter i biometriregistret över spår jämföras med uppgifter om spår som inte kan härledas till en identifierbar person, uppgifter i biometriregistret över dömda, uppgifter som kan härledas till en person som är skäligen misstänkt för brott eller uppgifter om fingeravtryck, fotografier och video som tagits med stöd av 5 kap. 3 eller 3 a § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Därutöver får uppgifter i biometriregistret över spår jämföras i andra fall om det är nödvändigt för att fullgöra en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt efter riksdagens godkännande eller om det följer av en unionsrättsakt.

Hur länge uppgifterna får behandlas

Uppgifter i biometriregistret över spår får enligt 5 kap. 12 § polisens brottsdatalog inte behandlas längre än trettio år efter registreringen. Uppgifter i registret får dock behandlas sjuttio år efter registreringen om uppgifterna hänför sig till utredningar om brott som anges i 35 kap. 10 § första stycket brottsbalken.

12.1.5 Kvalitén på uppgifterna i biometriregistren

Syftet med biometriregistren är bl.a. att säkerställa att polisen kan förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Dna, fingeravtryck, ansiktsbilder och liknande information om individuella kännetecken som kan användas för biometrisk analys är ofta av avgörande betydelse för att kunna identifiera personer som har gjort sig skyldiga till brott. Användningen av biometriska jämförelser inom brottsbekämpning har ansetts så viktig att möjligheterna för polisen att uppta biometriska underlag nyligen har utökats.⁵ För att de biometriska uppgifter som tas fram ur de biometriska underlagen ska kunna användas som jämförelseunderlag behöver de biometriska underlag som upptas vara av så god kvalitet som möjligt.

Fingeravtryck från misstänkta personer tas upp genom avtryck av tio fingeravtryck och tio kontrollfingeravtryck samt sex handflatsavtryck. Normalt tas fingeravtryck med digital teknik genom att fingrar och handflator skannas. Upptagningen av fingeravtryck kräver utrustning som endast Polismyndigheten har tillgång till i dagsläget. Det har vid tidigare lagstiftningsärenden konstaterats att utrustningen är utrymmeskrävande och kostsam. Nationellt forensiskt centrum har till utredningen emellertid förklarat att den särskilda tekniska utrustningen krävs för att ta upp fingeravtryck med sådan hög kvalitet och precision att underlagen går att jämföra med endast delar av ett spår, men att samma kvalitet inte nödvändigtvis torde krävas för syftet att genomföra verifiering genom biometrisk autentisering.

Även om de upptagningar av biometriska underlag som polisen gör ska hålla en viss kvalitet innebär inte det att de uppgifter som finns i biometriregistren i verkligheten alltid håller en sådan nivå.

⁵ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*.

Nationellt forensiskt centrum har i dialog med utredningen upplyst om att befintliga upptagningar i registren kan vara gamla och bristfälliga vilket kan göra dem otjänliga som jämförelsematerial vid en biometrisk autentisering. Det handlar t.ex. om fotografier som kan ha tagits för flera år sedan och där personen har hunnit ändra utseende väsentligt. På motsvarande vis kan även fingeravtryck ändras över tid genom sjukdomar eller ärrbildning, även om det inte är lika vanligt.⁶

12.2 Direktåtkomst till biometriregistren

12.2.1 Bakgrund

Med direktåtkomst avses att en myndighet får direkt tillgång till ett register som förs av en annan myndighet, se även om detta begrepp i avsnitt 10.3.1 och hur det förhåller sig till sekretess. Det innebär att en myndighet som får medges direktåtkomst till polisens biometriregister kan ges åtkomst till de uppgifter som finns i registren och att myndigheten, om de tekniska förutsättningarna finns och polisen medger det, kan använda sig av registren under förutsättning att behandlingen är tillåten enligt dataskyddslagstiftningen och inte omfattas av sekretess.

12.2.2 Reglering i polisens brottsdatalog

Enligt 5 kap. 16 § polisens brottsdatalog får Kriminalvården medges direktåtkomst till uppgifter i biometriregistren. Direktåtkomst får bara medges för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalogen, d.v.s. i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Av 9 § polisens brottsdataförordning framgår att Kriminalvårdens direktåtkomst till uppgifter i biometriregistren ska begränsas till dna-profiler, fingeravtryck och fotografier. När det gäller dna-profiler och fingeravtryck ska åtkomsten begränsas till uppgifter om huruvida någon förekommer i registren.

⁶ SOU 2023:32, *Biometri – för en effektivare brottsbekämpning*, s. 219.

12.2.3 Sekretessbrytande bestämmelse

För uppgifterna i biometriregistren råder sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § OSL. Bestämmelser om direktåtkomst anses inte ha någon sekretessbrytande verkan.⁷ Regler om direktåtkomst brukar därför ofta kompletteras med sekretessbrytande bestämmelser. Dessa formuleras som en rätt för den mottagande myndigheten att ta del av uppgifter trots sekretess.

Bestämmelser som kan bryta sekretessen i sådana fall finns i 35 kap. 10 § 4 och 10 kap. 28 § OSL samt i 2 kap. 9 och 10 §§ polisens brottsdatalog. Enligt 2 kap. 9 § polisens brottsdatalog har Kriminalvården, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § OSL, rätt att ta del av uppgifter i biometriregister som förs enligt 5 kap. polisens brottsdatalog, om myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalogen.⁸

12.2.4 Andra myndigheter som har direktåtkomst till biometriregistren

Utöver Kriminalvården får Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket, för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalogen, medges direktåtkomst till uppgifter i biometriregister. Vilka uppgifter som respektive myndighet har tillgång till varierar.

Säkerhetspolisens, Ekobrottsmyndighetens, Åklagarmyndighetens, Tullverkets och Kustbevakningens direktåtkomst till uppgifter i biometriregister är, enligt 8 § polisens brottsdataförordning, när det gäller dna-profiler och fingeravtryck begränsad till uppgifter om huruvida någon förekommer i registren. Skatteverkets direktåtkomst till uppgifter i biometriregister är, enligt 8 a § samma förordning, begränsad till fingeravtryck, fotografier och signalement. När det gäller fingeravtryck ska åtkomsten begränsas till uppgifter om huruvida någon förekommer i registren.

⁷ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 121 f.

⁸ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 121.

12.3 Möjlighet att göra sökningar i biometriregistren

12.3.1 Säkerhetspolisen har sådan möjlighet

Sedan den 1 juli 2025 har Säkerhetspolisen möjlighet att i vissa fall göra sökningar i polisens biometriregister i syfte att få fram ett urval av personer grundat på uppgifter som rör hälsa eller biometriska eller genetiska uppgifter. Det innebär att myndigheten kan göra sökningar med fotografier, video- och röstupptagningar i registren och få fram ett urval av personer.

Motivet till att Säkerhetspolisen fått den utökade sökmöjligheten angavs i förarbetena vara att de ärenden som myndigheten arbetar med ofta är brådskande och att myndigheten därför snabbt behöver kunna hitta uppslag på vem en person som förekommer i ett bildmaterial eller i en ljudupptagning kan vara.⁹

12.3.2 Vad som krävs för att få göra sökningar

För att det ska vara tillåtet för en myndighet att genom direktåtkomst söka med biometriska uppgifter för att få fram uppslag på vem en person kan vara krävs att myndigheten har rätt att behandla biometriska uppgifter och att behandlingen är absolut nödvändig för ändamålet. För att en sökning som syftar till att få fram ett urval av personer baserat på biometriska uppgifter ska vara tillåten krävs emellertid också att sökningen inte omfattas av ett sökförbud.

I 2 kap. 14 § brottsdatalagen finns ett generellt sökförbud för behöriga myndigheter som behandlar känsliga personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Från det generella sökförbudet har alltså undantag gjorts för Säkerhetspolisen i 2 kap. 12 § fjärde stycket lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

⁹ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 122.

12.3.3 Sökningar genom Nationellt forensiskt centrum

Motsvarande möjlighet att i biometriregeren söka fram ett urval av personer grundat på biometriska uppgifter finns alltså inte för någon annan myndighet. Om sådana sökningar behöver göras sker det i stället genom Nationellt forensiskt centrum på begäran av myndigheten, se 6 kap. 1 § 2 och 6 kap. 4 § polisens brottsdatalog. Det är emellertid endast Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket eller allmän domstol som kan framställa en sådan begäran. Kriminalvården har alltså ingen sådan möjlighet.

13 Samråd som utredningen har hållit

13.1 Samråd med förtroenderåd

13.1.1 Reglering om förtroenderåd

På anstalter finns möjlighet för de intagna att organisera sig genom förtroenderåd. Rättigheten framgår av fängelselagen där det i 4 kap. 5 § anges att en intagen ska ges möjlighet att på lämpligt sätt sammanträda med andra intagna för överläggning i frågor som är av gemensamt intresse för de intagna. Ett förtroenderåd ska, enligt samma bestämmelse, ges möjlighet att på lämpligt sätt överlägga med ledningen för anstalten.

13.1.2 Utredningens samråd med förtroenderåd

Den 16 juli 2025 genomförde utredningen ett studiebesök vid anstalten Asptuna. Vid studiebesöket gavs möjlighet för utredningen att träffa de personer som för tillfället utgjorde anstaltens förtroenderåd. Under mötet redogjorde utredningen för Kriminalvårdens framställan till Justitiedepartementet om utökade möjligheter för Kriminalvården att behandla biometriska uppgifter samt att departementet har uppdragit åt utredningen att utreda frågan. Därefter hade personerna i förtroenderådet möjlighet att komma med synpunkter till utredningen. Nedan redogörs sammanfattningsvis för dessa.

När det gäller upptagning av biometriska underlag konstaterades vid mötet att sådana redan tas upp av polisen och att det som utgångspunkt knappast upplevs som något större integritetsintrång att som intagen behöva lämna sådana uppgifter även till

Kriminalvården. Det framfördes vid mötet att det fysiska kroppsliga intrånget vid upptagning av de biometriska underlag som utredningen kommer föreslå ska få tas upp, är av hastigt övergående natur och inte särskilt ingripande. Vidare såg personerna i förtroenderådet vissa fördelar med att tekniska lösningar som inkluderar biometriska uppgifter kan användas för att komma till rätta med många av de manuella moment på anstalt som idag tar lång tid och skapar frustration bland de intagna. Det handlar t.ex. om hantering av kiosklistor. Vidare handlar det om långa handläggningstider för godkännande av telefontillstånd. Om det med biometrins hjälp går att skapa snabbare och tekniska lösningar för hantering av sådana moment på anstalt så vore det, enligt personerna i förtroenderådet, värdefullt.

Även om personerna i förtroenderådet på det stora hela inte hade några starkare invändningar mot till upptagning av biometriska underlag och såg positivt på mer digitaliserade arbetssätt med effektivare hantering av ansökningar och andra administrativa processer, så länge hanteringen av uppgifter sker på ett korrekt sätt, såg de vissa farhågor kopplade till en sådan ordning.

Det handlade för det första om tekniken och säkerheten. Vid mötet väcktes frågan om var de biometriska underlagen och uppgifterna kommer att hanteras och om det finns risk för att uppgifterna kommer att överföras till en s.k. molnlösning. Personerna i förtroenderådet undrade också om tekniken skulle vara tillräckligt förfinad för att, när det gäller exempelvis användning av röstprov, sortera bort andra ljud eller om tekniken skulle konstrueras så att ett samtal kopplas ned så fort något annat ljud låter i närheten. De ifrågasatte också om de tekniska lösningarna kommer att kunna göras så pass säkra och tillförlitliga att de klarar de manipulationsförsök som de sannolikt kommer att utsättas för av vissa intagna. Utöver det lyfte de risken för att systemet utsätts för angrepp utifrån som av kriminella konstellationer eller främmande makt. Slutligen ifrågasattes om det skulle gå att uppnå tillräckliga vinster med ett tekniskt system med användning av biometriska uppgifter. Som exempel angav förtroenderådet att det på anstalter, åtminstone med säkerhetsklass tre, borde fungera att fortsättningsvis använda tag för att t.ex. låsa upp dörrar.

Den andra farhågan som lyftes fram var kopplad till hur de biometriska underlagen och uppgifterna kommer att hanteras och då

framför allt om uppgifterna kommer att lämnas till andra myndigheter eller lämnas ut till allmänheten.

Den sista invändningen som personerna i förtroenderådet framförde var kopplad till frågan om det ska införas möjlighet till upptagning och användning av biometriska underlag från anhöriga. Det framhölls vid mötet att det rent principiellt kan ifrågasättas att anhöriga ska behöva lämna biometriska underlag när de själva inte begått något brott. Enligt personerna i förtroenderådet är det inte rimligt att anhöriga ska behöva underkasta sig ett sådant integritetsintrång som villkor för att få ha kontakt med en familjemedlem eller släkting som är intagen i anstalt. Därför var deltagarna vid mötet kritiska till ett förslag om att anhöriga ska tvingas lämna biometriska underlag. De påtalade också att samma risker beträffande tekniken och säkerheten dessutom gör sig gällande även beträffande anhörigas biometriska underlag och uppgifter. De ifrågasatte också lämpligheten av att använda röstprov från barn, inte minst med tanke på att barns röster ändras över tid.

13.2 Samråd med Advokatsamfundet

Den 19 september 2025 genomförde utredningen en hearing med representanter för Advokatsamfundet (representanterna). Under mötet redogjorde utredningen för Kriminalvårdens framställan till Justitiedepartementet om utökade möjligheter för Kriminalvården att behandla biometriska uppgifter samt att departementet har uppdragit åt utredningen att utreda frågan. Därefter hade representanterna möjlighet att komma med synpunkter till utredningen. Nedan redogörs sammanfattningsvis för dessa.

Inledningsvis konstaterade representanterna att det generellt synes råda en omodern hantering av Kriminalvårdens verksamhet där många manuella arbetsmoment är tidskrävande och i stor utsträckning fortfarande hanteras analogt, inte sällan genom fysisk pappershantering. Mot den bakgrund såg representanterna i och för sig positivt på en större omställning för Kriminalvården med succesiv övergång till digitala lösningar och mer effektiva arbetsmetoder. Däremot var representanterna tveksamma till att upptagning av biometriska underlag är rätt väg att gå, i synnerhet om upptagningen och användningen av underlagen tillåts brett och

generellt inom Kriminalvården. De såg stora risker med de integritetsintrång som de menade skulle följa med en sådan hantering.

Representanterna påpekade först och främst att det råder ett starkt och grundlagsbefäst skydd mot intrång i den personliga integriteten som endast får begränsas för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle samt att begränsningar måste vara proportionerliga. Effektiviseringsskäl är, enligt vad som framfördes, under inga omständigheter ett sådant ändamål för vilket inskränkningar kan tillåtas. En kapacitetsutökning innebärande fler intagna i häkte och anstalt borde i stället hanteras genom en förstärkning av personella resurser inom Kriminalvården. Utöver det konstaterade representanterna att biometriska uppgifter utgör känsliga personuppgifter och att en upptagning och användning av sådana uppgifter generellt sett är förbjuden. En hantering kan i undantagsfall vara möjlig men endast om den är absolut nödvändig. I detta sammanhang framhöll representanterna att det finns många digitala lösningar som skulle kunna effektivisera Kriminalvårdens verksamhet utan att kräva behandling av biometriska uppgifter. Det finns också alternativa digitala lösningar som inte förutsätter en central lagring av alla upptagna biometriska uppgifter, t.ex. verifiering genom en kortlösning där användarens biometriska uppgifter endast finns lagrade på kortet. Genom användning av sådana alternativa lösningar skulle personuppgiftsbehandlingen inte bli lika omfattande.

Representanterna lyfte att intagna personer befinner sig i en miljö som är särskilt starkt präglad av tvång, kontroll och övervakning vilket redan innebär en påtaglig inskränkning av deras personliga integritet. Att uppta och använda biometriska underlag och uppgifter från den kategorin människor innebär ytterligare ingrepp i deras tillvaro och det kan, enligt vad som framfördes på hearingen, av det skälet ifrågasättas om upptagning av biometriska underlag överhuvudtaget bör förekomma. Den ständiga övervakning som intagna utsätts för kan i kombination med biometrisk upptagning utgöra ett alldeles för stort ingrepp i den personliga sfären. Om det är nödvändigt behöver det i så fall ske med stor restriktivitet och omsorg. I sammanhanget underströk också representanterna vikten av att skyldigheten att lämna och använda biometriska underlag och

uppgifter inte på något sätt får gå ut över, begränsa, förhindra eller fördröja den intagnes rätt till kontakt med sin försvarare.

När det gäller det dataskyddsrättsliga regelverket konstaterade representanterna att de förslag utredningen har att överväga skulle innebära en omfattande behandling av känsliga personuppgifter. En behandling av den sortens uppgifter behöver motiveras noggrant utifrån syftet med varje behandling, d.v.s. ändamålet. Det går inte att med generella motiveringar tillåta en personuppgiftsbehandling som egentligen syftar till att tillgodose olika ändamål. Risken är att det sker ändamålsglidningar och att de biometriska uppgifterna med tiden kommer att användas för andra ändamål än för vilka de samlades in. Varje användning av personuppgifterna måste alltså ”stå på egna ben” och det går inte att tillämpa en viss teknisk lösning för alla ändamål. En noggrann kartläggning av varje behov behöver göras och för varje behov behöver ändamålet specificeras och därefter identifieras en välbalanserad och lämplig lösning som är tillräckligt säker med hänsyn till övriga dataskyddsregler om t.ex. uppgiftsminimering och behörighetsbegränsningar. Det behöver också göras en avgränsning kring vilka biometriska underlag som får upptas och användas samt regleras hur länge uppgifterna får behandlas.

Representanterna lyfte också att för vissa ändamål som t.ex. att tillhandahålla intagna en läsplatta för att kunna ha videosamtal eller ta del av uppgifter om sig själv hos Kriminalvården, skulle samtycke kunna fungera som rättslig grund om det kan säkerställas att den intagne har rätt till samma läsplatta oavsett om denne väljer att lämna biometriska underlag eller inte. Det måste med andra ord finnas ett reellt alternativ till att lämna biometriska underlag.

Utöver de hittills redovisade synpunkterna framförde representanterna stora tveksamheter vad gäller utredningens överväganden gällande att tillåta upptagning av biometriska underlag från de personer som är intagna på annan grund än brottsmisstanke eller straffverkställighet samt de personer som kommer ha elektronisk kommunikation med intagna. Dessa grupper, menade representanterna, är extra skyddsvärda.

När det gäller den förstnämnda gruppen underströk representanterna att det kan handla om personer som är omhändertagna enligt lagen om omhändertagande av berusade personer och personer som är omhändertagna i samband med en

transport enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård. Representanterna ifrågasatte först och främst att det ens skulle finnas ett behov av att uppta biometriska underlag från de personerna. Vidare ansåg representanterna att det framstod som närmast oegentligt att avkräva känsliga personuppgifter från personer som har omhändertagits enligt lagstiftning vars syfte är att skydda och vårda människor som av olika skäl är ur stånd att ta hand om sig själva. Sådana frihetsberövanden bör, enligt representanterna, falla utanför regleringen och det behöver tydliggöras vilka frihetsberövanden som avses.

När det gäller personer som ska stå i elektronisk förbindelse med intagna hade representanterna samma form av invändningar. För det första ifrågasatte representanterna huruvida kontroll av anhörigas identitet verkligen kommer att motverka manipulationsförsök. Utöver det menade representanterna att det vore alldeles för långtgående att tvinga oskyldiga människor att lämna biometriska underlag. Representanterna ifrågasatte att en biometrisk upptagning skulle vara absolut nödvändig i de fallen. Representanterna tryckte också på att barn är en extra skyddsvärd grupp och ställde sig tveksamma till att de ska utsättas för biometrisk upptagning hos Kriminalvården.

Även anhöriga som ska avkrävas röstprov kommer att behöva identifieras inledningsvis för att säkerställa att det är rätt person. Representanterna ställde sig frågande till hur identifieringen av barn, som ofta saknar identitetshandlingar, ska gå till i praktiken. De såg också farhågor med att en påtvingad biometriupptagning skulle kunna få till effekt att anhöriga inte längre vill medverka till elektronisk kommunikation med intagna, något som skulle ha en förödande effekt för de intagna som redan befinner sig i en isolerad miljö. Det skulle i sin tur kunna leda till svårigheter för den intagne i dennes återanpassning.

Avslutningsvis tryckte representanterna på vikten av att Kriminalvården följer dataskyddsregelverket och AI-förordning och innan implementering av olika digitala lösningar genomför erforderliga konsekvensbedömningar och förhandssamråd med Integritetsskyddsmyndigheten. När det gäller AI-lösningar som t.ex. ansiktsgenkänning måste det bl.a. säkerställas att tekniken inte blir diskriminerande i praktiken.

Representanterna konstaterade att Kriminalvården framöver, utöver förhandssamråd, kommer att behöva ha kontinuerlig och omfattande dialog med Integritetsskyddsmyndigheten och tryckte därför på vikten av att Integritetsskyddsmyndigheten ges ekonomiska resurser så att de fullt ut kan ta sitt ansvar som tillsynsmyndighet. Enligt vad som framfördes på hearingen är inte fallet så idag, varför Integritetsskyddsmyndigheten inte fullt ut kan utföra den tillsyn den har att göra enligt EU-regelverket.

14 Utökad användning av biometri i fängelseverksamheten

14.1 Inledning

Behovet av att kunna använda biometri inom Kriminalvårdens verksamhet har uppmärksammats redan genom tidigare lagstiftningsärenden.¹ Trots det är, som framgår av kapitel 8, förutsättningarna för att använda biometri idag begränsade. Det är endast enligt bestämmelser i fängelselagen respektive lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning, som Kriminalvården får ta ett fotografi av en dömd person. Enligt en av regeringen föreslagen proposition om ändringar i Kriminalvårdens brottsdatalog ska det fr.o.m. 1 april 2026 i fängelselagen förtydligas att sådana fotografier ska få användas för biometrisk autentisering eller annan identifiering.² Detsamma föreslås gälla även vid verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

Enligt utredningens uppdrag ska det lämnas förslag på rättsliga förutsättningar för utökad användning av biometri i Kriminalvårdens verksamhet. Det övergripande syftet är att säkerställa att Kriminalvården har tillgång till lämpliga och flexibla biometriska verktyg för att kunna bedriva en så effektiv verksamhet som möjligt samtidigt som säkerheten stärks. Utredningen behöver därför ta ställning till om dagens regler för upptagning av biometriska underlag bör utvidgas och hur ytterligare bestämmelser som tillåter användning av biometriska underlag och biometriska uppgifter i så fall bör utformas.

¹ Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning*, s. 254 f. och prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, 38 f.f.

² Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 40 f.f. och s. 75.

I detta kapitel redogörs för utredningens överväganden och förslag i dessa delar gällande fängelseverksamheten. I detta ligger att ta ställning till dels om det finns behov av att Kriminalvården ska kunna ta upp andra biometriska underlag än fotografier av de intagna, dels hur användningen av biometrisk autentisering och annan identifiering i stort bör vara reglerad.

Det ska inledningsvis påtalas att utöver intagna som verkställer fängelsestraff, kan i anstalt placeras personer som är förvarstagna enligt utlänningslagen eller lag om särskild kontroll av vissa utlänningar. För dessa personkategorier gäller emellertid häkteslagen varför dessa kommer att behandlas i kapitel 15 om användning av biometri i häktesverksamheten.

14.2 Behov av biometrianvändning inom fängelseverksamheten

14.2.1 Nuvarande och kommande möjligheter är inte tillräckliga

Reglering i fängelselagen

Enligt 8 kap. 1 § fängelselagen får ett fotografi tas av en intagen för att underlätta vid identifiering. Motivet för att införa den ursprungliga bestämmelsen angavs i förarbetena vara Kriminalvårdens behov av att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalt varvid möjligheten för Kriminalvården att fotografera de intagna för att underlätta identifieringen sågs som en naturlig och självklar del.³

Den 1 april 2026 träder en ändring av bestämmelsen i kraft genom vilken det förtydligas att ett fotografi får tas av en intagen för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne. Ändringen motiveras i förarbetena av behovet av att kontinuerligt utöva tillsyn över de som avtjänar fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt, vilket omfattar både vardaglig tillsyn, transport och slussning inom anstalten och sådana kontrollåtgärder som följer av fängelselagen, exempelvis att den dömda är skyldig att på begäran lämna utandningsprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol. I förarbetena till lagändringen redogörs också för att uppdraget att utöva tillsyn och kontroll över dömda, i takt

³ Prop. 2006/07:127, *Några ändringar i kriminalvårdslagstiftningen*, s. 27.

med att allt fler döms till fängelse, blivit en mycket resurskrävande uppgift för Kriminalvården och att utvecklingen inte väntas avta under kommande år. För att upprätthålla en säker och effektiv straffverkställighet menar regeringen att modern och säker teknik bör få användas. Den form som ligger närmast till hands att använda för Kriminalvården anser regeringen vara biometrisk autentisering genom ansiktsigenkänning. Regeringen anför att ansiktsigenkänning i många fall skulle kunna ersätta de manuella åtgärder för identifiering och kontroll som vidtas idag och att tekniken kan leda till säkrare och effektivare kontroller under verkställigheten, vilket kan bidra till ökad följsamhet.⁴ Därutöver anges i propositionen att Kriminalvården kan ha behov av att använda ansiktsigenkänning vid verkställighet av andra påföljder än fängelse, liksom att använda andra former av biometrisk autentisering än ansiktsigenkänning, men att några sådana förslag inte kan lämnas eftersom beredningsunderlag i den delen saknas.⁵

Andra möjligheter saknas

Några andra möjligheter att ta upp och använda biometriska underlag och biometriska uppgifter inom fängelseverksamheten än fotografier har alltså inte Kriminalvården idag. I sin framställan till Justitiedepartementet och i samrådet med utredningen har Kriminalvården framhållit att myndigheten har behov av att ta upp och använda även andra biometriska underlag. Utöver det, kan det i avsaknad av en fullständig genomlysning, anses råda en oklarhet inom Kriminalvården om i vilken uträkning en användning av biometrisk autentisering är förenlig med integritets- och dataskyddsaspekter, d.v.s. vilka konkreta ändamål inom verksamheten som kan anses godtagbara att använda biometrisk autentisering till.

⁴ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 38 f.f.

⁵ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 40.

Kapacitetsutökningen medför ökade behov

Som redovisas närmare i avsnitt 7.1.3, står Kriminalvården inför en historisk utökning av verksamheten. Antalet intagna i fängelse beräknas fram till 2034, utifrån fyra olika scenarion, öka med någonstans mellan 140 och 420 procent. Samtidigt kommer antalet anställda per intagen att behöva minskas. För att kunna hantera kapacitetsutökningen kommer en rad åtgärder att behöva vidtas, där bl.a. en utökad användning av digitalisering kommer att vara ett viktigt verktyg för att effektivisera verksamheten. Många av de befintliga anstalterna är nämligen gamla med föråldrad standard vilket lett till en cementering av ålderdomliga och manuella arbetssätt.

Bibehållen säkerhet trots utökning av verksamheten

Upprätthållande av en tillfredsställande säkerhetsnivå inom anstalter är av fundamental betydelse för såväl verksamheten som för intagna och personal. En fullgod säkerhetsnivå måste upprätthållas även när verksamheten ändras eller utökas. För att kunna upprätthålla en godtagbar säkerhetsnivå behöver verksamheten, som beskrivs i avsnitt 7.1.6, bedrivas så effektivt som möjligt vilket förutsätter bl.a. användning av digitala lösningar som innefattar användning av biometriska uppgifter. I de större fängelser som Kriminalvården planerar för kommer digitaliserade lösningar att vara en integrerad del av fastigheten. Det finns också behov av att i redan existerande fängelser implementera digitaliserade lösningar för att upprätthålla ordning och säkerhet. Som berörs närmare i avsnitt 7.1.5 är digitala lösningar en förutsättning för att frigöra resurser till det klientnära och återfallsförebyggande arbetet. I avsnitt 7.1.6 beskrivs närmare det arbete som Kriminalvården planerar och bedriver med att utveckla och implementera digitala lösningar.

Biometrisk autentisering kan vara effektivt

Som framgår i avsnitt 5.1 och 7.1.6 kan biometrisk autentisering och annan identifiering vara mycket effektiva verktyg för att i olika tekniska eller digitala verktyg bekräfta en persons identitet i

samband med straffverkställighet. Kriminalvården har sedan tidigare möjlighet att fotografera intagna och kommer från och med den 1 april 2026 att kunna använda bilderna för biometrisk autentisering. Genom den möjligheten kommer Kriminalvården att i viss utsträckning kunna ersätta manuell tillsyn och kontroll genom automatiserade förfaranden. Enligt Kriminalvårdens uppfattning är emellertid behoven av att kunna använda biometri så stora att enbart ansiktsgenkänning inte kommer att kunna täcka behoven.

14.2.2 Stora behov av biometri

Inledning

Biometrisk autentisering kan alltså vara ett mycket effektivt verktyg för att verifiera en persons identitet i samband med straffverkställighet. Exempelvis kan olika tekniska eller digitaliserade lösningar och verktyg användas för ansiktsgenkänning eller fingeravtrycksgenkänning, för att möjliggöra säkrare och effektivare verifiering av intagna. Det handlar om att arbetsmoment som idag sker genom manuell kontroll kan ersättas med digitala lösningar. Kriminalvårdens behov av att använda biometri redogjordes för översiktligt i lagstiftningsärendet rörande ändringar i Kriminalvårdens brottsdatalog.⁶ För att utredningen, i enlighet med uppdraget, ska kunna göra en fullgod integritetsanalys krävs emellertid en mer djupgående beskrivning av de behov av biometri som Kriminalvården bedömer alltfjämt finns inom fängelseverksamheten. Ett tydligt ställningstagande från lagstiftaren av vilka behov som biometrisk autentisering kan tillgodose, underlättar för Kriminalvården vid projektering och implementering av olika tekniska system. Enligt utredningens uppfattning kan tydliga ställningstaganden från lagstiftarens sida av vilka behov som bör kunna tillmötesgå genom biometrisk autentisering, d.v.s. när en sådan behandling av känsliga personuppgifter kan anses absolut nödvändig, jämför avsnitt 5.6.3, 5.6.4 och 18.2.1, underlätta planering och implementering av en ökad digitalisering av Kriminalvårdens verksamhet.

⁶ Ds 2023:21, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 250 f.f. och prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 38 f.f.

I det följande redogörs därför tämligen detaljerat för Kriminalvårdens fortsatta behov av i huvudsak verifiering genom biometrisk autentisering, men även behov av att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter för annan identifiering som t.ex. för att med hjälp av en inspelad röst söka fram den person som rösten tillhör i Kriminalvårdens uppgifter.

Verifiering vid daglig tillsyn och slussning inom anstalt

Löpande tillsyn och närvarokontroll

Precis som konstaterades inom det tidigare lagstiftningsärendet rörande modernisering av Kriminalvårdens brottsdatalag, är en grundläggande förutsättning för att fängelseverksamheten ska kunna bedrivas på ett säkert sätt att Kriminalvården ständigt har tillsyn över de intagna. Det handlar om att löpande kontrollera att den intagne befinner sig på sin avdelning, i matsalen, inom de utrymmen där sysselsättning och utbildning bedrivs eller i besöksutrymmen för att ta emot besök eller andra utrymmen. Den dagliga tillsynen och närvarokontrollen är en grundläggande förutsättning för att kunna upprätthålla säkerheten på anstalt för såväl intagna som personal, framför allt på anstalter med säkerhetsklass 1 och 2. Men även på anstalter med säkerhetsklass 3, där de intagna rör sig fritt över större områden, finns behov av att veta att de som ska befinna sig på sysselsättning faktiskt befinner sig i den lokalen. Det behöver också säkerställas att de intagna som inte befinner sig i sysselsättningslokalen i stället befinner sig t.ex. i bostadshuset eller i ett besöksrum.

Det bakomliggande syftet med tillsynen och närvarokontrollen handlar om att motverka rymningsförsök och andra avvikelser men också att minska risken för våldsincidenter eller andra ordningsstörningar. I anstalter med säkerhetsklass 1 och 2 handlar det också om att t.ex. säkerställa att intagna i rivaliserande kriminella konstellationer inte möts. Utöver det behöver personalen i samtliga anstalter genom tillsynen och närvarokontrollen säkerställa att andra former av säkerhetsrisker och brandrisker motverkas som t.ex. att för många intagna samlas och uppehåller sig på samma plats samtidigt. Om det inträffar någon allvarlig säkerhetsincident, exempelvis en brand, finns det ett påtagligt behov för personalen att

ha information om var alla intagna befinner sig. Detsamma gäller om en våldsincident eller liknande gör att "läget måste frysas". När anstalterna framöver kommer att inrymma fler intagna kan det också vara aktuellt att dela upp rastgårdar och utemiljöer i zoner där endast ett visst antal intagna tillåts att röra sig i omgångar.

Behovet av löpande kontroll är störst i anstalter med säkerhetsklass 1 och 2. Vid vissa anstalter i säkerhetsklass 3 behöver inte samma minutiösa närvarokontroll utföras på samma regelbundna basis, även om kontroller behöver ske kontinuerligt varje dag och vid upprepade tillfällen under dagen. Vid anstalter med säkerhetsklass 3 kan sådana kontroller sägas vara en förutsättning för att den mindre kontrollerade verksamheten ska kunna fungera. Anstalter med säkerhetsklass 3 består dessutom ofta av ett förhållandevis stort geografiskt område där de intagna rör sig vilket gör att det tar mycket tid i anspråk att göra eftersökningar när någon saknas.

Den löpande tillsynen och närvarokontrollen utförs alltså idag i alla delar i fängelseverksamheten, d.v.s. oavsett anstaltens säkerhetsklass. Däremot kan frekvensen variera. Närvarokontrollen sker alltid genom en manuell hantering innebärande att personalen okulärt noterar vilken intagen som befinner sig på en viss plats vid ett visst tillfälle, oftast i samband med förflyttningar av en eller flera intagna, och bockar av de intagna mot en papperslista. Tillvägagångssättet kräver omfattande personalresurser och Kriminalvården har uppgett att det ofta uppstår felaktigheter i närvarolistorna. Felaktigheterna handlar om att närvaron inte har bockats av korrekt och får konsekvenser dels genom att den som saknas måste eftersökas, dels att det ofta medför felberäkningar i den ersättning som den intagne enligt 3 kap. 3 § fängelselagen har rätt till för utfört arbete och som beräknas med utgångspunkt i närvarolistorna. Det är Kriminalvården som hanterar beräkning av ersättningen, som baseras på arbetad tid, och den faktiska utbetalningen. Den praktiska hanteringen skapar ofta, enligt Kriminalvården, missnöje bland de intagna. Det är också en arbetsuppgift som kräver mycket administrativa resurser.

Personalens möjligheter att okulärt kontrollera de intagna bygger på igenkänning och personkännedom. I takt med att anstalterna kommer bli större, se avsnitt 7.1.4 om planering av större anstalter, kan det förutses att möjligheterna till sådan kontroll minskar eller i

valt fall att utrymmet för misstag ökar. Närvarokontroll genom okulär igenkänning är särskilt osäker som metod i de fall personal nyligen börjat eller då någon arbetar tillfälligt, t.ex. som sommarvikarie.

Genom kontinuerlig verifiering genom biometrisk autentisering skulle tillsynen och närvarokontrollen kunna säkerställas genom att de intagna t.ex. lägger fingret mot en avläsare innan de träder in i ett visst utrymme. På så vis skulle den ineffektiva och ibland osäkra manuella kontrollen kunna ersättas.

Slussning och förflyttning

Utöver den regelbundna kontrollen av var de intagna befinner sig behöver personalen ombesörja ledsagning av varje intagen när denne ska slussas eller förflyttas inom anstalten. Slussningarna och förflyttningarna kan se olika ut beroende på hur anstalten är konstruerad och hur många intagna som vid ett visst tillfälle ska förflyttas. I vissa anstalter är transportytorna inbyggda i anstalten så att den intagne aldrig behöver gå utomhus. Då kan på vissa anstalter interna förflyttningar ske genom att bevakningscentralen via fjärrstyrning öppnar låsta dörrar så att den intagne på egen hand kan transportera sig dit denne ska. I de flesta anstalter saknas emellertid sådana anordningar och det är i stället personalen som ombesörjer ledsagningen, oftast genom att två ur personalen följer med den intagne längs vägen och låser upp dörrar till låsta utrymmen som korridorer eller utomhusytor. Vid större förflyttningar där grupper av intagna eller hela avdelningar med intagna ska förflyttas samtidigt sker det genom s.k. ”släpp”. Det går till så att personal placerar sig längs med den transportväg som de intagna ska passera, alternativt att flera i personalen följer med, och säkerställer att släppet sker kontrollerat och säkert. När de intagna lämnar t.ex. avdelningen sker avbockning mot närvarolistan och när de anländer till det andra utrymmet sker avbockning på motsvarande sätt.

Ledsagningen av intagna är ett mycket resurskrävande och ineffektivt moment. Den skulle i många fall kunna ersättas med ett låst passagesystem som öppnas genom biometrisk autentisering. På så vis skulle intagna kunna förflytta sig på egen hand inom anstalten, vilket skulle innebära effektivitetsvinster för personalen. Det kan

samtidigt antas skapa en större känsla av frihet för många intagna. I vart fall kan ett minskat behov av ledsagning i en mening utgöra en integritetsvinst för de intagna.

Kontinuerlig övervakning

Utöver den löpande närvarokontrollen och slussningen av intagna inom anstalten krävs, för att säkerheten och ordningen ska upprätthållas, att de intagna kontinuerligt övervakas. Det handlar framför allt om övervakning av situationer då det råder risk för våldscincidenter eller andra ordningsstörningar, som t.ex. på rastgårdar eller inom andra gemensamma utrymmen. I sådana situationer behöver det kontrolleras vilka intagna som befinner sig på en viss plats för att undvika större samlingar av intagna eller att intagna från olika kriminella konstellationer träffas. Dessutom behöver de intagnas agerande övervakas så att personalen, vid överträdelse av ordningsregler, kan ingripa. Det handlar alltså om att säkerställa att det råder en säker miljö för intagna och personal att vistas i.

Idag sker övervakning genom personalens försorg. Antingen genom att personal befinner sig på plats i utrymmet som ska övervakas, som sysselsättningslokaler, avdelning eller rastgård, eller från ett kontrollrum. Genom att använda biometrisk autentisering i samband med kontroll av t.ex. en rastgård kan personalen säkerställa att rätt intagna befinner sig där vid ett visst tillfälle. På så vis kan Kriminalvårdens arbete med att upprätthålla ordning säkerställas.

Realistiska alternativ till biometri saknas

Som anges i avsnitt 7.1.5 och 7.1.6 planeras för och sker ett arbete med att digitalisera klienthanteringen på anstalterna. Detta är en förutsättning för att använda sig av biometrisk autentisering. Däremot skulle det i och för sig vara möjligt att, i ett digitaliserat system, den intagne verifierar sin identitet på annat sätt än genom biometriska uppgifter, t.ex. med någon form av tag eller annat identifieringsinstrument enligt väl känd teknik. Sådana tags eller nyckelbrickor används idag på vissa anstalter med säkerhetsklass 3. En sådan tag riskerar dock att bli ett värdeföremål som kan bli

riskfyllt att inneha på anstalt, i synnerhet om varje tagg görs unik i den bemärkelsen att den ger access till ett visst utbud av digitala lösningar, vissa utrymmen o.s.v. Det finns stor risk för att vissa intagna lånar eller med hot eller våld avtvingar andra intagna sådana tags, bl.a. för att ta sig in i lokaler där de inte ska vara. Det ökar risken för att intagna som egentligen inte ska komma i samröre med varandra riskerar att mötas. Detta leder till större risk för våld och hot, något som kan bli en säkerhetsrisk för både intagna och personal. Vidare finns risk för att tags försvinner eller att de intagna byter identifieringsinstrument med varandra. Det finns också risk för att intagna lånar eller tar varandras tags för att kunna ta sig in på sysselsättning och få lön trots att de inte närvarar. Om fel intagen befinner sig på en viss plats ökar risken för att personal tar med sig fel intagen till besök, sjukvård eller sysselsättning m.m.

När det gäller taggar finns, enligt Kriminalvården, dessutom flera sårbarheter på så vis att de, utöver att användas av andra, kan kopieras. En verifiering genom ett taggsystem blir i det avseendet inte lika tillförlitligt. En hantering med taggar skulle också innebära att ett flertal manuella moment och kontroller måste kvarstå med följderna att effektivisering delvis uteblir.

Mot den bakgrunden kan, enligt utredningens bedömning, tags eller nyckelbrickor inte anses utgöra något realistiskt alternativ till biometrisk autentisering i samtliga anstalter och i samtliga säkerhetsklasser. Dessutom kommer borttappade eller på annat sätt förkomna nyckelbrickor eller tags generera en ökad administration att hantera för Kriminalvårdens personal. Slutligen har en nyckelbricka eller tag ett begränsat användningsområde. Det kan bara användas för att exempelvis öppna utrymmen medan det inte löser problematiken med närvarokontroll på exempelvis en rastgård.

Verifiering vid användning av digital teknik

Rättighet för intagna

Av internationella bestämmelser och svensk lagstiftning följer de rättigheter som tillkommer intagna i form av utbildning, kontakt med omvärlden, förberedelse inför återanpassning i samhället m.m. respektive de skyldigheter Kriminalvården har att tillgodose de rättigheterna. Inom Kriminalvården används begreppet verksam-

hetsinnehåll för att närmare beskriva de insatser som görs för respektive intagen avseende återfallsförebyggande arbete, förberedelse för ett liv utan kriminalitet, tillgodoseende av de intagnas basala behov och rättigheter, minskning av skadeverkningar av frihetsberövande och isolering, suicidprevention och sysselsättning.⁷

Verksamhetsinnehåll genom digitala lösningar

Flera delar av verksamhetsinnehållet skulle kunna tillhandahållas genom digitala lösningar. Det handlar om t.ex. utbildning på distans, digitala vårdbesök, myndighetskontakter via videokonferens eller chatfunktioner och kontakt med anhöriga genom videosamtal.

Genom digitala lösningar skulle de intagna kunna erbjudas ett större utbud av verksamhetsinnehållet samt möjlighet till en ökad frekvens av vissa moment, t.ex. utökade kontakter med anhöriga via videosamtal. Med utökade digitala möjligheter skulle de intagna dessutom kunna använda surfplattor, läsplattor och datorer i större utsträckning än vad som sker idag och kunna göra köp i anstaltens kioskverksamhet, ta del av såväl vad som sker i omvärlden som sin egen journal, inklusive göra digitala ansökningar om t.ex. telefontillstånd, i stället för på papper som sker idag. Genom en utökad användning av digitala lösningar skulle dessutom de intagna ges en chans att följa med i den tekniska utvecklingen vilket skulle motverka att den intagne hamnar i ett digitalt utanförskap efter avtjänat straff.

Säkerheten måste kunna garanteras

En användning av digitala lösningar kan emellertid öka risken för att tekniken manipuleras eller används på ett sätt som är oförenligt med syftet. Det krävs därför att användningen av digitala lösningar och tjänster kan ske på ett säkert sätt och att riskmoment i form av att den intagne ges utrymme att planera för rymningar, tar oönskade kontakter med målsäganden eller andra samt manipulerar tekniken för andra ändamål, reduceras. Användning av digitala resurser

⁷ Kriminalvården, Plan för kvalitativt verksamhetsinnehåll: Vägen fram för att möta morgondagens krav och behov, 2024-05-31, dnr 2023-8484, s. 7 f.

behöver vara individanpassad vad gäller t.ex. vilka appar som får användas, vilka websidor som får besökas och vilka ärenden vederbörande kan vidta. Det kräver att varje intagen har en egen unik inloggning som skyddas med någon form av kontroll av att användaren är rätt person, som t.ex. lösenordsanvändning eller biometrisk autentisering. Enligt Kriminalvårdens erfarenhet är en användning av sedvanligt lösenord inte en ändamålsenlig lösning eftersom lösenord kan glömmas eller slarvas bort samt avkrävas av andra intagna genom våld eller hot om våld eller andra påtryckningar. En verifiering genom biometrisk autentisering vore därför enklare och säkrare för de intagna.

Idag genomförs stora delar av verksamhetsinnehållet genom manuell hantering, inte sällan genom att personal behöver närvara och övervaka användningen av den begränsade tekniska utrustningen som finns idag. Dessa arbetsmoment är resurskrävande och skulle i flera fall kunna ersättas med digitala lösningar som t.ex. videosamtal där den intagne verifierar sin identitet digitalt. Inte sällan krävs dessutom att användaren vid användningen av en extern tjänst legitimerar sig eller på visst sätt styrker sin behörighet, t.ex. vid digitalt sjukvårdsbesök eller inloggning i en bank för att kunna betala räkningar. Om den intagne kan verifiera sig i de tekniska lösningarna skulle han eller hon ha möjlighet att använda fler tjänster och därmed uppnå en mer kvalitativ tillvaro under fängelsevistelsen. Det skulle också motverka det digitala utanförskap som en intagen annars riskerar att hamna i efter en längre fängelsevistelse.

Verifiering under och efter permission och frigång

Vid den första inställelsen i anstalt behöver den intagne identifieras, ett moment som idag sker genom kontroll av behörighetshandlingar m.m. Därefter behöver den intagne, vid återvändande från permission och frigång, verifiera att det är samma person som återvänder. Verifiering vid sådana tillfällen är ett viktigt moment genom vilket Kriminalvården kan försäkra sig om att det är rätt person som kommer tillbaka för fortsatt verkställighet. Detta för att säkerställa att inte någon annan än den dömda försöker avtjäna ett straff för den dömdes räkning. I mindre anstalter kan kontroller ske genom att personal som har kännedom om personen gör

verifieringen. När det gäller större anstalter kan personalen omöjligt ha personkännedom om samtliga intagna och verifieringen behöver ske på annat sätt. Den intagne kan identifiera sig med legitimation, men det är inte sällan en intagen saknar giltiga eller fullständiga identitetshandlingar. En mer tillförlitlig metod vore att använda biometrisk autentisering.

Under permissionen kan det bli aktuellt att den intagne har att anmäla sig vid ett annat verksamhetsställe såsom en annan anstalt eller en polisstation, beroende på var den intagne kommer att vistas under permissionstiden. Även i sådana fall finns det behov av en säker verifiering av att det är samma intagen som har permission som anmäler sig. Den som är villkorligt frigiven kan också bli föremål för drog- och alkoholkontroll. Sådana kontroller skulle kunna utföras på distans genom att den intagne själv utför provtagningen, förutsatt att tillräckligt säker verifiering kan uppnås, se vidare avsnitt 16.2.3 där behovet beskrivs mer ingående.

Verifiering i samband med elektronisk kommunikation

När det gäller intagnas möjlighet att ha elektronisk kommunikation med omvärlden och i synnerhet anhöriga är den idag begränsad och föremål för omfattande kontroller. Dels kontrolleras den som den intagne ska ha kontakt med genom bl.a. kontroll mot belastningsregistret, dels kan samtalet kontrolleras på olika sätt bl.a. genom avlyssning av samtalen i realtid eller i efterhand, för att säkerställa att samtalet äger rum mellan de personer som kommunikationen har godkänts för, se vidare avsnitt 17.2. Det är alltså viktigt att säkerställa att det är rätt personer som talar med varandra.

Intagna har som huvudregel rätt till kommunikation med omvärlden men det är, enligt 7 kap. 4 § fängelselagen, förutsatt att den inte äventyrar säkerheten, motverkar den intagnes anpassning i samhället eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan. Om icke godkända kontakter tas finns risk för att den intagne planerar för fortsatt brottslighet eller rymning. Idag avlyssnas samtal i stor utsträckning av personal vilket är en tidsödande uppgift. Beroende på om samtalet avlyssnas i realtid eller i efterhand är det inte heller säkert att personal i rätt tid kan

motverka otillåtna kontakter. Om Kriminalvården kunde använda biometrisk autentisering för att fortlöpande under samtalet säkerställa att det är rätt personer som talar med varandra skulle personalen inte behöva avlyssna samtalen eller i vart fall inte i samma utsträckning som idag, vilket utöver effektivitetsvinster skulle innebära mindre ingrepp i den personliga integriteten för de intagna och kontakter med bl.a. deras anhöriga.

Annan identifiering

Kriminalvårdens behov som hittills har redovisats handlar om moment och situationer där intagnas närvaro behöver kontrolleras eller verifieras och där sådan kontroll och verifiering kan ersättas med biometrisk autentisering.

Utöver biometrisk autentisering har Kriminalvården också behov av att använda de biometriska underlagen och biometriska uppgifterna för annan identifiering. Det handlar bl.a. om situationer där det fortfarande kan finnas behov för Kriminalvården att identifiera intagna genom manuella metoder, t.ex. innan tekniska lösningar har implementerats eller om tekniska lösningar tillfälligtvis inte fungerar. Vidare handlar det om möjlighet att identifiera personer som t.ex. har orsakat ordningsstörningar på en rastgård eller vem som lämnade ett visst utrymme senast. Vid sådana tillfällen kommer Kriminalvården att behöva använda den biometriska uppgiften, t.ex. ett avsatt fingeravtryck mot en avläsare i ett passagesystem eller en inspelad röst från en ljudupptagning, och med hjälp av den biometriska uppgiften söka bland Kriminalvårdens uppgifter för att identifiera vem de biometriska uppgifterna tillhör.

Om de biometriska uppgifterna skulle få användas vid sökning bland Kriminalvårdens uppgifter skulle också förutsättningarna för att kunna identifiera den eller de personer som orsakar ordningsstörningar förbättras. På så vis kan Kriminalvårdens arbete med att upprätthålla ordning säkerställas men även öka myndighetens möjlighet att på ett rättssäkert sätt kunna agera inom ramen för de regler som gäller avseende misshandelsamhet. Rättssäkerheten för kollektivet av intagna kan sägas öka betydligt om Kriminalvården ges möjligheter att fastställa vem eller vilka som t.ex. gjort sig skyldig till ordningsstörningar.

Samma behov finns för att kunna utesluta att till synes obehöriga personer som ibland tar sig in på anstaltsområden i själva verket utgör intagna som försöker rymma. Genom att en övervakningskamera tar ett fotografi av en sådan person, kan Kriminalvården därefter genom sökning med fotografiet bland Kriminalvårdens egna uppgifter identifiera om den tillsynens obehöriga personen är intagen eller inte.

Kriminalvården arbetar även framåtstytande med framtida digitala lösningar. En sådan lösning skulle vara att utrusta personal med tillgång till verksamhetssystem genom en mobiltelefon eller annan lättillgänglig teknisk anordning. Om en intagen har en fråga om sin egen verkställighet, såsom t.ex. om denne har beviljats ett telefontillstånd, kan medarbetaren, genom att den intagne lägger sitt fingeravtryck mot den tekniska apparaten, identifiera vem den intagne är och därefter ta del av information om personen. En sådan lösning ser Kriminalvården framför sig skulle vara till stor nytta i de större anstalter som det planeras för.

Enligt 5 § strafftidslagen har en dömd person rätt att påbörja verkställighet av ett fängelsestraff om han eller hon begär det och straffet är verkställbart. Det innebär att den dömda kan inställa sig på vilken anstalt eller häkte som helst för att när som helst påbörja verkställighet av straffet. Kriminalvården är då skyldig att ta emot den dömda. Den dömda behöver uppvisa verkställighetshandlingar, t.ex. domen⁸, och identifiera sig. Kriminalvården har uppgett att en person som är frihetsberövad i avvaktan på att avtjäna straff oftast redan har varit föremål för identitetskontroll hos polisen och det råder som huvudregel inga tveksamheter om vem personen är. Situationen är, enligt Kriminalvården, däremot en annan avseende de personer som inte är frihetsberövade. Enligt Kriminalvården är det inte ovanligt att personerna saknar fullständiga identitetshandlingar och i vissa fall har det förekommit att personer vid uppgivande av felaktig identitet eller uppvisande av felaktiga eller falska identitetshandlingar, försökt avtjäna någon annans fängelsestraff. För att i sådana situationer bringa klarhet i identitetsfrågan har Kriminalvården uppgett att myndigheten måste utreda identiteten, vilket utöver kontroll av id-handlingar kan ske genom kontroll av uppgifter i det egna verksamhetssystemet om sådana uppgifter finns eller i kontakt med andra myndigheter. Förfarandet kan vara

⁸ Prop. 2017/18:250, *En ny strafftidslag*, s. 167.

tidskrävande och innehålla felkällor. För att komma till rätta med problematiken och utesluta risken att fel personer tar sig in på en anstalt krävs att Kriminalvården ges möjlighet att ta upp biometriska underlag från personer som ännu inte är intagna men som inställer sig för verkställighet och som i samband med det inte kan identifiera sig. Detta i syfte att kunna jämföra med motsvarande uppgifter i polisens biometriskregister, antingen genom biometrisk autentisering eller genom annan identifiering.

14.3 Överväganden och förslag

14.3.1 Utökade möjligheter genom en uttömmande reglering

Bedömning: Möjligheten att inom fängelseverksamheten använda biometri bör utökas.

Uptagningen av biometriska underlag från enskilda innebär ett ingrepp i den enskildes fri- och rättigheter. Det bör därför uttömmande av lag framgå vilka biometriska underlag som får samlas in med tvång.

Skälen för utredningens bedömning

Behov av utökad möjlighet att använda biometri

Det har i avsnitt 7.1.2 och 7.1.3 redogjorts för vilka utmaningar Kriminalvården står inför p.g.a. redan rådande överbeläggning men framför allt den utökning av verksamheten som kommande kapacitetsutökning kommer att innebära. Verksamheten på anstalt har hittills i stor utsträckning utgått från gamla och manuella arbetsmetoder, föråldrad teknik och lokaler samt småskalig fängelsedrift där personalen med hjälp av i huvudsak upparbetad personkännedom upprätthåller ordning och säkerhet för mindre grupper med intagna. Det råder inte några tvivel om att Kriminalvården, med anledning av de förestående utmaningarna, kommer att behöva ändra och effektivisera verksamheten genomgående och att digitaliserade lösningar som t.ex. verifiering genom biometrisk autentisering skulle kunna utgöra effektfulla verktyg för att fortsatt bedriva en säker och robust kriminalvård som

uppfyller de krav på verkställighetens mål och utformning som anges i bl.a. 4–6 kap. fängelselagen.

Det kontinuerliga behovet av att utöva tillsyn och kontrollera var intagna befinner sig och att i olika sammanhang verifiera dem, finns på samtliga anstalter oavsett säkerhetsklass. Behoven är för närvarande störst i anstalter med säkerhetsklass 1 och 2, men förekommer även i anstalter med säkerhetsklass 3. När anstalterna framöver kommer att förtäas antalsmässigt och nya storskaliga fängelser kommer att byggas med betydligt fler intagna, kommer behovet sannolikt att öka även i anstalter med säkerhetsklass 3. Detta eftersom fler intagna i sig innebär en större säkerhetsrisk. Det kommer i högre utsträckning än idag t.ex. behöva undvikas att alltför många intagna samlas på ett och samma ställe och säkerställas att intagna som tillhör rivaliserande kriminella nätverk undviker att träffas.

Utöver det behöver personalen på samtliga anstalter, där det är omöjligt att ha god personkännedom om samtliga intagna antingen p.g.a. att de är många till antalet eller att det råder en större omsättning av intagna, snabbt kunna kontrollera identiteten på de intagna. Detta för att kunna hjälpa vederbörande rörande dennes verkställighet såsom t.ex. vilken sysselsättning denne ska delta i och vid vilken tid, vilken post som vederbörande har rätt till och vilken medicin den intagne ska ha.

De arbetsmoment som idag kräver verifiering eller identifiering av de intagna sköts i princip uteslutande genom manuell hantering av personal. Den manuella hanteringen bygger på att personalen har personkännedom om samtliga intagna. En sådan kännedom kan vara möjlig att upparbeta i mindre anstalter där antalet intagna inte uppgår till mer än ca 50, men är svårtillämpad under t.ex. semestertider när tillfällig personal tjänstgör eller på anstalter där intagna befinner sig kortvarigt. Arbetssättet kommer inte heller att kunna användas inom större fängelser där antalet intagna uppgår till flera hundra. Att personal ska kunna ha personkännedom om samtliga intagna i den typen av större anstalter bedömer utredningen som helt orealistiskt. Utöver det kommer att en sådan hantering inte låter sig upprätthållas när antalet intagna ska öka kraftigt samtidigt som personaltätheten ska minska.

Enligt utredningens uppfattning råder det inga tvivel om att Kriminalvården behöver andra verktyg för att klara av att

upprätthålla den ordning och säkerhet som, om än något ansträngd, råder inom anstalterna idag.

Förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter

Var och en åtnjuter genom bl.a. Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga skydd för privatlivet, se närmare om dessa rättigheter i kapitel 3. Europadomstolen har vid ett flertal tillfällen bedömt att upptagning av biometriska underlag såsom provtagning för dna-analys och fingeravtryck samt bruk av ansiktigenkänning är sådana åtgärder som omfattas av det skyddet.⁹ Frågan om upptagning av röstprov har Europadomstolen ännu inte tagit ställning till. Med hänsyn till det vidsträckta tillämpningsområdet för skyddet i artikel 8, finns det enligt utredningens uppfattning, emellertid skäl för att utgå från att även röstprov omfattas av skyddet. Utöver det åtnjuter var och en skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp, såsom tagande av fingeravtryck, och gentemot det allmänna skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden, enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp anses omfatta fingeravtryck men däremot inte röstprov och fotografering.¹⁰ Att fotografera någon kan däremot i vissa fall utgöra ett sådant intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket.¹¹

För att lagstiftaren ska få göra begränsningar i dessa rättigheter krävs, förutom att de har stöd i lag, att de görs för vissa tillåtna ändamål. I regeringsformen uttrycks det som att inskränkningen, för att vara tillåten, måste göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen. På motsvarande sätt uttrycks det i Europakonventionen där det framgår att en inskränkning ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle, vilket innebär att

⁹ Europadomstolens dom i Dragan Petrovic mot Serbien, mål nr 75229/10, dom den 14 april 2020, dom i och S. och Marper mot Storbritannien, mål nr 30562/04 och 30566/04, dom den 4 december 2008 samt dom i Glukhin mot Ryssland, mål nr 11519/20, dom den 4 juli 2023.

¹⁰ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 54

¹¹ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 177.

inskränkningen måste svara mot ett trängande socialt behov.¹² Av artikel 8 framgår uttryckligen att inskränkningar måste vara nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

De förslag som utredningen lämnar syftar till att ge Kriminalvården effektiva men rättssäkra verktyg för att, trots en lägre personaltäthet, kunna upprätthålla ordning och allmän säkerhet i anstalt. Syftet att förebygga oordning eller brott framgår redan av Europakonventionens artikel 8 och kan därmed i sig motivera en inskränkning i integritetsskyddet. Europadomstolen har dessutom i flera rättsfall bedömt att säkerhet i fängelse är ett sådant ändamål som kan motivera en rättighetsbegränsning.¹³ Regeringen har på samma vis konstaterat att effektiv och säker verkställighet av fängelsestraff är ett sådant intresse som får ligga till grund för en inskränkning.¹⁴

Genom utredningens förslag kommer intagna att kunna använda digitala resurser i högre utsträckning. Även det kan motiveras med behovet av att upprätthålla ordning och allmän säkerhet inom anstalt, men syftet är också att erbjuda de intagna ett mer innehållsrikt verksamhetsinnehåll, möjlighet att upprätthålla kontakter med omvärlden och att motverka ett digitalt utanförskap. Det handlar alltså om åtgärder som i stor utsträckning syftar till att tillgodose de rättigheter som intagna har enligt både internationella åtaganden och svensk lagstiftning och som kommer att vara till gagn för de intagna. Att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter för det nu angivna syftet får enligt utredningens bedömning, anses utgöra godtagbara intrång i de rättigheter som skyddas av regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Det finns alltså, enligt utredningens bedömning, möjlighet att inskränka skyddet för privatliv i Europakonventionen och EU:s

¹² Europadomstolens dom i Silver m.fl. mot Storbritannien, mål nr 7136/75, dom den 25 mars 1983.

¹³ Europadomstolens dom i Wainwright mot Storbritannien, mål nr 12350/04, dom den 26 september 2006, dom i Van der Ven mot Nederländerna, mål nr 50901/99, dom den 4 februari 2003, dom i Iwańczuk mot Polen, mål nr 25196/94, dom den 15 november 2001, dom i Valašinas mot Litauen, 44558/98, dom den 24 juli 2001 och dom i Horych mot Polen, mål nr 13621/08, dom den 17 april 2012.

¹⁴ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 42.

rättighetsstadga och skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp och sådan övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden som stadgas i 2 kap. 6 § regeringsformen, för intresset att upprätthålla effektiv och säker verkställighet av fängelsestraff och att bereda de intagna ett bredare och mer kvalitativt verksamhetsinnehåll, möjlighet att upprätthålla kontakter med omvärlden och att motverka att intagna efter villkorlig frigivning hamnar i ett digitalt utanförskap. Möjligheten för Kriminalvården att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter bör därför, mot bakgrund av de väsentliga behov som Kriminalvården har, utökas. Utredningen återkommer till frågan om vilka biometriska underlag som ska få upptas och hur de ska få användas.

Uttömmande reglering

Fängelselagen innehåller idag en bestämmelse som tillåter att Kriminalvården tar ett fotografi av den intagne. Från och med den 1 april 2026 kommer det i samma bestämmelse förtydligas att ett fotografi får tas av en intagen för biometrisk autentisering eller för att underlätta annan identifiering av honom eller henne. Dessa regler finns närmare beskrivna i avsnitt 8.1.1.

En öppnare reglering som ger Kriminalvården möjlighet att ta upp alla slags biometriska underlag som kan bli föremål för biometrisk analys skulle vara fördelaktigt med hänsyn till att tekniken ständigt förändras och förbättras samt att det vid dagens tidpunkt inte är möjligt att fullt ut överblicka vilken teknik som kommer att vara mest fördelaktig när Kriminalvården i framtiden ska upphandla den och ta den i bruk. Utredningen tar därför i det följande ställning till om dagens regelverk kan breddas så att det avser upptagning av biometriska underlag i allmänhet.

Med en allmän reglering skulle det ges förutsättningar för Kriminalvården att löpande förändra sitt arbetssätt och möjliggöra användande av teknik som idag inte ens finns att tillgå. En sådan reglering skulle alltså möjliggöra en effektiv och flexibel tillämpning. Att ta upp biometriska underlag med tvång utgör dock en sådan inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter som kräver stöd i lag. Enligt utredningens bedömning är det då inte tillräckligt att det i lag anges från vem och under vilka förutsättningar upptagning får

ske, utan legalitetsprincipen ställer också krav på att det direkt av lag framgår vilka slags biometriska underlag som får samlas in. Utredningen anser därför att det inte är möjligt att föreslå bestämmelser som ger Kriminalvården en allmän rätt att ta upp olika slags biometriska underlag allteftersom nya tekniska landvinningar görs. Av samma skäl anser utredningen att bestämmelser om upptagning av biometriska underlag behöver tas in i lag för att fullt ut svara mot kravet på legalitet, jämför 2 kap. 20 § regeringsformen, se även kapitel 3. Det innebär att utredningen inte lämnar något förslag som innebär att Kriminalvården med tvång får ta upp biometriska underlag utan närmare specificering av vilka underlag som avses. I stället bör det, precis som det redan nu görs i fängelselagen, uttömmande framgå vilka biometriska underlag som får samlas in med tvång.

14.3.2 Kriminalvården bör få ta upp de biometriska underlagen

Bedömning: Kriminalvården bör ges möjlighet att uppta de biometriska underlagen. Det bör inte införas en generell möjlighet för Kriminalvården att inhämta sådana underlag eller biometriska uppgifter från polisens biometrirester.

Skälen för utredningens bedömning

Kriminalvården har, som beskrivits i avsnitt 14.2, behov av att använda biometri i anstaltsverksamheten. Den typen av uppgifter kan redan finnas registrerade i polisens biometrirester. Sedan en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2025 har upptagningen av biometriska underlag till polisens biometrirester utökats varvid registren över tid kan väntas bli mer omfattande och fullständiga, se mer om detta i avsnitt 12.1. Mot den bakgrunden skulle det kunna argumenteras för att Kriminalvården, i stället för att uppta biometriuppgifterna på nytt, bör ges rätt att inhämta och använda de biometriuppgifter som redan finns i dessa biometrirester. För det alternativet talar även att den som tvångsvis utsätts för upptagning av biometriska underlag inte ska behöva bli det vid fler tillfällen än

nödvändigt. Även kostnadsskäl och resursbesparande skäl skulle kunna tala för att myndigheter borde återanvända de underlag som redan finns.

Syftet med de biometriregister som hålls av polisen är emellertid att uppnå en ökad effektivitet inom brottsbekämpningen. Registren används för att söka fram potentiella gärningspersoner och att matcha spår från en brottsplats mot upptagna spår. Att registren hålls i brottsbekämpningssyfte innebär att upptagningen av t.ex. en gärningspersons fingeravtryck behöver göras med hög kvalitet och precision och av samtliga fingrar för att få ett så heltäckande underlag som möjligt. Detta för att underlagen i framtiden ska kunna användas som fullgott jämförelseunderlag även om det spår som underlaget ska jämföras mot är bristfälligt eller kanske t.o.m. bara utgör en del av ett fingeravtryck. Biometriska uppgifter som ska användas för verifiering genom biometrisk autentisering, liknande den som sker i vanliga mobiltelefoner vid inloggning, behöver inte upprätthålla samma kvalitet för att fungera. Kriminalvården skulle alltså kunna använda mindre kostsam apparatur än den polisen använder för upptagning av biometriska underlag till biometriregistren.

Utöver det är polisens biometriregister inte komplett. Dels kan de uppgifter som finns vara gamla och bristfälliga och i vissa fall närmast otjänliga, dels är registren i dagsläget inte fullständiga. Med den nya lagändringen kommer registren visserligen på sikt att bli mer heltäckande. Det kan emellertid även framöver komma att saknas vissa biometriska underlag och biometriska uppgifter, detta eftersom regleringen inte stadgar om obligatorisk upptagning av samtliga biometriska underlag och inte heller för personer som vare sig anhålls eller häktas. Det leder till att Kriminalvården ändå kommer att behöva ha rättsliga och praktiska förutsättningar för att uppta biometriska underlag när de inte finns i polisens biometriregister.

Därutöver väcker frågan om att bereda Kriminalvården en utökad tillgång till uppgifter i biometriregistren en del rättsliga tveksamheter om t.ex. personuppgiftsbehandlingen. Ingen annan myndighet har idag obegränsad tillgång till polisens biometriregister på det vis som Kriminalvården skulle behöva, d.v.s. inte enbart möjlighet att kontrollera någons förekomst i registren utan också att inhämta biometriska underlag och biometriska uppgifter därifrån.

Att tillåta en annan myndighet en sådan tillgång till biometriregistren skulle alltså utgöra en ny företeelse. En sådan tillgång till biometriregistren, som innehåller mycket känsliga personuppgifter för ett stort antal människor, skulle i sig öka riskerna för en olaglig personuppgiftshantering. Kriminalvården skulle, som anges ovan, inte heller kunna förlita sig på polisens biometriregister. Under alla förhållanden måste egna möjligheter att ta upp biometriska underlag finnas, såväl rättsligt som i praktiken. Det framstår då som en oproportionerlig åtgärd att Kriminalvården ges obegränsad tillgång till polisens biometriregister.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att Kriminalvården ska ges utökade möjligheter att på egen hand uppta biometriska underlag. Det motsvarar den ordning som redan gäller beträffande Kriminalvårdens nuvarande möjlighet att ta ett fotografi av de intagna. Utredningen återkommer dock till frågan om möjligheten att, i de fall en person inställer sig för att verkställa ett fängelsestraff men inte kan identifiera sig, tillåta Kriminalvården att få ta del av biometriska underlag och biometriska uppgifter ur polisens biometriregister för att kunna göra jämförelser i identifieringssyfte, se vidare kapitel 19.

14.3.3 Uptagning av fingeravtryck och röstprov ska tillåtas

Förslag: Fingeravtryck och röstprov ska få tas av en intagen för att användas som jämförelse vid biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne (d.v.s. ändamålet). Förslaget ska genomföras genom ändringar i fängelselagen.

I likhet med vad som gäller enligt polisens brottsdatalog ska med fingeravtryck avses avtryck av finger eller hand. Det ska därför föreskrivas att det med fingeravtryck avses även handavtryck. I förtydligande syfte ska motsvarande lydelse införas i den befintliga bestämmelsen i 8 kap. 7 a § fängelselagen om upptagning av biometriska underlag för polisens biometriregister.

Fotografi och fingeravtryck ska få tas av en person som i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd, inställer sig hos Kriminalvården men inte kan identifiera sig, för biometrisk autentisering mot uppgifter i polisens biometriregister, eller

annan identifiering av honom eller henne. Förslaget ska genomföras i en ny lag om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet.

Bedömning: Utredningens förslag om upptagning av biometriska underlag inom fängelseverksamheten motiverar inte att det införs några särskilda bestämmelser som begränsar möjligheterna att ta upp biometriska underlag från barn som ska avtjäna straff i fängelse.

Proportionalitetsprincipen finns redan reglerad i fängelselagen och kommer att omfatta de förslag som utredningen lämnar.

Kriminalvården får enligt befintliga bestämmelser i polislagen ta upp biometriska underlag med våld om det är nödvändigt.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Endast behov av viss biometri

Kriminalvården har redan enligt 8 kap. 1 § fängelselagen möjlighet att fotografera intagna i syfte att underlätta identifiering. Från och med den 1 april 2026 förtydligas i samma bestämmelse att ett fotografi får tas av en intagen för biometrisk autentisering eller för att underlätta annan identifiering av honom eller henne. De behov som inom fängelseverksamheten finns av att kunna verifiera och identifiera intagna är emellertid vidsträckta och det är långt ifrån säkert att behoven låter sig täckas av biometrisk autentisering genom just ansiktsgenkänning. För vissa situationer av verifiering eller identifiering kan det lämpa sig bättre eller endast fungera uteslutande med en viss teknik, som t.ex. verifiering av röster under elektronisk kommunikation där biometrisk autentisering förutsätter röstjämförelse. Kriminalvården har dessutom upphandlat viss teknisk utrustning i form av fotbojor med tillhörande telefon som har en inbyggd funktion för verifiering med biometrisk autentisering genom ansiktsgenkänning, vilken av ekonomiska skäl rimligtvis borde kunna få användas. Utöver det har Kriminalvården en pågående upphandling av teknisk utrustning för elektronisk övervakning och har i den upphandlingen inkluderat optionskrav på att kunna använda ansiktsgenkänning vid alkoholkontroll. I upphandlingen ställs också krav på rättigheter att i en framtid kunna

komplettera med avrop av funktionalitet för fingeravtrycksavläsning för identifikation vid övervakning i hemmet.

Det går inte heller att i dagsläget överblicka de tekniska landvinningar som kommer att ske framöver eller vilka tekniska lösningar som kommer att passa bäst i fängelseverksamheten. Det kan t.ex. skilja sig åt beroende på om den tekniska lösningen ska implementeras i befintliga byggnader eller installeras i samband med uppförandet av en helt ny byggnadskropp. Dessa omständigheter talar för att det behöver finnas ett visst utrymme för valmöjlighet beträffande vilka biometriska underlag och uppgifter som kan komma att användas för biometrisk autentisering och annan identifiering. Det går inte heller att utesluta att det vid vissa situationer kommer krävas användning av både fingeravtryck och fotografi för en säker verifiering eller identifiering. Enligt utredningens uppfattning behöver därför fler biometriska underlag än vad som idag är tillåtet, vara möjliga att använda för biometrisk autentisering och annan identifiering. Ändringarna bör av konsekvensskäl införas genom justeringar i fängelselagen. Som utredningen har konstaterat behöver regleringen av legalitetsskäl vara uttömmande i fråga om vilka biometriska underlag som får tas upp och frågan är då vilka uppgifter som ska få användas.

I dialog med Kriminalvården har det framkommit att det i dagsläget, utöver fotografi, finns behov av att uppta och använda fingeravtryck och röstprov. Med hänsyn till den snabba teknikutvecklingen inom området kan det inte uteslutas att det i framtiden kommer finnas behov för Kriminalvården att uppta andra biometriska underlag. Något tillräckligt tydligt behov av andra biometriska underlag som t.ex. dna har dock inte framkommit och regler som tillåter användning av andra biometriska underlag kommer därför inte att föreslås.

Det kan inledningsvis konstateras att de tekniska lösningar som Kriminalvården kan komma att behöva använda för biometrisk autentisering, kan utgöra artificiell intelligens (AI). För användning av AI gäller särskilda regler som Kriminalvården i så fall behöver iaktta, se mer om detta i avsnitt 18.2.3.

Fingeravtryck

Upptagning av ett fingeravtryck kan användas för verifiering genom biometrisk autentisering, se avsnitt 5.5.1. Genom en jämförelse med ett tidigare lämnat fingeravtryck kan det konstateras huruvida lämnaren av det nya fingeravtrycket är samma person. Användningen av sådan teknik är utbredd i samhället och nyttjas systematiskt t.ex. när det gäller att låsa upp mobiltelefoner. Tekniken, om än i mer förfinad tappning, används flitigt inom polisens verksamhet för att lösa brott. Inom Kriminalvården skulle tekniken kunna användas för att verifiera intagna när så behöver ske, t.ex. när den intagne byter rum eller lokal eller genom att denne själv kan slussa sig genom en anstalt till de låsta rum dit denne har tillträde och för tillfället ska vistas i. Det största behovet av att använda fingeravtryck är alltså kopplat till de vinningar som kan nås genom användning av biometrisk autentisering. En manuell okulär jämförelse av fingeravtryck kommer sannolikt inte att låta sig göras. Däremot kan fingeravtryck behöva användas vid annan identifiering. Det kan handla om att använda ett fingeravtryck som använts vid en teknisk läsare för att öppna en låst dörr till ett visst utrymme för att söka i Kriminalvårdens egna uppgifter i syfte att identifiera vilken intagen som befann sig i utrymmet medan en ordningsstörning pågick.

Eftersom alla individers fingeravtryck är olika är fingeravtrycksjämförelse i viss utsträckning en mer tillförlitlig metod än t.ex. ansiktsjämförelse. När det gäller ansiktsjämförelse går det inte att utesluta att tekniken kommer att ha svårare att göra skillnad på människor som är så nära släkt som tvillingar eller i övrigt lika syskon. Ansiktsjämförelse kan också vara svårare att tillämpa i praktiken i vissa situationer. Enligt Kriminalvården kan funktionen vara mindre välfungerande i vissa utrymmen med sämre belysning eller lämpa sig mindre väl när de intagna täckt delar av ansiktet, vilket t.ex. var fallet under covid-19 pandemin. Med hänsyn till de behov Kriminalvården har, se avsnitt 14.2, är upptagning av fingeravtryck enligt utredningens uppfattning ett nödvändigt verktyg för att Kriminalvården ska kunna bedriva fängelseverksamhet på ett säkert och effektivt sätt. Att den reglering utredningen föreslår måste omfatta fingeravtryck är alltså tydligt.

I rättegångsbalken och i polisens brottsdatalog definieras i lagtexten fingeravtryck som avtryck av finger eller hand, se 28 kap. 14 § rättegångsbalken och 1 kap. 5 § polisens brottsdatalog.

Det framgår i förarbetena till bestämmelsen i 8 kap 7 a § fängelselagen, som reglerar upptagning av fingeravtryck till polisens biometriregister, att även handavtryck omfattas av begreppet, dock utan att det framgår särskilt av lagtexten.¹⁵ Att fingeravtryck även i dessa sammanhang omfattar både avtryck av fingrar och hand framstår som naturligt, inte minst av det skälet att upptagningen sparas i biometriregistren för att inom ramen för brottsutredningar kunna underlätta identifieringen av gärningspersoner.

Det är inte brottsbekämpningssyftet som ligger till grund för behoven av fingeravtrycksanvändning inom Kriminalvårdens verksamhet. Däremot kan det ändå finnas anledning att tillåta att Kriminalvården upptar både fingeravtryck och handavtryck. Ett skäl för en sådan lösning är att Kriminalvården behöver ett visst utrymme när det gäller val av tekniska lösningar för biometrisk autentisering varvid upptagning av olika biometriska underlag är motiverat samt att fingeravtryck och handavtryck i princip utgör samma ingrepp i den personliga integriteten. Ett annat skäl för att låta Kriminalvården uppta och använda även handavtryck är att det inte bör göras någon begreppsmässig skillnad mellan de olika bestämmelser i fängelselagen som reglerar fingeravtryck.

Utredningen föreslår därför att fingeravtryck i fängelselagen ska ha samma innebörd som i rättegångsbalken. Med hänsyn till legalitetsprincipen bör det i lag framgå särskilt att med fingeravtryck avses även handavtryck i den reglering som nu föreslås. Eftersom handavtryck inte framgår uttryckligen av regleringen i 8 kap. 7 a § fängelselagen bör motsvarande lydelse införas i den bestämmelsen.

Röstprov

Röstprov kan användas för att kontrollera om en viss röst tillhör en viss person, se avsnitt 5.5.3. Kriminalvården har påtalat att behovet av att kunna ta upp röstprov från de intagna är stort. Rent allmänt skulle ett röstprov, i likhet med en ansiktsbild eller ett fingeravtryck, kunna användas för att verifiera eller på annat sätt identifiera den

¹⁵ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 182.

intagne i olika delar av verksamheten. Det primära användningsområdet är verifiering vid elektronisk kommunikation i syfte att säkerställa att det är den intagne och inte någon annan som talar under elektronisk kommunikation med omvärlden, se även kapitel 17. Men röstprov skulle också kunna användas för verifiering i andra situationer, t.ex. vid förflyttning mellan olika lokaler. Det skulle också kunna användas för att genom sökning i Kriminalvårdens egna uppgifter identifiera vilken intagen som uttalat olämpligheter som utgör ordningsstörningar/överträdelser av ordningsregler om sådana fångats upp en övervakningskamera eller annan ljudupptagning.

Utredningen delar Kriminalvårdens bedömning. Det är tydligt att det finns ett behov av att kunna ta röstprov från den som ska avtjäna ett fängelsestraff för att kunna verifiera eller på annat sätt identifiera den intagne. Utredningen föreslår därför att även röstprov ska få samlas in med stöd av fängelselagen.

Det bör i regel vara verifiering genom biometrisk autentisering som röstproven kommer att användas för. Det kan emellertid inte uteslutas att manuella kontroller av röstprover kan behöva genomföras om exempelvis tekniska lösningar tillfälligt är ur funktion. Det kan också finnas behov av att identifiera en viss person som orsakat ordningsstörningar som fångats upp med ljudupptagning. Genom att söka med röstprovet i Kriminalvårdens egna uppgifter skulle den aktuella intagne kunna identifieras. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att röstprov liksom fotografier och fingeravtryck ska få tas upp även för annan identifiering. Vad gäller frågan om möjligheten att använda en anhörigs röstprov, återkommer utredningen i kapitel 17.

Upptagning av biometriska underlag för ändamålet biometrisk autentisering eller annan identifiering

Grundläggande fri- och rättigheter får endast begränsas för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, se vidare kapitel 3. Utredningen har, i avsnitt 14.3.1, konstaterat att de förslag som lämnas begränsar grundläggande fri- och rättigheter endast för sådana godtagbara ändamål. Ändamålsprincipen ska emellertid också återspeglas i lagstiftningen genom att det för varje enskilt tvångsmedel anges för vilket eller vilka ändamål det får användas.

Det är alltså viktigt att det i lagtext specificeras för vilka ändamål som upptagning av biometriska underlag får ske.

De behov som Kriminalvården har redogjort för i sin hemställan om att få utökade möjligheter att använda biometri i verksamheten handlar uteslutande om att möjliggöra en säkrare och effektivare verifiering och identifiering av intagna genom framför allt tekniska lösningar. Kontroll av intagnas identitet är redan moment som löpande görs idag, dock främst genom manuell hantering. Behovet av att kontrollera intagnas identitet, som utredningen går igenom mer ingående ovan i avsnitt 14.2, kommer dessutom att öka när anstalterna blir större och när de intagna tillåts använda mer teknisk utrustning som t.ex. läsplattor och datorer.

Situationerna i vilka verifiering eller annan identifiering behöver göras kan förvisso skifta, som t.ex. vid närvarokontroll respektive inloggning i dator, men det gemensamma syftet är att säkerställa att det handlar om att rätt intagen befinner sig på rätt plats, har tillgång till rätt tekniska utrustning eller utrymme, talar med rätt anhörig o.s.v. Det kan också handla om att genom annan identifiering behöva identifiera vilken intagen som har befunnit sig eller agerat i ett visst utrymme vid en viss tidpunkt. Vidare kan det också handla om att säkerställa att obehöriga inom eller i nära anslutning till ett anstaltsområde inte utgör intagna. Behovet att kunna verifiera intagna genom biometrisk autentisering eller annan identifiering, framstår enligt utredningens uppfattning som trängande och välmotiverat.

Utredningen har övervägt om ändamålet bör specificeras ytterligare i lagtext på så vis att det anges i vilka situationer som verifiering eller identifiering kan vara aktuellt, som t.ex. verifiering vid nykterhetskontroll, verifiering vid användning av digitala resurser, verifiering för löpande närvarokontroll o.s.v. En sådan uppräkningslista skulle innebära ytterligare förtydliganden och preciseringar av ändamålen vilket ur ett rättssäkerhetsperspektiv skulle kunna vara att föredra. En alltför preciserad lagstiftning tenderar emellertid att bli alltför begränsande. Utrymmet för att framöver kunna använda biometrisk autentisering eller annan identifiering i andra situationer skulle därmed bli starkt inskränkt. I stället skulle det för varje nytt behov eller användningsområde som uppstår krävas justeringar i fängelselagen för att Kriminalvården skulle få använda biometrisk autentisering eller annan identifiering.

Gemensamt för de behov som Kriminalvården har redogjort för är att det handlar om behovet av att kontinuerligt kontrollera intagnas identitet, även om situationerna när sådan kontroll behöver göras kommer att variera. Utredningen har därför funnit att ändamålet för vilket upptagning av biometriska underlag får göras bör anges vara biometrisk autentisering och annan identifiering. Det innebär att utredningen inte ser något skäl att ändra utformningen av 8 kap. 1 § fängelselagen som föreslagits av regeringen i en proposition som nyligen lämnats till riksdagen, där det framgår att ett fotografi får tas av en intagen för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne.¹⁶

Syftet för vilket upptagningen av biometriska underlag får göras behöver enligt ändamålsprincipen komma till uttryck i lagtext. Enligt utredningens uppfattning bör det ske genom justeringar i 8 kap. fängelselagen där övriga bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder regleras.

Upptagning för ändamålet att i identifieringssyfte kunna göra jämförelser med uppgifter i polisens biometrirester

Kriminalvården har behov av att uppta biometriska underlag från en person som inställer sig för att verkställa ett fängelsestraff men som inte kan identifiera sig, i syfte att jämföra uppgifterna mot motsvarande uppgifter i polisens biometrirester för att säkerställa personens identitet. Jämförelsen kan ske genom biometrisk autentisering eller annan identifiering som t.ex. okulär jämförelse med ett fotografi. Som konstaterats ovan, behöver enligt ändamålsprincipen även detta syfte anges i lagtext.

Personer som ska verkställa ett fängelsestraff tas in enligt speciella rutiner. Inskrivningsåtgärder kan emellertid inte påbörjas förrän den dömdes identitet har bekräftats. Som tidigare redogjorts för är det ibland inte möjligt att kontrollera en persons identitet p.g.a. att denne saknar identitetshandlingar eller sedan tidigare inte förekommer hos Kriminalvården. Polisens biometrirester innehåller, eller kommer med tiden att innehålla, biometriska underlag och biometriska uppgifter om personer som har varit anhållna eller häktade för brott och i vissa fall även de personer som

¹⁶ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 40 f.

varit skäligen misstänkta för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan samt personer som är dömda för brott. En person som inställer sig för verkställighet av ett fängelsestraff torde därför i de allra flesta fall finnas i polisens biometrireger. Om Kriminalvården fick möjlighet att ta del av polisens underlag och uppgifter och använda för jämförelse med biometriska underlag och uppgifter som Kriminalvården har, skulle myndigheten snabbare kunna konstatera att en person som inställt sig för verkställighet av ett fängelsestraff men som inte kan identifiera sig, är samma person som har dömts för brottet. Det skulle i sin tur leda till en säkrare och mer effektiv ordning för Kriminalvården.

Kriminalvården har uppgett att det är de biometriska underlagen fotografier och fingeravtryck som behöver upptas för att användas vid jämförelse med motsvarande uppgifter i polisens biometrireger. Både fotografier och fingeravtryck kan användas för biometrisk autentisering, se avsnitt 5.5.1 och 5.5.2. Integritetsskäl talar för att så få biometriska underlag som möjligt upptas. Samtidigt kan de biometriska underlag som finns i polisens biometrireger vara av varierande kvalitet. Ett fotografi kan t.ex. vara taget för flera år sedan varvid personens utseende kan ha ändrats. Det är inte heller säkert att polisen har samtliga biometriska underlag och biometriska uppgifter om en person. Mot den bakgrunden finns anledning att tillåta upptagning av både fotografier och fingeravtryck. Av samma skäl som redogörs för ovan bör med fingeravtryck avses även handavtryck.

Reglering som tillåter upptagning enligt vad som redogörs för i detta avsnitt bör införas i en ny lag om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet I avsnitt 16.3 motiveras och behandlas närmare införandet av en sådan ny lag.

Det kan i sammanhanget också tilläggas att om kontrollen av identitet mot uppgifter i biometriregeret bekräftar att personen är dömd och ska verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd så kommer det, i enlighet med de övriga förslag som utredningen lämnar, finnas rätt för Kriminalvården att ta både fotografier, fingeravtryck och röstprov. Om personens identitet inte går att fastställa kommer han eller hon inte att kunna påbörja någon straffverkställighet.

I kapitel 19 återkommer utredningen med hur Kriminalvården ska få tillgång till polisens biometrireger och i kapitel 20 återkommer utredningen med hur de biometriska underlagen och

uppgifterna ska hanteras i de fall personen inte kommer bli föremål för straffverkställighet.

Behov av biometriska underlag även från barn

Kriminalvården har i dagsläget få intagna under arton år som avtjänar fängelse i anstalt. Det har mellan åren 2010–2022 årligen handlat om mellan noll och åtta barn i åldern 15–17 år som har påbörjat en fängelseverkställighet.¹⁷ Under månaderna januari till augusti år 2025 har emellertid så många som 10 barn varit inskrivna i anstalt.

En av regeringen tillsatt utredning¹⁸ har nyligen gjort en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare som begår brott innan fyllda 18 år och föreslagit förändringar, bl.a. att påföljden slutna ungdomsvård ska ersättas med fängelse. Regeringen har lämnat en lagrådsremiss som i huvudsak bygger på utredningens förslag.¹⁹ Kriminalvården har dessutom av regeringen fått i uppdrag att redan nu förbereda inrättandet av särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år inom Kriminalvården²⁰, se vidare om detta i avsnitt 6.3.5. Enligt preliminära beräkningar har Kriminalvården bedömt att det kommer att finnas ett behov av ca 100 barn- och ungdomsplatser i anstalt år 2026 och ca 250 år 2027. De förslag som i närtid lämnats om sänkt straffbarhetsålder²¹ har inte beaktats i dessa platsbehovsbedömningar.²²

Barn och ungdomar som ska avtjäna fängelsestraff kommer, såsom det går att anta utifrån lagförslag och regeringsuppdrag, att placeras i redan befintliga anstalter. De behov av att uppta biometriska underlag för att kunna använda som jämförelse vid biometrisk autentisering eller annan identifiering är därmed desamma för barn och unga som för vuxna. Samma behov av att upprätthålla allmän ordning och säkerhet föreligger, i synnerhet sedan antalet barn i anstalt väntas öka, och det kommer vara minst lika viktigt att kunna erbjuda barnen ett kvalitativt verksamhetsinnehåll och att säkra att barnen inte hamnar i digitalt utanförskap.

¹⁷ SOU 2023:44, *En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga*, s. 170 f.

¹⁸ SOU 2023:44, *En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga*.

¹⁹ Lagrådsremiss, *Frihetsberövande påföljder för barn och unga*.

²⁰ Regeringens beslut Ju2023/02157.

²¹ Utkast till lagrådsremiss, *Sänkt straffbarhetsålder för allvarliga brott*.

²² Kriminalvården, Delredovisning Uppdrag att förbereda inrättandet av särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år inom Kriminalvården (Ju2023/02157), 2025-02-28, dnr KV2023-22428, s. 14.

Det finns inte något behov av undantagsbestämmelse för barn

Det finns inga särskilda bestämmelser i fängelselagen som tar sikte på kroppsbesiktning och annan upptagning av biometriska underlag från den som är under arton år och som ska avtjäna straff i fängelse. I lagrådsremissen²³ som föreslår att barn och unga, i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas, ska dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård görs inte heller någon inskränkning av 8 kap. 1 § fängelselagen i det avseendet. Det innebär att bestämmelserna i fängelselagen är fullt ut tillämpliga i dessa fall. Frågan är om utredningens förslag motiverar någon annan ordning.

Som framgår ovan är behovet av att uppta biometriska underlag från barn detsamma som för övriga intagna, se avsnitt 14.2. Några skäl för att ha en annan ordning för barn finns inte. Något sådant har heller inte föreslagits gällande fotografier och ansiktsgenkänning i propositionen rörande en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling. Tvärtom skulle en särbehandling av den gruppen motverka de säkerhets- och effektivitetsvinster som användningen av biometri är tänkt att medföra. I än större utsträckning än vuxna är det av vikt att olika former av administrativa förfaranden kan förenklas och effektiviseras så att resurserna kan riktas mot verkställighetens utformning för att minska de negativa följderna av frihetsberövandet. Utredningen anser därför att de barn som ska avtjäna fängelsestraff i detta avseende bör behandlas på samma vis som vuxna. Det föreslås därmed inga undantag för barn vad gäller upptagningen och användningen av biometriska underlag och biometriska uppgifter.

Allmänna principer för tvångsmedel beaktas

För att kunna begränsa grundläggande fri- och rättigheter krävs att begränsningen uppfyller legalitetsprincipen, ändamålsprincipen, proportionalitetsprincipen samt, när det gäller tvångsmedel, behovsprincipen se vidare avsnitt 3.7. I det följande redogörs för utredningens överväganden och bedömning av att förslagen uppfyller principerna.

²³ Lagrådsremiss, *Frihetsberövande påföljder för barn och unga*.

Legalitetsprincipen och ändamålsprincipen iakttas

När det gäller legalitetsprincipen och ändamålsprincipen så har utredningen konstaterat att det finns möjlighet att inskränka skyddet för privatliv i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga och skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp och betydande intrång i den personliga integriteten som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden i 2 kap. 6 § regeringsformen, se avsnitt 3.2, 3.3 och 3.4. Vad som ytterligare krävs för att en reglering om tvångsmedel fullt ut ska uppfylla legalitetsprincipen och ändamålsprincipen framgår av avsnitt 3.7.

Kraven på hur lagstiftning ska utformas enligt legalitetsprincipen och ändamålsprincipen har utredningen tillgodosett genom att det i lagstiftningen föreslås att det uttryckligen och uttömmande ska anges vilka biometriska underlag som får upptas och att de får användas för enbart ändamålet biometrisk autentisering och annan identifiering. När det gäller upptagning av biometriska underlag från personer som inställer sig för att verkställa ett fängelsestraff men som inte kan identifiera sig, föreslås biometriska underlag endast få upptas i syfte att jämföra med motsvarande uppgifter från polisens biometrireregister.

Förslagen är proportionerliga

Proportionalitetsprincipen innebär att ett tvångsmedel bara får användas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som utsätts för tvångsmedlet. Det innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden.²⁴ Det behöver därför säkerställas att möjligheten att uppta biometriska underlag inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med upptagningen. Vad gäller proportionaliteten av de förslag utredningen lämnar om att fler biometriska underlag ska kunna tas av intagna i fängelse för ändamålet biometrisk autentisering och annan identifiering samt, när det gäller personer som inställer sig för att verkställa ett fängelsestraff men som inte kan identifiera sig, för ändamålet att

²⁴ Se t.ex. prop. 2016/17:165, *Kroppsbesiktning i syfte att utreda ålder i brottmålsprocessen*, s. 10.

jämföra med motsvarande uppgifter från polisens biometriregister, gör utredningen följande bedömning.

Först och främst är de förslag som utredningen lämnar begränsade såtillvida att det inte är alla biometriska underlag som kommer att vara möjliga för Kriminalvården att uppta och använda. Uptagningen begränsas till de behov som Kriminalvården har gett uttryck för finns idag och inom en nära framtid, varvid utredningen konstaterar att det i nuläget endast rör sig om de biometriska underlagen fotografi, fingeravtryck och röstprov. Genom att möjligheterna till upptagning av biometriska underlag föreslås utvidgas från att tidigare endast ha omfattat fotografi, till att framöver omfatta även fingeravtryck och röstprov, kommer Kriminalvården att ges ett visst handlingsutrymme beträffande de tekniska lösningar som kan komma i fråga för biometrisk autentisering och annan identifiering. Samtidigt begränsas upptagningen till att omfatta så få biometriska underlag som möjligt och vars upptagning i normalfallet inte frambringar något kroppsligt obehag och är av kortvarig natur, sett i jämförelse med vad t.ex. dna-topsning eller kroppsbesiktning kan göra. Det fysiska ingreppet är i det avseendet mindre ingripande.

Utöver det kommer upptagningen som utgångspunkt bara att behöva göras vid ett tillfälle, när den intagne skrivs in i anstalt. Först om de biometriska underlagen eller de biometriska uppgifterna som har tagits fram av något skäl blir oanvändbara, t.ex. för att en intagens fingeravtryck ändras med tiden eller för att ny eller bättre utrustning införskaffas av Kriminalvården, finns skäl att göra en ny upptagning. Enligt utredningens uppfattning är förslagen avseende utökningen av möjligheten att uppta biometriska underlag till att avse även fingeravtryck och röstprov välavvägda och att behovet inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. De kommer också leda till större rörelsefrihet inom anstalten för de intagna. Utredningens uppfattning är därmed att förslagen i denna del är proportionerliga.

De biometriska underlagen föreslås endast få användas för biometrisk autentisering eller annan identifiering samt, i de fall någon inställer sig för att verkställa ett fängelsestraff men inte kan identifiera sig, vid jämförelse med motsvarande uppgifter hos polisen.

Situationerna när biometrisk autentisering eller annan identifiering aktualiseras varierar i karaktär men handlar till största

del om att upprätthålla säkerheten inom anstalten genom att säkerställa att rätt intagen befinner sig på rätt plats, moment som redan idag kräver kontroll av intagnas identitet vilket emellertid sker via manuell hantering. Det kan också handla om att med hjälp av en biometrisk uppgift, t.ex. ett fingeravtryck som avsatts mot en teknisk läsare i ett visst rum, göra sökningar i Kriminalvårdens uppgifter för att identifiera vem som har avsatt fingeravtrycket. Om tekniken tillfälligtvis ligger nere kan det också finnas behov av att identifiera intagna manuellt genom att medarbetare okulärt jämför intagna mot tidigare tagna fotografier.

Att i dessa situationer kunna verifiera och identifiera intagna med stöd av biometri motiveras särskilt av intresset att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i anstalt. Genom användningen av biometrisk autentisering skulle Kriminalvården kunna upprätthålla erforderlig nivå av säkerhet inom fängelseverksamheten samtidigt som effektivitetsvinsterna vad gäller personalresurser skulle bli stora.

Effektiviteten bygger emellertid på att samtliga intagna kontrolleras genom biometrisk autentisering. Det går således inte att särbehandla vissa intagna eller grupper av intagna som eventuellt skulle motsätta sig en upptagning av biometriska underlag eftersom en sådan lösning skulle leda till att effektivitetsvinsten går förlorad. Dessutom har Kriminalvården uppgett att varierande behandling av intagna inte sällan leder till missnöje vilket i sig innebär en utökad säkerhetsrisk. Upptagningen behöver således kunna göras av alla intagna och oavsett anstaltens säkerhetsklass eller fängelsestraffets längd. Utredningen bedömer därmed att nödvändigheten av upptagningen och användningen av biometriska underlag för ändamålet biometrisk autentisering eller annan identifiering är så stor att det överväger det integritetsintrång som det innebär för den enskilde.

På samma vis är det utredningens bedömning att nödvändigheten av att uppta biometriska underlag från någon som vill verkställa ett fängelsestraff men som inte kan identifiera sig, för att jämföra med motsvarande uppgifter i polisens biometrireger, överväger integritetsintrånget. Det är av säkerhetsskäl av största vikt att rätt personer verkställer fängelsestraff och att risken för att fel personer frihetsberövas och att obehöriga tas in i anstaltsmiljö, elimineras. Det kan konstateras att de nu aktuella förslagen avser personer som

ännu inte är identifierade som personer som ska verkställa ett fängelsestraff. Med förslagen följer alltså en viss risk för att personer som inte är dömda kommer att bli föremål för biometriupptagning. Enligt utredningens bedömning torde det emellertid i praktiken inte handla om många fall. Mot den risken ska även ställas risken för att människor felaktigt tas in i anstalt, en risk som enligt utredningens bedömning väger tyngre. Utredningen bedömer därför att Kriminalvården ska få möjlighet att uppta biometriskt underlag från en person som inte kan identifiera sig men som inställer sig för straffverkställighet.

Det kommer också att förekomma andra situationer där biometrisk autentisering eller annan identifiering krävs, då framför allt i samband med användandet av digitala resurser. Även de situationerna kan motiveras med att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i anstalt, även om de tyngst vägande skälen är att kunna tillhandahålla intagna ett kvalitativt verksamhetsinnehåll.

Verifiering för användning av digitala resurser innebär förvisso ett intrång för den enskilde i dennes grundläggande fri- och rättigheter men det skulle samtidigt medföra vinster för den intagne som i större utsträckning skulle kunna delta i distansutbildningar, genomföra digitala läkarbesök och ha utökad kontakt med anhöriga. Genom användningen av biometrisk autentisering i de fallen skulle Kriminalvården alltså kunna erbjuda ett mer kvalitativt verksamhetsinnehåll samtidigt som effektivitetsvinsterna vad gäller personalresurser skulle bli stora.

Effektiviteten bygger emellertid även i detta fall på att samtliga intagna ska kunna verifieras genom biometrisk autentisering i den tekniska utrustningen eller digitala lösningarna. Det går således inte heller beträffande detta moment att särbehandla vissa intagna eller grupper av intagna som eventuellt skulle motsätta sig en upptagning av biometriskt underlag. Utredningen bedömer därmed att nödvändigheten av upptagningen och användningen av biometriskt underlag för ändamålet biometrisk autentisering eller annan identifiering är så stor att det överväger det integritetsintrång som det innebär för den enskilde. För ytterligare resonemang om proportionaliteten i stort, se integritetsanalysen i kapitel 23.

Det hittills anförda gäller utredningens övervägande och bedömningen av proportionaliteten avseende lämnade förslag. Utöver det ska proportionalitetsprincipen alltid tillämpas vid varje

tvångs- eller kontrollåtgärd. I fängelselagen kommer proportionalitetsprincipen till uttryck genom 1 kap. 6 § andra stycket. Där framgår att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Utredningen anser därför att det inte behöver göras någon justering i fängelselagen i detta avseende.

Upptagning kan i undantagsfall behöva genomdrivas med våld

Enligt nuvarande lagstiftning är en intagen skyldig att låta sig fotograferas, se 8 kap. 1 § fängelselagen. Utredningen lämnar nu förslag som innebär att en intagen dessutom kommer att vara skyldig att lämna fingeravtryck och röstprov. Upptagning av sådana biometriska underlag utgör en åtgärd som i första hand bör genomföras genom att den intagne efterkommer åtgärden. Det kan emellertid uppstå situationer när den intagne, trots uppmaning om att genomföra den biometriska upptagningen, vägrar att genomgå åtgärden. I sådana situationer kan det vara nödvändigt att ingripa med våld för att åtgärden ska kunna genomföras.

För att en myndighet ska få använda våld krävs lagstöd.²⁵ Mot bakgrund av de uttalanden som har gjorts i förarbeten till olika lagstiftningsärenden, se avsnitt 9.2, råder det enligt utredningens uppfattning emellertid inga tvivel om att Kriminalvården med stöd av 10 § första stycket 4 och andra stycket samt 29 § första stycket polislagen får använda våld vid genomförandet av t.ex. kroppsbesiktning eller upptagning av fotografi eller fingeravtryck, förutsatt att andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt samt att kriminaltjänstemannen möts av motstånd vid genomförande av åtgärden.

Det finns alltså redan en reglering som tillåter Kriminalvården att, i det fall andra medel inte är möjliga, använda våld för att genomföra en upptagning av biometriska underlag om en intagen motsätter sig åtgärden. Någon förändring i de reglerna krävs därför inte.

Det kan emellertid konstateras att våldsanvändningen knappast kan vara lika verkningsfull vid upptagning av röstprov som av

²⁵ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*, s. 242.

fingeravtryck och fotografering. De sistnämnda biometriska upptagningarna kan ske genom våld som fasthållande av den intagne medan finger och handflata pressas mot den tekniska apparatur som upptar fingeravtryck. Ett röstprov låter sig emellertid inte framkallas med våld på samma sätt eftersom den intagne svårligen kan tvingas att tala om denne inte medverkar.²⁶ Eftersom röstproven tas upp i huvudsyfte att underlätta verifiering av personer vid elektronisk kommunikation torde det emellertid ligga i den intagnes intresse att medverka till upptagningen. För en intagen som inte medverkar kan följden helt enkelt bli att denne inte kommer kunna ges möjlighet till telefonsamtal.

Utöver regleringen i polislagen gäller den allmänna ansvarsbefriande regeln i 24 kap. 2 § brottsbalken även för kriminalvårdstjänstemän, se vidare avsnitt 9.3. För Kriminalvårdens del innebär bestämmelsen att kriminalvårdstjänstemän inte kan dömas för det våld denne nödgas ta till om en frihetsberövad person rymmer eller i samband med att den som står under kriminalvårdstjänstemannens uppsikt, sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld, förutsatt givetvis att våldet som utövas bedöms som försvarligt. Enligt utredningens uppfattning är den ansvarsbefriande bestämmelsen i 24 kap 2 § brottsbalken generellt tillämplig när Kriminalvården upprätthåller säkerhet och ordning inom t.ex. anstalter, medan bestämmelserna i 10 § första stycket 4 och andra stycket samt 29 § första stycket polislagen ger ett tydligare mandat att använda våld vid genomförandet av påtvingade fysiska ingrepp såsom vissa tvångsmedel.

14.3.4 Föreskriftsrätt

Bedömning: Den rätt som Kriminalvården har att meddela föreskrifter om verkställighet av fängelselagen och fängelseförordningen omfattar de föreskrifter som kan komma att behöva meddelas med anledning av utredningens förslag.

Förslag: Det ska tydliggöras att Polismyndigheten, enligt förordning om upptagning av biometriska underlag i brottsbekämpningen, i fråga om fängelselagen endast har rätt att meddela föreskrifter om upptagning av biometriska underlag

²⁶ Prop. 2021/22:119, *Modernare regler för användningen av tvångsmedel*, s. 150.

enligt 8 kap. 7 a § fängelselagen och inte avseende de nya bestämmelser som utredningen föreslår om upptagning av biometriska underlag inom fängelseverksamheten. Samma begränsning ska göras beträffande 2 kap. 6 § lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Föreskriftsrätt för Kriminalvården

I 15 kap. 5 § fängelselagen finns en bestämmelse som i rent informativt syfte anger att regeringen har befogenhet att meddela verkställighetsföreskrifter till lag eller delegera den rätten till myndighet. Det är alltså en föreskrift som omfattas av regeringens föreskriftsrätt som följer av 8 kap. 7 § regeringsformen och som regeringen kan delegera till förvaltningsmyndighet enligt 11 § i samma kapitel. Genom 41 § fängelseförordningen har regeringen bemyndigat Kriminalvården att meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av fängelselagen och fängelseförordningen. Det bemyndigandet kommer, enligt utredningens bedömning, att omfatta de föreskrifter som kan komma att behöva meddelas med anledning av utredningens förslag om en utökad biometri-användning inom fängelseverksamheten.

Föreskriftsrätt för polisen

Det synes emellertid ha uppstått en överlappande reglering vad gäller Kriminalvårdens nyssnämnda föreskriftsrätt och polismyndighetens föreskriftsrätt enligt förordning om upptagning av biometriska underlag i brottsbekämpningen. Enligt 6 § nyssnämnda förordning får polismyndigheten meddela närmare föreskrifter om upptagning av biometriska underlag och signalement. Förordningen omfattar, enligt 1 §, bestämmelser om upptagning av prov för dna-analys, fingeravtryck, fotografi, video, röstprov, handstilsprov samt avtryck av fot och öra (biometriska underlag) enligt rättegångsbalken, lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll, fängelselagen och lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar. Med hänsyn till

utformningen av förordningen framstår det alltså som att polismyndigheten får meddela föreskrifter rörande all biometriupptagning som sker enligt fängelselagen. När utredningen nu föreslår utökad upptagning av biometriska underlag inom Kriminalvårdens verksamhet uppkommer frågan om vilken myndighet som har föreskriftsrätt avseende de nya reglerna.

Förordningen tillkom i samband med den utökade möjlighet att uppta biometriska underlag inom brottsbekämpningen för bl.a. registrering i biometriregistren, som trädde i kraft den 1 juli 2025. Intentionen bakom polisens möjlighet att meddela föreskrifter torde därför ha varit att ge polisen föreskriftsrätt beträffande biometriupptagning till biometriregistren som kan komma att ske genom Kriminalvårdens försorg enligt 8 kap. 7 a § fängelselagen, se vidare avsnitt 8.2. En ordning där bemyndigandet ger polismyndigheten rätt att meddela föreskrifter även avseende de förslag som utredningen lämnar, d.v.s. upptagning av biometriska underlag för Kriminalvårdens verksamhet, ter sig främmande. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att polisens föreskriftsrätt enligt förordning om upptagning av biometriska underlag i brottsbekämpningen, för tydlighets skull, begränsas till enbart den biometriupptagning som är aktuell enligt 8 kap. 7 a § fängelselagen. Av samma skäl bör motsvarande begränsning göras för den biometriupptagning som görs med stöd av 2 kap. 6 § lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning. Dessutom bör hänvisningen till lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll utgå.

15 Användning av biometri i häktesverksamheten

15.1 Inledning

Enligt utredningens uppdrag ska det lämnas förslag på rättsliga förutsättningar för utökad användning av biometri i Kriminalvårdens verksamhet. Det övergripande syftet är att säkerställa att Kriminalvården har tillgång till lämpliga och flexibla biometriska verktyg för att kunna bedriva en så effektiv verksamhet som möjligt samtidigt som säkerheten stärks. Som framgår av kapitel 8 är förutsättningarna för att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter idag begränsade för Kriminalvården till att gälla nästan enbart fängelseverksamheten.

I detta kapitel redogörs för utredningens överväganden huruvida det finns behov av att Kriminalvården ska kunna ta upp biometriska underlag från intagna i häkte, dels hur användningen av biometrisk autentisering och annan identifiering i så fall i stort bör vara reglerad inom häktesverksamheten. Med häktesverksamhet menas i detta kapitel den verksamhet som Kriminalvården bedriver i häkten men också den verksamhet avseende frihetsberövade personer som Kriminalvården, enligt överenskommelse med polisen, bedriver för polisens räkning antingen i häkteslokaler eller arrester. Inom ramen för häktesverksamheten faller även de förvarstagna som omfattas av häkteslagen men som kan vara placerade i anstalt.

15.2 Behov av biometrianvändning inom häktesverksamheten

15.2.1 Kapacitetsutökning medför ökade behov

Kapacitetsutökningen medför ökade behov

Som redovisas närmare i avsnitt 7.1.3, står Kriminalvården inför en historisk utökning av verksamheten. Antalet intagna i häkte bedöms 2034 uppgå till 5 000 vilket skulle innebära en ökning med 60 procent. Samtidigt kommer antalet anställda per intagen att behöva minskas. För att kunna hantera kapacitetsutökningen kommer en rad åtgärder att behöva vidtas, där bl.a. en utökad användning av digitalisering kommer att vara ett viktigt verktyg för att effektivisera verksamheten. Många av de befintliga häktena är nämligen gamla med föråldrad standard vilket lett till en cementering av ålderdomliga och manuella arbetssätt.

Bibehållen säkerhet trots utökning av verksamheten

Upprätthållande av en tillfredsställande säkerhetsnivå inom häkten är, precis som gäller för anstalter, av fundamental betydelse för såväl verksamheten som för intagna och personal. En fullgod säkerhetsnivå måste upprätthållas även när verksamheten ändras eller utökas. För att kunna upprätthålla en godtagbar säkerhetsnivå behöver verksamheten, som beskrivs i avsnitt 7.1.6, bedrivas så effektivt som möjligt vilket förutsätter bl.a. användning av digitala lösningar som innefattar användning av biometriska uppgifter. För att även framöver uppfylla de krav som häkteslagen ställer på verksamheten i en situation då antalet anställda per intagen behöver minska, bl.a. att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas, är det också påkallat med effektiviseringar genom digitala lösningar.

I framtida häkten kan digitaliserade lösningar vara en integrerad del av fastigheten. Det finns också behov av att i redan existerande häkten implementera digitaliserade lösningar för att upprätthålla ordning och säkerhet. I avsnitt 7.1.6 beskrivs närmare det arbete som planeras för och pågår inom Kriminalvården med att utveckla och implementera digitala lösningar.

Biometrisk autentisering kan vara effektivt

Som framgått i avsnitt 5.1 och 7.1.6 kan biometrisk autentisering och annan identifiering vara mycket effektiva verktyg för att genom olika tekniska eller digitala verktyg bekräfta en persons identitet i samband med straffverkställighet. Kriminalvården har inom häktesverksamheten, som anges ovan, inte någon möjlighet att uppta och använda intagnas biometriska underlag och biometriska uppgifter. Enligt Kriminalvårdens uppfattning är emellertid behoven av att kunna använda biometri inom häktesverksamheten stora.

15.2.2 Stora behov av biometri

Inledning

Som framgått ovan kan biometrisk autentisering vara ett mycket effektivt verktyg för att verifiera en persons identitet i fängelseverksamheten. Exempelvis kan olika tekniska eller digitaliserade lösningar och verktyg användas för ansiktsigenkänning eller fingeravtrycksigenkänning, för att möjliggöra säkrare och effektivare verifiering av intagna. Det handlar om att arbetsmoment som idag sker genom manuell kontroll kan ersättas med digitala lösningar. Genom biometrisk autentisering kan t.ex. intagna verifieras och förflyttas snabbare och enklare. För att utredningen, i enlighet med uppdraget, ska kunna göra en fullgod integritetsanalys krävs en mer djupgående beskrivning av de behov av biometri som Kriminalvården bedömer även finns inom häktesverksamheten.

Som anges i avsnitt 14.2.2 kan dessutom ett tydligt ställningstagande från lagstiftaren av vilka behov som biometrisk autentisering kan tillgodose underlätta för Kriminalvården vid projektering och implementering av olika tekniska system. I det följande redogörs därför tämligen detaljerat, gällande häktesverksamheten, för Kriminalvårdens fortsatta behov av i huvudsak verifiering genom biometrisk autentisering, men även behov av att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter för annan identifiering som t.ex. att med hjälp av en inspelad röst söka fram den person som rösten tillhör i Kriminalvårdens uppgifter.

Verifiering vid daglig tillsyn och slussning inom häkte

Löpande tillsyn och närvarokontroll

På samma sätt som gäller för fängelseverksamheten är det en grundläggande förutsättning för att häktesverksamheten ska kunna bedrivas på ett säkert sätt att Kriminalvården ständigt har tillsyn och kontroll över att de intagna vid varje givet tillfälle uppehåller sig på den plats där de ska vara. Det handlar om att löpande kontrollera att den intagne befinner sig på sitt bostadsrum, på en rastgård, utrymme för träning eller i besöksrum eller andra utrymmen. Den ständiga tillsynen och närvarokontrollen är en grundläggande förutsättning för att kunna upprätthålla säkerheten på häkte för såväl intagna som personal.

På samma vis som i fängelse handlar det bakomliggande syftet med närvarokontrollen om att motverka rymningsförsök och andra avvikelser men också att minska risken för våldsincidenter eller andra ordningsstörningar. Det handlar t.ex. om att säkerställa att intagna i rivaliserande kriminella konstellationer inte möts. Dessutom handlar det om att kunna säkerställa att de restriktioner som åklagaren efter beslut av domstol enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken får meddela, kan upprätthållas. Om det inträffar någon allvarlig säkerhetsincident, exempelvis en brand, finns det ett påtagligt behov för personalen att ha information om var alla intagna befinner sig. Detsamma gäller om en våldsincident eller liknande gör att "läget måste frysas".

Den löpande tillsynen och närvarokontrollen utförs alltså idag manuellt inom alla delar av häktesverksamheten, precis som inom fängelseverksamheten. Beroende på säkerhetsklass kan, enligt Kriminalvården, behovet av kontroll se olika ut för respektive häkte. Varje häkte utövar dock daglig närvarokontroll genom att den intagne bockas av för varje aktivitet denne deltar i, t.ex. lämnar avdelningen för att delta i sysselsättning eller sjukvård, använda dusch eller toalett. På samma vis bockas den intagne av när denne anländer till aktiviteten. Kontrollen sker alltid genom en manuell hantering på så vis att personalen okulärt noterar vilken intagen som befinner sig på en viss plats vid ett visst tillfälle, oftast i samband med förflyttningar av en eller flera intagna, och bockar av de intagna mot en papperslista.

I vissa häkten kompletteras papperslistorna av magnettavlor utanför respektive intagens bostadsrum eller i gemensamma personalutrymmen. På tavlorna markeras var de intagna uppehåller sig vid varje givet tillfälle genom magneter som flyttas mellan olika kolumner vid varje tillfälle en intagen lämnar bostadsrummet. Systemet med magnettavlor är osäkert i den bemärkelsen att magneterna kan komma att flyttas genom yttre påverkan, t.ex. genom att någon medvetet flyttar magnetknappen i syfte att manipulera personalens vetskap om var någon befinner sig eller genom att någon som rör sig i korridoren av en olyckshändelse kommer emot magnetknappen.

Kontrollen av var de intagna befinner sig sker idag genom okulär kontroll baserad på personkännedom. Det ligger i häktesverksamhetens natur att det sker ett frekvent och regelmässigt utbyte av intagna. Det innebär att kontrollen av de intagna baserat på personkännedom kan utgöra en osäker metod, och då särskilt vid stora häkten.

Ersätta signalementskort och manuella arbetsmetoder

Kriminalvården har inte rättsliga förutsättningar för att ta ett fotografi av en person som ska tas in i häkte. Kriminalvården har emellertid uppgett att det är viktigt att även i häktesverksamheten kunna identifiera de intagna. Detta för att kunna säkerställa att rätt intagen befinner sig på rätt plats och framför allt att det är rätt person som släpps fri i de fall ett frihetsberövande upphör.

Inom häktesverksamheten är det, till skillnad från vad som gäller för fängelseverksamheten, idag alltså inte tillåtet att fotografera intagna trots att det finns ett stort behov av att göra det. För att personal ska kunna kontrollera intagna används i stället skriftliga, förtryckta blanketter s.k. signalementskort, där det för varje intagen ska fyllas i längd, vikt, kroppsbyggnad, hårfärg, ögonfärg, eventuella ärr och tatueringar. Signalementskorten utgör, enligt utredningens bedömning, ett föråldrat och trubbigt instrument som inte ger ett fullgott och säkert stöd vid den kontroll av en intagens identitet som behöver ske när en intagen t.ex. efter beslut från domstol ska försättas på fri fot.

Inom häktesverksamheten finns det alltså behov av att fotografera intagna för att kunna använda vid biometrisk autentisering men också för att kunna genomföra manuell okulär identifiering.

Tillvägagångssätten med papperslistor och magnettavlor kräver omfattande personalresurser och Kriminalvården har uppgett att det ofta uppstår felaktigheter i närvarolistorna. Felaktigheterna handlar om att närvaron inte har bockats av korrekt. Det kan få konsekvenser dels genom att den som saknas måste eftersökas, dels att det vid utrymning vid t.ex. brand kan förekomma situationer där personalen inte vet var samtliga intagna befinner sig. Genom kontinuerlig verifiering genom biometrisk autentisering skulle tillsynen och närvarokontrollen kunna säkerställas genom att de intagna t.ex. lägger fingret mot en avläsare innan de träder in i ett visst utrymme. På så vis skulle den ineffektiva manuella kontrollen kunna ersättas.

Slussning och förflyttning

Utöver den regelbundna tillsynen och kontrollen av var respektive intagen befinner sig behöver personalen ombesörja ledsagning av varje intagen när denne ska slussas eller förflyttas inom häktet. Förflyttningarna kan se olika ut beroende på hur häktet är konstruerat. Inom vissa häkten kan transporter ske genom att bevakningscentralen via fjärrstyrning öppnar låsta dörrar så att den intagne på egen hand kan transportera sig dit han eller hon ska ta sig till. I flera häkten saknas emellertid sådana anordningar och det är i stället personalen som ombesörjer ledsagningen, oftast genom att två ur personalen följer med den intagne längs vägen och låser upp dörrar till låsta utrymmen som korridorer eller utomhusytor.

När de intagna lämnar sitt bostadsrum sker avbockning mot närvarolistan eller magnettavlan och när de anländer till det andra utrymmet sker avbockning på motsvarande sätt.

Ledsagningen av intagna är ett mycket resurskrävande och ineffektivt arbetsmoment. Den skulle i många fall kunna ersättas med ett låst passagesystem som öppnas genom biometrisk autentisering. På så vis skulle intagna kunna förflytta sig på egen hand inom häktet, vilket skulle innebära effektivitetsvinster för

personalen. Det kan samtidigt antas skapa en större känsla av frihet för många intagna. I vart fall kan ett minskat behov av ledsagning i en mening utgöra en integritetsvinst för de intagna.

Kontinuerlig övervakning

Utöver den löpande närvarokontrollen och slussningen av intagna inom häktet, krävs för att säkerheten och ordningen ska upprätthållas att de intagna kontinuerligt övervakas. Det handlar framför allt om övervakning av situationer då det råder risk för våldsincidenter eller andra ordningsstörningar, som t.ex. på rastgårdar eller inom andra gemensamma utrymmen. I sådana situationer behöver det kontrolleras vilka intagna som befinner sig på en viss plats för att undvika att intagna från olika kriminella konstellationer träffas. Det handlar också om att eliminera risken för att intagna som är häktade i samma mål vid domstolen och som ålagts restriktioner möts. Utöver det behöver de intagnas agerande övervakas så att personalen, vid överträdelse av ordningsregler, kan ingripa. Det handlar alltså om att säkerställa att det råder en säker miljö för intagna och personal att vistas i.

Idag sker övervakning genom personalens försorg. Antingen genom att de befinner sig på plats i utrymmet som ska övervakas, såsom avdelning eller rastgård, eller från ett kontrollrum. Genom att använda biometrisk autentisering i samband med tillsyn och kontroll av t.ex. en rastgård kan personalen säkerställa att rätt intagna befinner sig där vid ett visst tillfälle. På så vis kan Kriminalvårdens arbete med att upprätthålla ordning säkerställas.

Realistiska alternativ till biometri saknas

Som anges i avsnitt 7.1.5 och 7.1.6 sker ett arbete med att digitalisera klienthanteringen på häktena, precis som på fängelserna. Detta är en förutsättning för att kunna använda sig av biometrisk autentisering. Däremot skulle det i och för sig vara möjligt att, i ett digitaliserat system, den intagne verifierar sig på annat sätt än genom biometriska uppgifter, t.ex. någon form av tag eller annat identifierings-instrument enligt väl känd teknik. Sådana tags eller nyckelbrickor används idag på vissa anstalter med säkerhetsklass 3. En sådan tag

riskerar dock att bli ett värdeföremål som kan bli riskfyllt att inneha på häkte, se vidare vad som anges om nackdelarna med taggar i avsnitt 14.2.2 om fängelseverksamheten. Mot bakgrund av de risker som redovisas i det hänvisade avsnittet, varvid motsvarande bedömning kan göras beträffande häktesverksamheten, kan tags eller nyckelbrickor inte heller avseende denna verksamhet anses utgöra något realistiskt alternativ till biometrisk autentisering.

Verifiering vid användning av digital teknik

Rättigheter för intagna

Av internationella bestämmelser och svensk lagstiftning följer de rättigheter som tillkommer intagna i form av besök och andra kontakter, möjlighet att ta del av vad som sker i omvärlden och att delta i sysselsättning och aktiviteter m.m. respektive de skyldigheter Kriminalvården har att tillgodose de rättigheterna. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte ska det dessutom för varje intagen i häkte fastställas en häktesplan. Genom den beskrivs den intagnes behov av t.ex. kontakt med hyresvärd, isoleringsbrytande åtgärder, stöd och kontakt med socialtjänst m.m.

Verksamhetsinnehåll genom digitala lösningar

Flera delar av en intagens rättigheter och vad som fastslås i en individuell häktesplan skulle kunna tillgodoses och tillhandahållas genom digitala lösningar, på samma sätt som det skulle kunna göras inom fängelseverksamheten, se avsnitt 14.2.2. Det handlar om t.ex. utbildning på distans, digitala vårdbesök, myndighetskontakter via videokonferens eller chatfunktioner och kontakt med anhöriga genom videosamtal.

Säkerheten måste kunna garanteras

En användning av digitala lösningar kan emellertid öka risken för att tekniken manipuleras eller används på ett sätt som är oförenligt med syftet. Det krävs därför att användningen av digitala lösningar och tjänster kan ske på ett säkert sätt och att riskmoment i form av att

den intagne ges utrymme att planera för rymningar, tar oönskade kontakter med målsäganden eller andra samt manipulerar tekniken för andra ändamål, reduceras. Användning av digitala resurser behöver vara individanpassad vad gäller t.ex. vilka appar som får användas, vilka webbsidor som får besökas och vilka ärenden vederbörande kan vidta. Det kräver att varje intagen har en egen unik inloggning som skyddas med någon form av identifiering, som lösenordsanvändning eller biometrisk autentisering. Enligt Kriminalvårdens erfarenhet är en användning med sedvanligt lösenord inte en ändamålsenlig lösning eftersom lösenord kan glömmas eller slarvas bort samt avkrävas av andra intagna genom våld eller hot om våld eller andra påtryckningar. En verifiering genom biometrisk autentisering vore därför enklare och säkrare för de intagna.

Idag tillgodoses de intagnas rättigheter genom manuell hantering, t.ex. såsom att intagna är hänvisade till traditionella brev eller telefoni inom Kriminalvårdens system för telefonerande (INTIK-systemet) för att, i den del restriktioner tillåter det, hålla kontakt med omvärlden. Användning av annan teknisk utrustning är ytterst begränsad. Dessutom behöver personal närvara och övervaka användningen av den begränsade tekniska utrustningen som trots allt finns idag. Dessa arbetsmoment är resurskrävande och skulle i flera fall kunna ersättas med digitala lösningar som t.ex. videosamtal där den intagne verifierar sig digitalt. Inte sällan krävs dessutom att användaren av en extern tjänst legitimerar sig eller på visst sätt styrker sin behörighet, t.ex. vid digitalt sjukvårdsbesök eller inloggning i en bank för att kunna betala räkningar. Om den intagne kan verifiera sin identitet i de tekniska lösningarna skulle den intagne ha möjlighet att använda fler tjänster och därmed uppnå en mer kvalitativ tillvaro under häktesvistelsen.

Verifiering i samband med elektronisk kommunikation

När det gäller intagnas möjlighet att ha elektronisk kommunikation med omvärlden och i synnerhet anhöriga är den idag begränsad och föremål för omfattande kontroller. Dels kontrolleras den som den intagne ska ha kontakt med genom bl.a. kontroll mot belastningsregistret, dels kan samtalet kontrolleras på olika sätt bl.a.

genom avlyssning av samtalen i realtid eller i efterhand, för att säkerställa att samtalet äger rum mellan de personer som kommunikationen har godkänts för, se vidare avsnitt 17.2. Det är viktigt att säkerställa att det är rätt personer som talar med varandra. Intagna har som huvudregel rätt till kommunikation med omvärlden men, enligt 3 kap. 4 § häkteslagen, endast om det lämpligen kan ske. Om icke godkända kontakter tas finns risk för att den intagne planerar för fortsatt brottslighet, sabotage eller manipulering av pågående förundersökning eller rymning.

Idag avlyssnas samtal i stor utsträckning av personal vilket är en tidsödande uppgift. Beroende på om samtalet avlyssnas i realtid eller i efterhand är det inte heller säkert att personal i rätt tid kan motverka otillåtna kontakter. Om Kriminalvården kunde använda biometrisk autentisering för att fortlöpande under samtalet säkerställa att det är rätt personer som talar med varandra skulle personalen inte behöva avlyssna samtalen eller i vart fall inte i samma utsträckning som idag, vilket utöver effektivitetsvinster skulle innebära mindre ingrepp i den personliga integriteten för de intagna och kontakter med bl.a. deras anhöriga.

Annan identifiering

Kriminalvårdens behov som hittills har redovisats handlar om moment och situationer där intagnas närvaro behöver kontrolleras eller verifieras och där sådan kontroll och verifiering kan ersättas med biometrisk autentisering.

Utöver biometrisk autentisering har Kriminalvården också behov av att använda de biometriska underlagen och biometriska uppgifterna för annan identifiering. Det handlar bl.a. om situationer där det fortfarande kan finnas behov för Kriminalvården att identifiera intagna genom manuella metoder, t.ex. innan tekniska lösningar har implementerats eller om tekniska lösningar tillfälligtvis inte fungerar. Vidare handlar det om möjlighet att identifiera personer som t.ex. har orsakat ordningsstörningar på en rastgård eller vem som lämnade ett visst utrymme senast. Vid sådana tillfällen kommer Kriminalvården att behöva använda den biometriska uppgiften, t.ex. ett avsatt fingeravtryck eller en inspelad röst från en ljudupptagning, och med hjälp av den biometriska uppgiften söka

bland Kriminalvårdens uppgifter för att identifiera vem de biometriska uppgifterna tillhör.

Genom att få använda de biometriska uppgifterna vid sökning bland Kriminalvårdens uppgifter ökar också förutsättningarna för att kunna identifiera den eller de personer som orsakar ordningsstörningar. På så vis kan Kriminalvårdens arbete med att upprätthålla ordning säkerställas men även öka myndighetens möjlighet att på ett rättssäkert sätt kunna agera inom ramen för de regler som gäller avseende misskötsamhet. Rättssäkerheten för kollektivet av intagna kan sägas öka betydligt om Kriminalvården ges möjligheter att fastställa vem eller vilka som t.ex. gjort sig skyldig till ordningsstörningar.

Enligt 5 § strafftidslagen har en dömd person rätt att påbörja verkställighet av ett fängelsestraff om han eller hon begär det och straffet är verkställbart. Det innebär att den dömden kan inställa sig på vilken anstalt eller häkte som helst för att när som helst påbörja verkställighet av straffet. Kriminalvården är då skyldig att ta emot den dömden. Som anges i avsnitt 14.2.2 kan de identifieringsproblem som kan uppkomma åtgärdas om Kriminalvården ges möjlighet att ta upp biometriska underlag från personer som ännu inte är intagna men som inställt sig i ett häkte för verkställighet av ett fängelsestraff och som i samband med det inte kan identifiera sig.

15.3 Överväganden och förslag

15.3.1 Utökade möjligheter genom en uttömmande reglering

Bedömning: Möjlighet att inom häktesverksamheten använda biometri bör införas.

Upptagningen av biometriska underlag från enskilda innebär ett ingrepp i den enskildes fri- och rättigheter. Det bör därför uttömmande av lag framgå vilka biometriska underlag som får samlas in med tvång.

Skälen för utredningens bedömning

Möjlighet att använda biometri

Det har i avsnitt 7.1.2 och 7.1.3 redogjorts för vilka utmaningar Kriminalvården står inför p.g.a. redan rådande överbeläggning men framför allt den utökning av verksamhet som kommande kapacitetsutökning kommer att innebära. Det som i avsnitt 14.3.1 om fängelseverksamheten, beskrivs om gamla och manuella arbetsmetoder och föråldrad teknik, det kontinuerliga behovet av att utöva tillsyn och kontroll över de intagna samt att nuvarande kontroll nästan uteslutande sköts genom manuell hantering av personal, gäller även för häktesverksamheten även om verksamhetsinnehållets fokus ligger på isoleringsbrytande åtgärder. Enligt utredningens uppfattning råder det inga tvivel om att Kriminalvården behöver andra verktyg för att klara av att upprätthålla ordning och säkerhet samt upprätthålla en verksamhet som svarar mot de krav som ställs i bl.a. 2 kap. häkteslagen på verkställighetens utformning.

Förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter

Utredningen har redogjort för det skydd för privatlivet respektive skydd mot kroppsliga ingrepp och skydd för den personliga integriteten som följer av bl.a. Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga samt regeringsformen och vad som krävs för att lagstiftaren ska få göra begränsningar i dessa rättigheter, se kapitel 3. Vidare har utredningen redogjort för och bedömt att det får göras inskränkningar i de nyssnämnda rättigheterna med hänvisning till intresset att upprätthålla effektiv och säker verkställighet av fängelsestraff och att bereda de intagna ett bredare och mer kvalitativt verksamhetsinnehåll, möjlighet att upprätthålla kontakter med omvärlden och att motverka att intagna efter villkorlig frigivning hamnar i ett digitalt utanförskap, se avsnitt 14.3.1.

Samma behov av att använda biometri som finns inom fängelseverksamheten föreligger inom häktesverksamheten. Utredningen bedömer därför att nyssnämnda skydd för privatlivet respektive skydd mot kroppsliga ingrepp och skydd för den personliga integriteten, får inskränkas även inom häktesverksamheten med hänsyn till motsvarande ändamål. Möjligheten för

Kriminalvården att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter bör därför, mot bakgrund av de väsentliga behov som Kriminalvården har, införas. Utredningen återkommer till frågan om vilka biometriska underlag som ska få upptas och hur de ska få användas.

Uttömmande reglering

Idag har Kriminalvården inga rättsliga förutsättningar för att uppta och använda biometriska underlag och biometriska uppgifter inom häktesverksamheten, se kapitel 8, trots att Kriminalvården har stora behov av en sådan upptagning och användning. När det gäller häktesverksamheten, till skillnad från fängelseverksamheten, finns alltså inte ens någon möjlighet att idag ta ett fotografi av de intagna.

Med hänsyn till att tekniken ständigt förändras och förbättras samt att det vid dagens tidpunkt inte är möjligt att fullt ut överblicka vilken teknik som kommer att vara mest fördelaktig när Kriminalvården i framtiden ska upphandla den och ta den i bruk, skulle det skulle vara fördelaktigt med en öppnare reglering som ger Kriminalvården möjlighet att ta upp alla slags underlag som kan bli föremål för biometrisk analys. Utredningen har emellertid när det gäller fängelseverksamheten, se avsnitt 14.3.1, bedömt att en sådan öppen reglering inte är möjlig med hänsyn till att upptagning av biometriska underlag med tvång utgör en sådan inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter som kräver stöd i lag samt att det i lag behöver specificeras från vem och under vilka förutsättningar upptagning får ske samt vilka slags biometriska underlag som får samlas in. Av samma skäl anser utredningen att bestämmelser om upptagning och av vilka biometriska underlag även beträffande häktesverksamheten behöver tas in i lag för att fullt ut svara mot kravet på legalitet, jämför 2 kap. 20 § regeringsformen, se även kapitel 3. Det innebär att utredningen inte lämnar något förslag som innebär att Kriminalvården med tvång får ta upp biometriska underlag utan närmare specificering av vilka uppgifter som avses. I stället bör det uttömmande av lag framgå vilka biometriska underlag som får samlas in med tvång.

15.3.2 Kriminalvården bör få ta upp de biometriska underlagen

Bedömning: Kriminalvården bör ges möjlighet att uppta de biometriska underlagen. Det bör inte införas en generell möjlighet för Kriminalvården att inhämta sådana underlag eller biometriska uppgifter från polisens biometriregister.

Skälen för utredningens bedömning

Kriminalvården har, som beskrivs i avsnitt 15.2, behov av att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter i häktesverksamheten. Den typen av uppgifter kan redan finnas registrerade i polisens biometriregister, se kapitel 12. Det kan med hänsyn till integritetsaspekter och av kostnadsskäl och resursbesparande skäl argumenteras för att Kriminalvården, i stället för att uppta biometriuppgifterna på nytt, bör ges rätt att inhämta och använda de biometriuppgifter som redan finns i biometriregistren.

Utredningen har emellertid av olika skäl bedömt att en sådan ordning inte är lämplig när det gäller fängelseverksamheten, se avsnitt 14.3.2. Samma skäl talar emot en lösning där Kriminalvården skulle inhämta uppgifter från polisens biometriregister för häktesverksamheten. Ytterligare ett skäl som talar emot en sådan lösning är att det förekommer personer i häkte som inte omfattas av polisens biometriregister, men som genom utredningens förslag kommer att omfattas av reglerna om upptagning av biometriska underlag.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen, precis som för fängelseverksamheten, att Kriminalvården ska ges utökade möjligheter att på egen hand uppta biometriska underlag. Det motsvarar den ordning som redan gäller beträffande Kriminalvårdens nuvarande möjlighet att ta ett fotografi av de intagna i fängelse. Utredningen återkommer dock till frågan om möjligheten att, i de fall en person inställer sig för att verkställa ett fängelsestraff men inte kan identifiera sig, tillåta Kriminalvården att få ta del av biometriska underlag och biometriska uppgifter ur

polisens biometrireger för att kunna göra jämförelser i identifieringssyfte, se vidare kapitel 19.

Eftersom häkteslagen gäller frihetsberövade personer som kan förekomma i både Kriminalvårdens och polisens verksamhet bör det i lagtext tydliggöras att rätten att uppta biometriska underlag för ändamålet biometrisk autentisering och annan identifiering endast tillkommer Kriminalvården.

15.3.3 Upptagning av fotografi, fingeravtryck och röstprov ska tillåtas

Förslag: Kriminalvården ska få ta fotografi, fingeravtryck och röstprov av en intagen för att användas som jämförelse vid biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne (d.v.s. ändamålet). Förslaget ska genomföras genom ändringar i häkteslagen.

I likhet med vad som gäller enligt polisens brottsdatalog ska med fingeravtryck avses avtryck av finger eller hand. Det ska därför föreskrivas att det med fingeravtryck avses även handavtryck.

Upptagningar ska inte få genomföras om det kan antas att den intagne kommer att vara intagen i häkte eller annan förvaringslokal endast under begränsad tid.

Fotografi och fingeravtryck ska få tas av en person som i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd, inställer sig hos Kriminalvården men inte kan identifiera sig, för biometrisk autentisering mot uppgifter i polisens biometrireger, eller annan identifiering av honom eller henne. Förslaget ska genomföras i en ny lag om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet.

Bedömning: Utredningens förslag om upptagning av biometriska underlag inom häktesverksamheten motiverar inte att det införs några särskilda bestämmelser som begränsar möjligheterna att ta upp biometriska underlag från barn som tas in i häkte.

Proportionalitetsprincipen finns redan reglerad i häkteslagen och kommer att omfatta de förslag som utredningen lämnar.

Kriminalvården får enligt befintliga bestämmelser i polislagen ta upp biometriska underlag med våld om det är nödvändigt.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Endast behov av viss biometri

De behov som inom häktesverksamheten finns av att kunna verifiera och identifiera intagna är vidsträckta och det är långt ifrån säkert att behoven låter sig täckas genom användning av biometrisk autentisering enbart med en viss biometrisk uppgift, t.ex. fotografi. Det som anges i avsnitt 14.3.3 angående behoven av olika biometriska underlag och biometriska uppgifter inom fängelseverksamheten gäller även för häktesverksamheten varför det hänvisas till det avsnittet.

Enligt utredningens uppfattning behöver fler biometriska underlag vara tillåtna att ta upp och använda för biometrisk autentisering och annan identifiering. Som utredningen har konstaterat behöver regleringen av legalitetsskäl vara uttömmande i fråga om vilka biometriska underlag som får tas upp och frågan är då vilka underlag som ska få användas. I dialog med Kriminalvården har det framkommit att det finns behov av att uppta och använda fotografi, fingeravtryck och röstprov. De närmare skälen för dessa behov redovisas nedan. Något behov av andra biometriska underlag som t.ex. dna har inte framkommit och regler som tillåter användning av andra biometriska underlag kommer därför inte att föreslås.

Det kan inledningsvis konstateras att de tekniska lösningar som Kriminalvården kan komma att behöva använda för biometrisk autentisering, kan utgöra AI. För användning av AI gäller särskilda regler som Kriminalvården i så fall behöver iaktta, se mer om detta i avsnitt 18.2.3.

Fotografi

Ansiktsgenkänning är exempel på en biometrisk teknik som på senare år har gått igenom en snabb utveckling och som används frekvent i samhället för att t.ex. låsa upp mobiltelefoner eller vid

automatiska passkontroller på flygplatser. Igenkänningen görs vanligen genom att utvalda ansiktsdrag från en ansiktsbild jämförs med bilder på en eller flera personers ansikten.¹ För att Kriminalvården ska kunna använda ansiktsgenkänning inom häktesverksamheten behöver Kriminalvården kunna fotografera personer som är intagna i häkte. Möjligheten att använda ansiktsgenkänning kommer Kriminalvården från den 1 april 2026 att ha beträffande intagna i anstalt, se avsnitt 8.1.1. Behovet framstår som lika framträdande inom häktesverksamheten. Några skäl till att samma möjlighet inte borde vara tillåten inom den verksamheten har utredningen inte funnit.

Inom Kriminalvårdens verksamhet skulle fotografier av intagna behöva användas både vid biometrisk autentisering och manuell identifiering samt vid identifiering genom sökningar i register. Dagens metod att identifiera intagna, som beskrivs ovan, med stöd av en skriftlig blankett där någon tidigare fyllt i uppgifter om endast längd, vikt, kroppsbyggnad, hårfärg, ögonfärg, ärr och tatueringar, är inte tillräckligt säker. Mallen har fyllts i av en medarbetare som har en föreställning om vad som utgör en normalbyggd eller kraftig person och det är inte säkert att den medarbetare som senare ska utföra identifieringen med stöd av blanketten har samma uppfattning. Risken för att förväxla personer är i det avseendet inte försumbar. Det vore betydligt lättare och säkrare om Kriminalvården i stället hade ett fotografi av den intagne att jämföra med, d.v.s. samma möjlighet som idag finns inom fängelseverksamheten.

Fotografiet borde, precis som kommer att gälla inom fängelseverksamheten efter de förtydliganden som görs i propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling, få användas både vid biometrisk autentisering och annan identifiering. Med annan identifiering avses inte bara manuell identifiering utan fotografier bör även få användas vid sökning i register för att identifiera en person. Det kan handla om situationer där en övervakningskamera tagit en bild av en intagen som stör ordningen. Om personen inte kan identifieras med hjälp av en manuell identifiering, d.v.s. att en medarbetare okulärt identifierar denne, kan fotografiet behöva användas för att söka fram

¹ Europeiska dataskyddsstyrelsen, Riktlinjer för ansiktsgenkänning inom rättsväsendet, version 1.0, antagna den 12 maj 2022, s. 7.

rätt person bland de uppgifter som nu ingår i det centrala kriminalvårdsregistret men som efter genomförandet av de förslag som anges i propositionen som nämns ovan kommer att benämnas uppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga. En sådan ordning skulle innebära mer rättssäkra utredningar gällande t.ex. incidenter om misskötsamhet.

Fingeravtryck

När det gäller fingeravtryck och hur sådana kan användas inom häktesverksamheten hänvisas till vad som anges om fängelseverksamheten i avsnitt 14.3.3.

Med hänsyn till de behov Kriminalvården har inom fängelseverksamheten, se avsnitt 14.2, har utredningen bedömt att upptagning av fingeravtryck är ett nödvändigt verktyg för att Kriminalvården ska kunna bedriva fängelseverksamheten på ett säkert och effektivt sätt, se avsnitt 14.3.3. Med hänsyn till att samma behov av att uppta och använda fingeravtryck för biometrisk autentisering föreligger även inom häktesverksamheten är det utredningens uppfattning att den framtida regleringen måste tillåta fingeravtryck även inom den verksamheten. Av samma skäl som redogörs för i avsnitt 14.3.3, bör begreppet fingeravtryck omfatta även handavtryck.

Röstprov

När det gäller röstprov och hur sådana kan användas inom häktesverksamheten hänvisas till vad som anges om fängelseverksamheten i avsnitt 14.3.3.

Kriminalvården har uppgett att det finns ett tydligt behov av att kunna ta upp röstprov från den som är intagen i häkte för att kunna verifiera eller på annat sätt identifiera den intagne. Utredningen delar den bedömningen och föreslår därför att även röstprov ska få samlas in med stöd av häkteslagen. Vad gäller frågan om möjligheten att använda en anhörigs röstprov, återkommer utredningen i kapitel 17.

Intagna på annan grund än brottsmisstanke eller verkställighet av fängelsestraff

Utöver personer som är häktade, anhållna eller gripna p.g.a. misstanke om brott finns andra personkategorier som kan vara intagna i häkte eller anstalt och som omfattas av häkteslagen enligt bestämmelsen i 1 kap. 2–3 § häkteslagen, se vidare avsnitt 6.3.3.

Sammantaget utgör de personer som, på annan grund än brottsmisstankar eller verkställighet av fängelsestraff, är intagna i häkte och anstalt antalsmässigt i praktiken en förhållandevis liten grupp människor, se avsnitt 7.1.2.

Kriminalvården har redogjort för att de har behov av att uppta och använda biometriska underlag och biometriska uppgifter av alla de personer som omfattas av häkteslagen. Möjligheten att uppnå de säkerhets- och effektivitetsvinster som Kriminalvården räknar med att göra vid användningen av biometrisk autentisering, utgår från ett system där samtliga intagna ingår, som t.ex. en passagefunktion som öppnas genom att den intagne lämnar sitt fingeravtryck. Att införa ett sådant system men samtidigt bibehålla manuella lösningar för vissa personkategorier menar Kriminalvården vore ineffektivt, en uppfattning som utredningen delar.

När det gäller de personkategorier som kommer att vara intagna i häkte, anstalt eller polisarrest under en kortare tidsperiod, oftast inte längre än några timmar, framstår emellertid inte skälen för att uppta biometriska underlag som lika trängande och tungt vägande som för de personer som kommer att vara intagna i häkte, anstalt eller polisarrest längre perioder. Vid vissa former av frihetsberövanden som t.ex. omhändertagande av berusade personer m.m., kommer den intagne att vistas i häkte eller förvar under så kort tid att det dessutom kan ifrågasättas om det rent praktiskt ens kommer att finnas tid till upptagning av biometriska underlag. Enligt utredningens bedömning bör det därför inte införas någon möjlighet att uppta biometriska underlag från personer som är föremål för korta frihetsberövanden. Mot den bakgrunden krävs, enligt utredningens bedömning, ett undantag från upptagningen av biometriska underlag.

Ett sådant undantag skulle kunna bestå i att det i lagtext anges från vilka personkategorier en upptagning av biometriska underlag inte får göras baserad på förväntad längd på frihetsberövandet. En

sådan uppräknings skulle emellertid svårligen låta sig anges i lagtext eftersom polisens möjligheter att placera frihetsberövade personer i polisens arrest för förvar är många och regleras i olika materiella lagstiftningar, se avsnitt 6.3.3. En sådan ordning skulle också riskera att bli svårtillämpad. Dessutom skulle en uttömmande uppräknings inte utan lagändring tillåta nya former av frihetsberövanden som med tiden kan komma att införas. Utredningen föreslår därför i stället att det införs ett generellt undantag från huvudregeln och att biometriska underlag inte ska få upptas från personer som kan antas endast kortvarigt komma att befinna sig i häkte eller polisarrest.

Vad gäller möjlighet att behandla personuppgifter om andra än misstänkta för brott, finns utredningens överväganden och bedömning i avsnitt 18.2.1.

Upptagning av biometriska underlag för ändamålet autentisering eller annan identifiering

Grundläggande fri- och rättigheter får endast begränsas för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, se vidare kapitel 3. Utredningen har, i avsnitt 15.3.1, konstaterat att de förslag som lämnas begränsar grundläggande fri- och rättigheter endast för sådana godtagbara ändamål. Det handlar, avseende de förslag som lämnas i detta kapitel, om intresset att upprätthålla en effektiv och säker häktesverksamhet och att bereda de intagna ett bredare och mer kvalitativt verksamhetsinnehåll, möjlighet att upprätthålla kontakter med omvärlden och att motverka att intagna efter villkorlig frigivning hamnar i ett digitalt utanförskap. Ändamålsprincipen ska emellertid också återspeglas i lagstiftningen genom att det för varje enskilt tvångsmedel anges för vilket eller vilka ändamål det får användas. Det är alltså viktigt att det i lagtext specificeras för vilka ändamål som upptagning av biometriska underlag får ske.

Utredningen har i avsnitt 14.3.3 bedömt att ändamålet för vilket biometriska underlag ska få upptas och användas bör vara biometrisk autentisering och annan identifiering. Samma resonemang som anges i avsnitt 14.3.3 är tillämpligt även för häktesverksamheten varför det hänvisas till det avsnittet för utredningens resonemang och bedömning av frågan.

Syftet för vilket upptagning av biometriska underlag får göras behöver enligt ändamålsprincipen komma till uttryck i lagtext. Enligt utredningens uppfattning bör det ske genom justeringar i häkteslagen i kapitel 4 där övriga bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder regleras.

Upptagning för ändamålet att i identifieringssyfte kunna göra jämförelser med uppgifter i polisens biometrireger

Kriminalvården har behov av att uppta biometriska underlag från en person som inställer sig i ett häkte för att verkställa ett fängelsestraff men som inte kan identifiera sig, i syfte att jämföra underlagen med motsvarande uppgifter i polisens biometrireger för att säkerställa personens identitet. Utredningen har i avsnitt 14.3.3 lämnat förslag om att Kriminalvården ska få den möjligheten inom fängelseverksamheten. Samma skäl som ligger bakom utredningens bedömning avseende fängelseverksamheten gör sig gällande även beträffande häktesverksamheten varför det hänvisas till avsnitt 14.3.3 för utredningens övervägningar och bedömning.

Behov av biometriska underlag även från barn

Kriminalvården har tidigare, i jämförelse med antal vuxna intagna, haft förhållandevis få intagna under arton år som är intagna i häkte, se avsnitt 7.1.2. Under 2022 uppgick antalet till 194 häktningar. Det innebär inte att det är säkert att antalet barn uppgår till 194 eftersom någon kan ha varit häktad vid ett flertal tillfällen. Antalet häktningar har emellertid på bara två år mer än fördubblats och siffran för år 2024 uppgår till 475.

Det har under senare år genomförts vissa reformer samt lämnats en rad utredningsförslag som förväntas ge effekter på antalet barn i häkte och anstalt, se avsnitt 7.1.3. Det handlar bl.a. om den genomförda utvidgningen av häktningpresumtionen² men också förslag om att ålder ska ges minskad betydelse vid straffmätningen för lagöverträdare i åldern 15–17 år³, ändringar gällande straffmätning där försvarande omständigheter får större genomslag

² Prop. 2022/23:53, *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*.

³ SOU 2024:39, *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga*.

och en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott och höjda straffskalor samt att presumptionen för häktning ska gälla i fler fall än idag.⁴ Utöver det har regeringen föreslagit att straffbarhetsåldern ska sänkas till 13 år för brott med minimistraff fängelse i fyra år eller mer samt försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Regleringen föreslås vara tidsbegränsad och gälla i fem år.⁵

Om förslagen genomförs kan det leda till att barn kommer att anhållas och häktas i fler fall än idag.⁶ Kriminalvården har uppgett att nuvarande statistik redan visar på en stor påverkan på häktesverksamheten för 15–17-åringar.

Det finns inte något behov av undantagsbestämmelse för barn

Det finns inga särskilda bestämmelser i häkteslagen som tar sikte på kroppsbesiktning och annan upptagning av biometriska underlag från den som är under arton år och som är intagen i häkte p.g.a. misstanke om brott eller verkställighet av fängelsestraff. Det innebär att bestämmelserna i häkteslagen är fullt ut tillämpliga i dessa fall. Frågan är om utredningens förslag motiverar någon annan ordning.

Som framgår ovan är behovet av att uppta biometriska underlag från barn detsamma som för övriga intagna, se avsnitt 15.2. Några skäl för att ha en annan ordning för barn finns inte. Utredningen gör här samma bedömning som i avsnitt 14.3.3 gällande barn som döms till fängelse.

Tvärtom skulle en särbehandling av gruppen 15–17 år motverka de effektivitetsvinster som användningen av biometri är tänkt att medföra. I än större utsträckning än vuxna är det av vikt att olika former av administrativa förfaranden kan förenklas och effektiviseras så att resurserna kan riktas mot verkställighetens utformning för att minska de negativa följderna av frihetsberövandet.

Utredningen anser därför att de barn som är intagna i häkte p.g.a. misstanke om brott eller verkställighet av fängelsestraff i detta avseende bör behandlas på samma vis som vuxna. Det föreslås därmed inga undantag för barn vad gäller upptagningen och användningen av biometriska underlag. Det bör i sammanhanget

⁴ SOU 2025:66, *En straffreform*.

⁵ Utkast till lagrådsremiss, *Sänkt straffbarhetsålder för allvarliga brott*.

⁶ SOU 2024:93, *Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare*, s. 196 f.f.

noteras att barn som är tagna i förvar inte får placeras i häkte eller fängelse, se avsnitt 6.3.3.

Allmänna principer för tvångsmedel beaktas

När det gäller de allmänna principer som gäller för tvångsmedel hänvisas till den redogörelse som finns i avsnitt 14.3.3 gällande fängelseverksamheten. Utredningen har avseende de förslag som lämnas rörande häktesverksamheten tagit samma hänsyn till legalitetsprincipen och ändamålsprincipen som gjorts beträffande de förslag som lämnas beträffande fängelseverksamheten, varför det hänvisas till det avsnittet beträffande utredningens överväganden.

Vad gäller proportionaliteten av de förslag utredningen lämnar om att fler biometriska underlag ska kunna tas av intagna i häkte för ändamålet biometrisk autentisering och annan identifiering samt, när det gäller personer som inställer sig för att verkställa ett fängelsestraff men som inte kan identifiera sig, för ändamålet att jämföra med motsvarande uppgifter från polisens biometriregister, hänvisas i tillämpliga delar till utredningens bedömning i avsnitt 14.3.3. Utredningen har i nyssnämnda avsnitt bl.a. bedömt att effektiviteten av att använda biometriska uppgifter för automatiserad autentisering bygger på att samtliga intagna ingår i samma system och verifieras på samma sätt.

När det gäller personer som är intagna i häkte, anstalt eller förvar under korta tidsrymder har utredningen emellertid, trots vad som redogörs för ovan, gjort en delvis annan bedömning och bedömt att biometrisk upptagning inte bör tillåtas av personer som kan antas bli föremål för kortvariga frihetsberövanden. Anledningen till urskiljningen är att utredningen inte finner behovet av att tillåta upptagning av biometriska underlag i sådana fall vara tillräckligt stort men också för att ett sådant förslag, vid en proportionalitetsbedömning, framstår som alltför ingripande. Utredningen bedömer alltså beträffande de personer som endast kortvarigt är intagna i häkte eller anstalt att skälen för åtgärden inte uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden skulle innebära för de som utsätts för den.

I övrigt bedömer utredningen sammantaget att nödvändigheten av upptagningen och användningen av biometriska underlag för

ändamålet biometrisk autentisering och annan identifiering samt, när det gäller personer som inställer sig för att verkställa ett fängelsestraff men som inte kan identifiera sig, för ändamålet att jämföra med motsvarande uppgifter från polisens biometriregister, är så stor att det överväger det integritetsintrång som det innebär för den enskilde. För ytterligare resonemang om proportionaliteten i stort, se integritetsanalysen i kapitel 23.

Det hittills anförda gäller utredningens övervägande och bedömningen av proportionaliteten avseende lämnade förslag. Utöver det ska proportionalitetsprincipen alltid tillämpas vid varje tvångs- eller kontrollåtgärd. I häkteslagen kommer proportionalitetsprincipen till uttryck genom 1 kap. 6 § andra stycket. Där framgår att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Utredningen anser därför att det inte behöver göras någon justering i häkteslagen i detta avseende.

Upptagning kan i undantagsfall behöva genomdrivas med våld

Utredningen lämnar nu förslag som innebär att en intagen kommer att vara skyldig att låta sig fotograferas samt att lämna fingeravtryck och röstprov. Upptagning av sådana biometriska underlag utgör en åtgärd som i första hand bör genomföras genom att den intagne efterkommer åtgärden. Det kan emellertid uppstå situationer när det kan vara nödvändigt att ingripa med våld, en åtgärd som Kriminalvården under vissa förutsättningar redan enligt bestämmelser i polislagen har rätt att ta till, se vidare vad som redogörs för i kapitel 9 och motsvarade bedömning gällande fängelseverksamheten i avsnitt 14.3.3. Någon ändring av de reglerna krävs därför inte.

16 Utökad användning av biometri i frivårdsverksamheten

16.1 Inledning

Behovet av att kunna använda biometri inom Kriminalvårdens verksamhet har uppmärksammats redan genom tidigare lagstiftningsärenden.¹ Trots det är, som framgår av kapitel 8, förutsättningarna för att uppta och använda biometriska underlag idag begränsade. Det är endast enligt bestämmelser i fängelselagen respektive lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning², som Kriminalvården får ta ett fotografi av en dömd person.

I detta kapitel redogörs för utredningens överväganden och förslag i dessa delar, såvitt gäller personer som verkställer straff och andra påföljder på annat sätt än i anstalt. Dessa verkställighetsformer benämns i detta avsnitt som verkställighet inom frivårdsverksamheten. Med detta menas de personer som har dömts till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst, skyddstillsyn, ungdomsövervakning samt personer som verkställer fängelsestraff med elektronisk övervakning i bostaden med s.k. fotboja eller på kontrollerat boende. Hit räknas också personer som har frigetts villkorligt från fängelse. När det gäller upptagning av biometriska underlag från sådana personer så är fängelselagen tillämplig. Under villkorlig frigivning omfattas de emellertid av övervakning och andra

¹ Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning*, s. 254 f. och prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 38 f.f.

² Enligt 4 kap. 5 § lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning, som trädde i kraft den 1 januari 2026, gäller 8 kap. 1 § fängelselagen för verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning i kontrollerat boende. Lagen tillämpas dock första gången den 1 juni 2026 i fråga om verkställighet i kontrollerat boende. Fr.o.m. den 1 april 2026 kommer möjligheten att ta fotografi av den dömd i stället att regleras i 2 kap. 7 § samma lag och då gälla verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning i både bostaden och i kontrollerat boende.

kontroller inom ramen för frivårdsverksamheten. Därför behandlas den gruppen även i detta kapitel.

I detta ligger att ta ställning till om det finns behov av att Kriminalvården ska kunna ta upp fotografier av fler än bara de som ska verkställa fängelse med elektronisk övervakning, om Kriminalvården bör kunna ta upp fler biometriska underlag än fotografier, vilka personer som bör omfattas av en sådan reglering och hur användningen av biometrisk autentisering och annan identifiering i stort bör vara reglerad.

16.2 Behov av biometrianvändning inom frivårdsverksamheten

16.2.1 Föreslagen möjlighet inte tillräcklig

När det gäller verkställighet av fängelsestraff utanför anstalt har den tidigare lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll ersatts med en ny lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.³ Regeringen har till riksdagen nyligen överlämnat en annan proposition om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling.⁴ I propositionen lämnas förslag om att det i den nya lagen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning ska införas en möjlighet för Kriminalvården att ta ett fotografi av den som ska verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning, för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne. De nya reglerna träder i kraft den 1 april 2026.

Kriminalvårdens tillsyn över personer som verkställer fängelsestraff med elektronisk övervakning kommer bl.a. enligt 2 kap. 3 § lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning innefatta att den dömda inte vistas utanför sin bostad eller det kontrollerade boendet annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål såsom förvärvsarbete, utbildning, vård, behandling, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet och nödvändiga inköp. Den dömda ska vidare, enligt 2 kap. 1 § samma lag, iaktta skötsamhet och, enligt 2 kap. 2 §, avhålla sig från alkohol

³ Proposition 2024/25:202, *Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning*.

⁴ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*.

och andra beroendeframkallande medel och är skyldig att på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av alkohol, droger eller andra beroendeframkallande medel. Vad gäller de närmare förutsättningarna för verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning hänvisas till avsnitt 6.3.3.

I förarbetena till den föreslagna lagändringen om att Kriminalvården ska få fotografera den dömda för biometrisk autentisering eller annan identifiering, redogörs för att elektroniska hjälpmedel redan idag får användas för att kontrollera den som verkställer fängelsestraff i eller utanför kriminalvårdsanstalt men att flera kontroller dock kräver att den dömda identifieras eller kontrolleras manuellt. Som exempel anges att nykterhetskontroller som idag som regel förutsätter att frivården beger sig till den dömda, manuellt verifierar hans eller hennes identitet och sedan genomför kontrollen genom att låta den dömda göra ett utandningsprov. Regeringen anför att, i takt med att allt fler döms till fängelse, har tillsyn och kontroll över dömda blivit en mycket resurskrävande uppgift för Kriminalvården och att den utvecklingen inte väntas avta under kommande år. För att upprätthålla en säker och effektiv straffverkställighet anför regeringen att modern och säker teknik bör få användas. Den form av biometri som regeringen menar ligger närmast till hands att använda för Kriminalvården är biometrisk autentisering genom ansiktsgenkänning. Regeringen anger att ansiktsgenkänning i många fall skulle kunna ersätta de manuella åtgärder för identifiering och kontroll som vidtas idag och att tekniken kan leda till säkrare och effektivare kontroller under verkställigheten, vilket kan bidra till ökad följsamhet.⁵

Därutöver anför regeringen att Kriminalvården kan ha behov av att använda ansiktsgenkänning vid verkställighet av andra påföljder än fängelse, liksom att använda andra former av biometrisk autentisering än ansiktsgenkänning. Några sådana förslag lämnas dock inte eftersom beredningsunderlag i den delen saknas.⁶

Några andra möjligheter att ta upp och använda biometriska underlag och biometriska uppgifter inom frivårdsverksamheten än vid verkställighet av fängelsestraff genom elektronisk övervakning

⁵ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 39.

⁶ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 40 f.

har alltså inte Kriminalvården. I sin framställan till Justitiedepartementet och i samrådet med utredningen har Kriminalvården emellertid lyft fram att behoven att kunna använda biometri inom frivårdsverksamheten är stora. Utöver det kan dessutom, i avsaknad av en fullständig genomlysning, anses råda en oklarhet inom Kriminalvården om i vilken uträkning en användning av biometrisk autentisering är förenlig med integritets- och dataskyddsaspekter, d.v.s. vilka konkreta ändamål inom verksamheten som kan anses godtagbara att använda biometrisk autentisering eller annan identifiering till.

16.2.2 Kapacitetsutökning medför ökade behov

Upprätthållande av en tillfredsställande kontroll- och säkerhetsnivå inom frivården är enligt utredningens mening av fundamental betydelse för såväl verksamheten som för de dömda och personal. Samma sak konstaterade regeringen i lagstiftningsärendet rörande ökad ordning och säkerhet inom frivården.⁷ Lagstiftningsärendet föranleddes av ett behov av att stärka säkerheten inom frivården. I förarbetena redovisas bl.a. att Kriminalvården under tiden 1 januari 2017 till 1 juni 2019 rapporterat att besökare vid frivården i 134 fall haft med sig verktyg, i 42 fall haft med sig kniv eller vapen, i två fall haft med pistol och i 52 fall haft med sig skyddsväst. Utöver det hade det rapporterats om allvarliga eller mycket allvarliga händelser som handlade om hot och våld mot personal. Det kan också nämnas att det i november 2018 inträffade en skottlossning utanför ett frivårdskontor vilket fick Arbetsmiljöverket att genomföra inspektioner hos Kriminalvården.⁸ Lagstiftningsärendet ledde fram till införandet av en särskild lag om säkerhetskontroll på frivårdskontor.

Som redovisas närmare i avsnitt 7.1.3, står Kriminalvården inför en historisk utökning av verksamheten. Antalet dömda som ska verkställa en påföljd inom frivården beräknas öka fram till 2034 med mellan 40 och 60 procent. Samtidigt kommer antalet anställda per dömd person inte att kunna utökas i motsvarande utsträckning. För att kunna hantera kapacitetsutökningen kommer en rad åtgärder att

⁷ Prop. 2020/21:54, *Ökad ordning och säkerhet i frivården*, s. 13.

⁸ Prop. 2020/21:54, *Ökad ordning och säkerhet i frivården*, s. 10 f.

behöva vidtas, där bl.a. en utökad användning av digitalisering kommer att vara ett viktigt verktyg för att effektivisera verksamheten.

Över tid har det skett en förändring av vilka personer som får frivårdspåföljder, varvid Kriminalvården noterat att det numer är fler än tidigare som har kopplingar till kriminella nätverk eller som begått allvarlig brottslighet. I det sammanhanget bör noteras att frivården hanterar klienter som har dömts för all form av brottslighet, detta som en följd av att frivården hanterar majoriteten av de personer som frigges villkorligt från fängelse. Klienter som har begått allvarlig brottslighet eller som har kopplingar till kriminella nätverk förekommer därför i lika stor utsträckning inom frivården som inom fängelseverksamheten.

Utöver det har Kriminalvården i en rapport från 2023 om ungdomsövervakning konstaterat att det är förhållandevis allvarlig brottslighet som föranleder påföljden. Rån har enligt rapporten visat sig vara det vanligaste brottet, men även våldtäkt, inklusive våldtäkt mot barn samt grov misshandel förekommer. Andra vanliga brott som de som dömts till ungdomsövervakning har gjort sig skyldiga till var grovt vapenbrott och narkotikabrott. Vid en genomgång av samtliga pågående och avslutade ungdomsövervakningsärenden har det visat sig att uppskattningsvis 20 procent av ungdomarna hade koppling till en känd kriminell individ, gruppering eller våldsbejakande extremism.⁹

Den utvecklingen kräver, enligt utredningens bedömning, i vissa delar av frivårdsverksamheten, bättre säkerhetslösningar än vad som finns idag. En fullgod kontroll- och säkerhetsnivå måste dessutom upprätthållas även när verksamheten ändras eller utökas. För att kunna vidmakthålla detta behöver verksamheten, som beskrivs i avsnitt 7.1.6, bedrivas så effektivt som möjligt vilket förutsätter bl.a. användning av digitala lösningar som innefattar användning av biometriska uppgifter. En sådan effektivisering torde enligt utredningens bedömning vara en förutsättning för att resurserna ska kunna koncentreras kring det återfallsförebyggande arbetet. I avsnitt 7.1.6 beskrivs närmare det arbete som planeras för och pågår inom Kriminalvården med att utveckla och implementera digitala lösningar.

⁹ Kriminalvården, Två år med ungdomsövervakning, 2023-04-12, dnr 2019–19240.

Som framgår i avsnitt 5.1 och 7.1.6 kan biometrisk autentisering och annan identifiering vara ett mycket effektivt verktyg för att i olika tekniska eller digitala verktyg bekräfta en persons identitet i samband med straffverkställighet. Kriminalvården kommer från och med den 1 april 2026 att kunna ta fotografier av personer som ska verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning och använda bilderna för biometrisk autentisering. Genom den möjligheten kommer Kriminalvården att i viss utsträckning kunna ersätta manuell tillsyn och kontroll genom automatiserade förfaranden. Enligt Kriminalvårdens uppfattning är emellertid behoven av att kunna använda biometri så stora att enbart ansiktsgenkänning beträffande personer som ska verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning inte kommer att kunna täcka behoven. Myndigheten har uppgett att de därför behöver få använda även andra biometriska underlag och biometriska uppgifter och inom större delar av frivårdens verksamhet.

16.2.3 Stora behov av biometri

Inledning

Som framgått ovan kan biometrisk autentisering vara ett mycket effektivt verktyg för att bekräfta en persons identitet i samband med straffverkställighet. Exempelvis kan olika tekniska eller digitaliserade lösningar och verktyg användas för ansiktsgenkänning eller fingeravtrycksgenkänning, för att möjliggöra säkrare och effektivare kontroll av dömda som verkställer påföljder inom frivården. Det handlar om att arbetsmoment som idag sker genom manuell kontroll kan ersättas med digitala lösningar.

Kriminalvårdens behov av att använda biometri redovisas översiktligt i lagstiftningsärendet rörande ändringar i Kriminalvårdens brottsdatalog.¹⁰ För att utredningen, i enlighet med uppdraget, ska kunna göra en fullgod integritetsanalys krävs emellertid en mer djupgående beskrivning av de behov av biometri som Kriminalvården bedömer alltså finns inom frivårdsverksamheten. Som anges i avsnitt 14.2.2 kan dessutom ett tydligt

¹⁰ Ds 2023:21, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 250 f.f. och prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s 38 f.f.

ställningstagande från lagstiftaren av vilka behov som biometrisk autentisering kan tillgodose underlätta för Kriminalvården vid projektering och implementering av olika tekniska system. I det följande redogörs därför tämligen detaljerat för Kriminalvårdens behov av digitalisering och användning av biometrisk autentisering, men även behov av att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter för annan identifiering som t.ex. för att med hjälp av en inspelad röst söka fram den person som rösten tillhör i Kriminalvårdens uppgifter.

Verifiering vid närvarokontroll

För samtliga frivårdspåföljder, utom villkorlig dom om den inte förenats med föreskrift om samhällstjänst, gäller att den dömda är föremål för övervakning och/eller kontroll. Detsamma gäller vid villkorlig frigivning. Övervakningen sker genom att den dömda har kontinuerlig kontakt med en av Kriminalvården utsedd övervakare som kan vara en handläggande tjänsteman vid Kriminalvården och/eller en annan lämplig person. Vid de tillfällena behöver den dömdes identitet kontrolleras för att säkerställa att det är rätt person som besöker frivården. Det bakomliggande syftet med närvarokontrollen handlar om att säkerställa att den dömda fullföljer de villkor som gäller för den frivårdande påföljden.

För personer som har dömts till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst förordnas ingen övervakare. Däremot behöver personen inställa sig hos frivården för ett inledande möte och därefter på ett placeringsmöte på arbetsplatsen. Under verkställigheten sker närvarokontroller och till sist ett avslutningsmöte.

Idag sker kontroll av identitet oftast genom att ansvarig frivårdsinspektör identifierar den dömda. Det systemet bygger emellertid på att ansvarig frivårdsinspektör är i tjänst samt att den tjänstemannen har god personkännedom om samtliga sina klienter. När frivården utökar sin verksamhet, utan att antalet personal kan utökas i motsvarande mån, kommer det bli betydligt svårare för personalen att kunna upprätthålla en personkännedom om samtliga klienter. Utöver det är ett system med identifiering genom personkännedom sårbart när det gäller såväl planerade som oplanerade personalbortfall som vid semestrar eller sjukskrivning.

Dessutom utförs inte alla klientrelaterade åtgärder av en och samma medarbetare, t.ex. övervakas urinprovtagning av en annan person än ansvarig handläggare.

Genom att verifiera någons identitet genom biometrisk autentisering skulle närvarokontrollen kunna säkerställas på ett mer tillförlitligt sätt. Det skulle också innebära en effektivare hantering och minskad arbetsbörda för Kriminalvården och ett större utrymme att använda resurserna till det klientnära och återfallsförebyggande arbetet. En dömd person som ska bekräfta sin närvaro genom verifiering skulle kunna göra det vid en digital terminal vid t.ex. ett frivårdskontor, utan att någon manuell kontroll behöver göras.

Verifiering på distans

Genom biometrisk autentisering är det möjligt för en dömd person att verifiera sin identitet på andra ställen än vid ett frivårdskontor. Förutsatt att den tekniska utrustningen finns tillgänglig, skulle en dömd person genom biometrisk autentisering kunna bekräfta sin närvaro när vederbörande t.ex. befinner sig i hemmet eller på sysselsättning eller utför arbete inom ramen för en samhällstjänst. Med en sådan lösning skulle Kriminalvården kunna effektivisera verksamheten och samtidigt stärka säkerheten genom att utföra fler kontroller av att personer som har dömts till en frivårdande påföljd befinner sig på den plats de ska och vid rätt tillfälle. Det är också bra ur ett brottsofferperspektiv eftersom det går att säkerställa att klienterna befinner sig där de ska vara. I takt med att kontrollerna kan utökas kan också risken för misskötsamhet väntas sjunka.

Kontrollåtgärder

En person som står under övervakning efter villkorlig frigivning samt personer som verkställer någon av påföljderna skyddstillsyn och ungdomsövervakning eller de som idag verkställer ett fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, kan bli föremål för drog- och alkoholkontroll. Detsamma kommer att gälla de som enligt den nya lagen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning ska verkställa ett

fängelsestraff med fotboja i hemmet eller i kontrollerat boende. Sådana prover ombesörjs idag genom frivårdspersonalens försorg.

När en person inleder sin verkställighet tas prover i frivårdens lokaler men när det gäller löpande provtagning kan sådan ske i klienternas hem, genom oaviserade besök. Rent praktiskt går det vid hembesök till så att minst två representanter för Kriminalvården besöker de som ska provtas i deras hem och att minst en medarbetare övervakar provtagningen, oavsett om det rör sig om urinprovtagning eller utandningsprov. Arbetsmomentet är mycket resurskrävande för Kriminalvården, samtidigt som det utgör en säkerhetsrisk för medarbetarna att befinna sig i en okänd miljö där det kan förekomma hundar eller andra djur, andra människor eller vapen. Med hänsyn till att arbetsmomentet är så resursdrivande kan endast ett begränsat antal kontroller genomföras. Det saknas därmed möjlighet att genomföra den nivå av kontroll som i vart fall krävs avseende vissa klienter. Dessutom kan proceduren upplevas som integritetskränkande för den dömd, eftersom denne behöver ta emot representanter för Kriminalvården i sitt hem där t.ex. övrig familj bor och vistas.

Den utrustning som används vid elektronisk övervakning idag innehåller teknik genom vilken den dömd själv skulle kunna utföra utandningsprov samtidigt som denne verifierar sin identitet genom ansiktigenkänning. Den funktionen används emellertid inte ännu med hänsyn till att Kriminalvården har saknat rättsliga förutsättningar för en sådan hantering. Det är inte heller uteslutet att det i framtiden kan finnas tekniska lösningar som möjliggör även drogprov på distans.

Om Kriminalvården får använda biometriska uppgifter för biometrisk autentisering skulle många av de kontroller som frivården genomför idag, i stället kunna utföras på distans genom att den dömd själv utför själva provtagningen, förutsatt att tillräckligt säker verifiering kan uppnås. Det skulle vara ett betydligt mindre ingripande tillvägagångssätt för den dömd, samtidigt som det skulle bidra till en mer effektiv verksamhet vid frivården. Enligt Kriminalvårdens egen bedömning skulle myndigheten kunna utföra betydligt fler kontroller än vad som görs idag. Kontrollerna skulle också kunna utföras vid tidpunkter som personal idag normalt inte genomför kontroller och med betydligt högre frekvens.

Att i högre grad än idag kunna säkerställa drogfrihet vid verkställighet av frivårdspåföljder skulle enligt utredningens bedömning kunna bidra till att upprätta trovärdigheten i påföljderna. Kriminalvården har också uppgett att de beräknar att fler personer skulle kunna verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning om en högre grad av kontroll gick att utföra.

Verifiering i samband med elektronisk kommunikation

Kriminalvården har beskrivit att biometriska uppgifter skulle kunna användas vid biometrisk autentisering inom frivården i situationer som är kopplade till kommunikering genom elektronisk kommunikation. Medarbetare inom frivården håller på daglig basis kontakt med ett stort antal klienter genom elektronisk kommunikation som telefonsamtal och videosamtal. Det är ett väl inarbetat arbetssätt att genom elektronisk kommunikation med den dömda hantera frågor kopplade till klientens verkställighet av påföljden såsom när i tiden nästa träff med övervakaren ska äga rum, vilken tid klienten ska inställa sig för en kontrollåtgärd o.s.v. Den typen av information är nästan alltid sekretessbelagd hos Kriminalvården enligt 35 kap. 15 § OSL. Eftersom frivårdsklienter, beroende på vilken fråga det handlar om och vilka medarbetare som vid den aktuella tidpunkten är i tjänst, kan komma att hanteras av olika medarbetare skulle det enligt Kriminalvården vara mycket värdefullt om det vid kontakter per telefon eller video skulle gå att säkerställa klientens identitet genom biometrisk autentisering. Det är, enligt vad Kriminalvården uppgett till utredningen, omöjligt för personalen att ha personkännedom om samtliga klienter och kunna säkerställa identifiering på något annat sätt vid t.ex. telefonsamtal.

Det är enligt vad Kriminalvården har uppgett vid utredningens samråd inte heller ovanligt att personer falskeligen utger sig för att vara en viss dömd person för att kunna få ut information som frågeställaren egentligen inte har rätt att ta del av. Inom den organiserade brottsligheten är det inte ovanligt att personer är särskilt intresserade av att veta vid vilka tidpunkter en dömd person ska inställa sig vid eller befinna sig på olika platser. För att förhindra att information lämnas ut till personer som inte har rätt att ta del av den och att informationen därmed missbrukas eller används i

brottsligt syfte, skulle det enligt Kriminalvården behöva göras en verifiering av den som framställer en begäran om att få ta del av viss information. På så vis skulle det gå att säkerställa att informationen endast lämnas ut till den som har rätt till den. En sådan verifiering skulle t.ex. kunna göras genom automatiserad röstjämförelse.

Annan identifiering

Kriminalvårdens behov som hittills har redovisats handlar om moment och situationer där dömdas närvaro behöver kontrolleras eller verifieras och där sådan kontroll och verifiering kan ersättas med biometrisk autentisering. Utöver biometrisk autentisering har Kriminalvården också behov av att använda de biometriska underlagen och biometriska uppgifterna för annan identifiering. Det handlar bl.a. om situationer där det fortfarande kan finnas behov för Kriminalvården att identifiera dömda genom manuella metoder, t.ex. innan tekniska lösningar har implementerats eller om tekniska lösningar tillfälligtvis inte fungerar. Vidare handlar det om möjlighet att identifiera vem som lämnade ett visst utrymme senast eller vid vilken tidpunkt. Vid sådana tillfällen kommer Kriminalvården att behöva använda den biometriska uppgiften, t.ex. ett avsatt fingeravtryck eller en inspelad röst från en ljudupptagning, och med hjälp av den biometriska uppgiften söka bland Kriminalvårdens uppgifter för att identifiera vem de biometriska uppgifterna tillhör. Genom att få använda de biometriska uppgifterna vid sökning bland Kriminalvårdens uppgifter ökar också förutsättningarna för Kriminalvården att upprätthålla ordning men även öka myndighetens möjlighet att på ett rättssäkert sätt kunna agera inom ramen för de regler som gäller avseende misskötsamhet.

Samma behov finns för att kunna identifiera obehöriga personer som ibland tar sig in på frivårdskontor. Genom att en övervakningskamera tar ett fotografi av en sådan person, kan Kriminalvården därefter genom sökning med fotografiet bland Kriminalvårdens egna uppgifter identifiera om den tillsynens obehöriga personen är klient hos frivården eller inte.

Enligt Kriminalvården är det inte ovanligt att personerna som ska verkställa en frivårdspåföljd saknar fullständiga identitetshandlingar. I vissa fall har det dessutom även inom frivården förekommit att

personer, med uppgivande av felaktig identitet eller uppvisande av felaktiga eller falska identitetshandlingar, försökt verkställa någon annans påföljd. För att i sådana situationer bringa klarhet i identitetsfrågan har Kriminalvården uppgett att myndigheten utreder identiteten, vilket utöver kontroll av id-handlingar kan ske genom kontroll av uppgifter i det egna verksamhetssystemet om sådana uppgifter finns eller i kontakt med andra myndigheter.

Förfarandet kan vara tidskrävande. För att komma till rätta med problematiken krävs att Kriminalvården ges möjlighet att ta upp biometriska underlag från personer som ännu inte har påbörjat verkställa en frivårdspåföljd men som inställt sig för verkställighet och som i samband med det inte kunnat identifiera sig, för att kunna jämföra med motsvarande uppgifter i polisens biometriregister. Jämförelsen kan göras genom biometrisk autentisering eller annan identifiering som t.ex. okulär jämförelse med fotografi.

Kriminalvården har därutöver uppgett att myndigheten kan ha samma svårigheter att identifiera en person vid framtagande av yttrande enligt lag om särskild personutredning i brottmål, m.m.

16.3 Överväganden och förslag

16.3.1 Utökade möjligheter genom en uttömmande reglering

Bedömning: Möjligheten att inom frivårdsverksamheten använda biometri bör utökas.

Upptagningen av biometriska underlag från enskilda innebär ett ingrepp i den enskildes fri- och rättigheter. Det bör därför uttömmande av lag framgå vilka biometriska underlag som får samlas in.

Skälen för utredningens bedömning

Behov av utökad möjlighet att använda biometri

Det har i avsnitt 7.1.2 och 7.1.3 redogjorts för vilka utmaningar Kriminalvården står inför, framför allt den utökning av verksamheten som kommande kapacitetsutökning kommer att innebära. Det råder inte några tvivel om att Kriminalvården, med

anledning av de förestående utmaningarna, kommer att behöva ändra och effektivisera verksamheten genomgående och att digitaliserade lösningar som t.ex. verifiering genom biometrisk autentisering skulle kunna utgöra effektfulla verktyg för att fortsatt bedriva en säker och robust frivård.

Behovet av att utöva tillsyn och kontroll över de personer som ska verkställa en påföljd utanför anstalt finns inom alla delar av frivårdsverksamheten. När frivården framöver kommer att expandera verksamheten genom att fler personer döms till en frivårdspåföljd, kommer behovet sannolikt att öka ännu mer. Det är egentligen endast beträffande villkorlig dom som det i dagsläget inte finns något behov, detta eftersom en person som döms till en villkorlig dom inte kommer att vara underkastad någon övervakning eller andra kontrollåtgärder.

De arbetsmoment som idag kräver kontroll av de dömdas identitet sköts i princip uteslutande genom manuell hantering av personal. En sådan hantering kräver att personalen har personkännedom om samtliga dömda som tillhör aktuellt frivårdskontor. Det är emellertid, enligt Kriminalvården, omöjligt att upprätthålla en sådan kännedom när klientantalet redan är stort och det finns en rotation bland tjänstgörande personal till följd av semester, sjukdom och vård av sjukt barn. Utöver det är det inte en enskild handläggare hos frivården som uteslutande har kontakt med klienten. Tvärtom kommer en klient att möta flera medarbetare inom frivården såsom receptionist, övervakningshandläggare, programledare, biträdande kontrollör och kriminalvårdare på frivården. Att personal ska kunna ha personkännedom om samtliga dömda är helt enkelt inte möjligt. Dessutom kan en sådan manuell hantering knappast upprätthållas när antalet personer som verkställer påföljder utanför anstalt kommer öka kraftigt samtidigt som personaltätheten minskar.

Enligt utredningens uppfattning råder det inga tvivel om att Kriminalvården behöver andra verktyg för att klara av att upprätthålla en tillräcklig nivå av tillsyn och kontroll inom frivårdsverksamheten.

Förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter

Utredningen har redogjort för det skydd för privatlivet respektive skydd mot kroppsliga ingrepp och skydd för den personliga integriteten som följer av bl.a. Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga samt regeringsformen och vad som krävs för att lagstiftaren ska få göra begränsningar i dessa rättigheter, se kapitel 3.

De förslag som utredningen lämnar syftar till att ge Kriminalvården effektiva men rättssäkra verktyg för att, trots en lägre personaltäthet, kunna upprätthålla en effektiv och säker frivård där det klientnära och återfallsförebyggande arbetet kan prioriteras. Syftet att förebygga oordning eller brott framgår redan av Europakonventionens artikel 8 och kan därmed i sig motivera en inskränkning i integritetsskyddet. Att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter för det nu angivna syftet får, enligt utredningens mening, därför anses utgöra godtagbara intrång i de rättigheter som skyddas av regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Det finns alltså, enligt utredningens uppfattning, möjlighet att inskränka skyddet för privatliv i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga och skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp och sådan övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden som stadgas i 2 kap. 6 § regeringsformen, för syftet att upprätthålla en effektiv och säker frivård. Möjligheten för Kriminalvården att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter bör därför, mot bakgrund av de väsentliga behov som Kriminalvården har, utökas. Utredningen återkommer till frågan om vilka biometriska underlag som ska få upptas och hur de ska få användas.

Uttömmande reglering

Med hänsyn till att tekniken ständigt förändras och förbättras samt att det vid dagens tidpunkt inte är möjligt att fullt ut överblicka vilken teknik som kommer att vara mest fördelaktig när Kriminalvården i framtiden ska upphandla den och ta den i bruk, skulle det skulle vara fördelaktigt med en öppnare reglering som ger Kriminalvården möjlighet att ta upp alla slags underlag som kan bli föremål för biometrisk analys. Utredningen har emellertid när det

gäller fängelseverksamheten respektive häktesverksamheten, se avsnitt 14.3.1 och 15.3.1, bedömt att en sådan öppen reglering inte är möjlig med hänsyn till att upptagning av biometriska underlag med tvång utgör en sådan inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter som kräver stöd i lag samt att det i lag behöver specificeras från vem och under vilka förutsättningar upptagning får ske samt vilka slags biometriska underlag som får samlas in. Av samma skäl anser utredningen att bestämmelser om upptagning och vilka biometriska underlag som får tas upp, även beträffande frivårdsverksamheten, behöver tas in i lag för att fullt ut svara mot kravet på legalitet, jämför 2 kap. 20 § regeringsformen, se även kapitel 3. Det innebär att utredningen inte lämnar något förslag som innebär att Kriminalvården får ta upp biometriska underlag utan närmare specificering av vilka underlag som avses. I stället bör det uttömmande av lag framgå vilka biometriska underlag som får samlas in med tvång.

När det gäller frivårdens verksamhet så regleras den främst genom bestämmelser i brottsbalken och i förordning om verkställighet av frivårdspåföljder. Att göra justeringar i brottsbalken kan leda till ett svårnavigerat regelverk där detaljerade bestämmelser om biometriupptagning riskerar att tynga balken vars syfte egentligen är att reglera de centrala delarna av straffrätten. Eftersom begränsningar behöver göras i lag och inte förordning för att fullt ut svara mot kravet på legalitet passar det inte heller att införa regleringen i förordning om verkställighet av frivårdspåföljder. Enligt utredningens uppfattning behöver regleringen i stället ske i den befintliga lagen om verkställighet av ungdomsövervakning, lagen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning samt i en ny lag som enbart reglerar Kriminalvårdens biometriupptagning inom övriga delar av frivårdsverksamheten.

16.3.2 Kriminalvården bör få ta upp de biometriska underlagen

Bedömning: Kriminalvården bör ges möjlighet att uppta de biometriska underlagen. Det bör inte införas en generell möjlighet för Kriminalvården att inhämta sådana underlag eller biometriska uppgifter från polisens biometrirester.

Skälen för utredningens bedömning

Kriminalvården har, som beskrivits i avsnitt 16.2, behov av att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter i frivårdsverksamheten. Den typen av uppgifter kan redan finnas registrerade i polisens biometrirester, se kapitel 12. Det kan med hänsyn till integritetsaspekter och av kostnadsskäl och resursbesparande skäl argumenteras för att Kriminalvården, i stället för att uppta biometriuppgifterna på nytt, bör ges rätt att inhämta och använda de biometriuppgifter som redan finns i biometriresterna. Utredningen har emellertid av olika skäl bedömt att en sådan ordning inte är lämplig när det gäller fängelseverksamheten respektive häktesverksamheten, se avsnitt 14.3.2 och 15.3.2. Samma skäl talar emot en lösning där Kriminalvården skulle inhämta uppgifter från polisens biometrirester för användning inom frivårdsverksamheten. Mot denna bakgrund föreslår utredningen, precis som för fängelseverksamheten och häktesverksamheten, att Kriminalvården i stället ska ges utökade möjligheter att på egen hand uppta biometriska underlag för frivårdsverksamheten. Det motsvarar den ordning som redan gäller beträffande Kriminalvårdens nuvarande möjlighet att ta ett fotografi av intagna i fängelse samt dömda som ska verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning i kontrollerat boende. Utredningen återkommer dock till frågan om möjligheten att, i de fall en person som inställer sig för att verkställa en frivårdspåföljd men inte kan identifiera sig, tillåta Kriminalvården att få ta del av biometriska underlag och biometriska uppgifter ur polisens biometrirester för att kunna göra jämförelser i identifieringssyfte, se vidare kapitel 19.

16.3.3 Upptagning av fotografi, fingeravtryck och röstprov ska tillåtas

Förslag: Fotografi, fingeravtryck och röstprov ska få tas av en dömd person som ska verkställa en påföljd utanför anstalt, d.v.s. den som har dömts till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst, skyddstillsyn och ungdomsövervakning för att användas som jämförelse vid biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne (d.v.s. ändamålet).

Detsamma ska gälla den som har blivit villkorligt frigiven från fängelse och står under övervakning.

Fingeravtryck och röstprov ska få tas av en dömd person som ska verkställa ett fängelsestraff med elektronisk övervakning i den dömdes bostad eller i kontrollerat boende, för att användas som jämförelse vid biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne (d.v.s. ändamålet).

Förslaget ska genomföras genom ändringar i lag om verkställighet av ungdomsövervakning, lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning samt genom införandet av en ny lag om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet.

I likhet med vad som gäller enligt polisens brottsdatalog ska med fingeravtryck avses avtryck av finger eller hand. Det ska därför föreskrivas att det med fingeravtryck avses även handavtryck. I förtydligande syfte ska motsvarande lydelse införas i den befintliga bestämmelsen i 2 kap. 6 § lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

Fotografi och fingeravtryck ska få tas av en person som i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd, inställer sig hos Kriminalvården men inte kan identifiera sig, för biometrisk autentisering mot uppgifter i polisens biometrireger, eller annan identifiering av honom eller henne. Förslaget ska genomföras i den nya lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet.

Det ska i den nya lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet införas en bestämmelse om att biometriska underlag bara får tas om åtgärden är proportionerlig. Motsvarande reglering ska införas i lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

Det ska i den nya lagen informeras om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, kan meddela föreskrifter om verkställighet av lagen.

Bedömning: Utredningens förslag om upptagning av biometriska underlag inom frivårdsverksamheten motiverar inte att det införs några särskilda bestämmelser som begränsar möjligheterna att ta upp biometriska underlag från barn som ska verkställa påföljder inom frivården.

Om den dömden inte medverkar till upptagning eller användning av biometriska underlag kan det hanteras som misskötsamhet enligt befintliga regler.

Det bör inte införas någon möjlighet för Kriminalvården att ta upp biometriska underlag i identifieringssyfte från den som ska genomföra en personutredning.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Endast behov av viss biometri

De behov som inom frivårdsverksamheten finns av att kunna verifiera och identifiera dömda är enligt utredningens bedömning stora och det är långt ifrån säkert att behoven låter sig täckas genom användning av biometrisk autentisering enbart med en viss biometrisk uppgift, t.ex. fotografi. Det som anges i avsnitt 14.3.3 angående behoven av olika biometriska underlag och biometriska uppgifter inom fängelseverksamheten gäller även för frivårdsverksamheten varför det hänvisas till det avsnittet.

Enligt utredningens uppfattning behöver fler biometriska underlag och biometriska uppgifter än idag vara tillåtna att använda för biometrisk autentisering och annan identifiering. Ändringarna ska införas i lag om verkställighet av ungdomsövervakning och lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning. Därutöver ska det införas en ny lag om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet. Som utredningen har konstaterat behöver regleringen av legalitetsskäl vara uttömmande i fråga om vilka biometriska underlag som får tas upp och frågan är då vilka uppgifter som ska få användas. I dialog med Kriminalvården har det framförts att det finns behov av att uppta och använda fotografi,

fingeravtryck och röstprov. Något behov av andra biometriska underlag som t.ex. dna har inte framkommit och regler som tillåter användning av sådana biometriska underlag föreslås därför inte.

Det kan inledningsvis konstateras att de tekniska lösningar som Kriminalvården kan komma att behöva använda för biometrisk autentisering kan utgöra AI. För användning av AI gäller särskilda regler som Kriminalvården i så fall behöver iaktta, se mer om detta i avsnitt 18.2.3.

Fotografi

Ansiktsgenkänning är exempel på en biometrisk teknik som på senare år har gått igenom en snabb utveckling och som används frekvent i samhället för att t.ex. låsa upp mobiltelefoner eller vid automatiska passkontroller på flygplatser. Igenkänningen görs vanligen genom att utvalda ansiktsdrag från en ansiktsbild jämförs med bilder på en eller flera personers ansikten.¹¹

För att Kriminalvården ska kunna använda ansiktsgenkänning inom hela frivårdsverksamheten behöver Kriminalvården tillåtas att fotografera dömda personer. Den möjligheten har Kriminalvården beträffande personer som ska verkställa ett fängelsestraff med elektronisk övervakning i kontrollerat boende. Från den 1 april 2026 kommer Kriminalvården att ha samma möjlighet beträffande de personer som ska verkställa ett fängelsestraff med elektronisk övervakning i bostaden, se avsnitt 8.1.2. Kriminalvården kommer också, enligt de förslag som utredningen nu lämnar beträffande biometriupptagning inom fängelseverksamheten och häktesverksamheten, att ha den möjligheten beträffande personer som är villkorligt frigivna. Samma möjlighet skulle emellertid även behövas beträffande personer som ska verkställa en villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst, skyddstillsyn eller ungdomsövervakning.

Inom frivårdsverksamheten skulle fotografier av dömda behöva användas både vid manuell identifiering som t.ex. när någon inställer sig vid ett frivårdskontor, men även vid biometrisk autentisering när sådan teknik finns på plats, samt vid identifiering genom sökningar

¹¹ Europeiska dataskyddsstyrelsen, Riktlinjer för ansiktsgenkänning inom rättsväsendet, version 1.0, antagna den 12 maj 2022, s. 7.

i register. Fotografier bör därför, precis som kommer att gälla inom fängelseverksamheten efter de förtydliganden som görs i propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling¹² och som utredningen föreslår ska gälla även beträffande häktesverksamheten, få användas både vid biometrisk autentisering och annan identifiering.

Med annan identifiering avses inte bara manuell identifiering utan fotografier bör även få användas vid sökning i register för att identifiera en person. Det kan handla om situationer där en övervakningskamera har tagit en bild av en dömd person som stör ordningen eller en person som kan antas vistas obehörig i Kriminalvårdens lokaler. Om vederbörande inte kan identifieras med hjälp av en manuell identifiering, d.v.s. att en medarbetare okulärt identifierar någon, kan fotografiet behöva användas för att söka fram rätt person bland de uppgifter som nu ingår i det centrala kriminalvårdsregistret. Efter genomförandet av de förslag som lämnats i propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling kommer det i stället att benämnas uppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga.

Fingeravtryck

När det gäller fingeravtryck och hur sådana kan användas inom frivårdsverksamheten hänvisas till vad som anges om fängelseverksamheten i avsnitt 14.3.3 i relevanta delar.

Med hänsyn till de behov Kriminalvården har inom fängelseverksamheten, se avsnitt 14.2, har utredningen bedömt att upptagning av fingeravtryck är ett nödvändigt verktyg för att Kriminalvården ska kunna bedriva fängelseverksamheten på ett säkert och effektivt sätt, se avsnitt 14.3.3. Eftersom Kriminalvården har behov av att uppta och använda fingeravtryck för biometrisk autentisering och annan identifiering även inom frivårdsverksamheten, se avsnitt 16.2.3, är det utredningens uppfattning att den framtida regleringen måste tillåta fingeravtryck även inom den verksamheten. Av samma skäl som redogörs för i avsnitt 14.3.3, bör begreppet fingeravtryck omfatta även handavtryck.

¹² Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 40 f.f.

Enligt 2 kap. 6 § lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning ska Kriminalvården förelägga den dömda att inställa sig för upptagning av fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte om sådana uppgifter om den dömda inte finns i biometrirester som förs enligt polisens brottsdatalog, se avsnitt 8.4. Eftersom handavtryck inte framgår uttryckligen av regleringen i 2 kap. 6 § lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning bör motsvarande lydelse i förtydligande syfte införas i den bestämmelsen.

Röstprov

När det gäller röstprov och hur sådana kan användas inom frivårdsverksamheten hänvisas till vad som anges om fängelseverksamheten i avsnitt 14.3.3. Utöver det skulle röstprov kunna användas för att säkerställa att det är rätt klient som har kontaktat frivården per telefon. Genom röstigenkänning kan det garanteras att rätt person får information som rör verkställighet av påföljden o.s.v.

Kriminalvården har uppgett att det finns ett tydligt behov av att kunna ta upp röstprov från den som är dömd till en påföljd inom frivårdsverksamheten för att kunna verifiera eller på annat sätt identifiera denne. Utredningen delar den bedömningen och föreslår därför att även röstprov ska få tas inom frivårdsverksamheten.

Upptagning av biometriska underlag för ändamålet autentisering eller annan identifiering

Grundläggande fri- och rättigheter får endast begränsas för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, se vidare kapitel 3. Utredningen har, i avsnitt 16.3.1, konstaterat att de förslag som lämnas begränsar grundläggande fri- och rättigheter endast för sådana godtagbara ändamål. Det handlar, vad gäller frivårdsverksamheten, om att upprätthålla en effektiv och säker frivård. Ändamålsprincipen ska emellertid också återspeglas i lagstiftningen genom att det för varje enskilt tvångsmedel anges för vilket eller vilka ändamål det får användas. Det är alltså viktigt att det i lagtext specificeras för vilka ändamål som upptagning av biometriska underlag får ske.

Utredningen har i avsnitt 14.3.3 bedömt att ändamålet för vilket biometriska underlag ska få upptas och användas bör vara biometrisk autentisering och annan identifiering. Samma resonemang som anges i avsnitt 14.3.3 är tillämpligt även för frivårdsverksamheten varför det hänvisas till det avsnittet för utredningens resonemang och bedömning av frågan.

Syftet för vilket upptagning av biometriska underlag får göras behöver enligt ändamålsprincipen komma till uttryck i lagtext. Enligt utredningens uppfattning bör det göras i den nya lag om Kriminalvårdens biometriupptagning inom frivårdsverksamheten, som utredningen föreslår ska införas. Därutöver behöver justeringar göras i lag om verkställighet av ungdomsövervakning och i lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

Upptagning för ändamålet att i identifieringssyfte kunna göra jämförelser med uppgifter i polisens biometriregister

De klienter som förekommer inom frivården behöver identifieras innan verkställigheten kan påbörjas eller vid klientens första kontakt med frivården. Som tidigare redogjorts för är det ibland inte möjligt att kontrollera en persons identitet p.g.a. att denne saknar identitetshandlingar eller sedan tidigare inte förekommit hos Kriminalvården. Som redogjorts för i kapitel 12, innehåller polisens biometriregister, eller kommer med tiden att innehålla, biometriska underlag och biometriska uppgifter om personer som har varit anhållna eller häktade för brott och i vissa fall även de personer som har varit skäligen misstänkta för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. De personer som inställer sig för verkställighet av en frivårdspåföljd torde därför i mycket hög utsträckning finnas i polisens biometriregister.

Eftersom det inte råder obligatorisk upptagning av biometriska underlag vid alla brottsmisstankar kan det dock antas att biometriregistret inte kommer att vara lika heltäckande som när det gäller personer som har varit anhållna eller häktade. Trots det bedömer utredningen att uppgifterna i biometriregistret, i vart fall med tiden, kommer att vara till nytta för Kriminalvården.

Om Kriminalvården fick möjlighet att ta del av polisens underlag och uppgifter och använda för jämförelse med biometriska underlag och uppgifter som Kriminalvården har, skulle myndigheten snabbare

kunna konstatera att en person som inställt sig för verkställighet av en frivårdspåföljd men som inte kan styrka sin identitet, är samma person som har dömts för brottet. Det skulle i sin tur leda till en säkrare och mer effektiv ordning för Kriminalvården.

Som anges i avsnitt 14.3.3, har Kriminalvården uppgett att det är de biometriska underlagen fotografier och fingeravtryck som behöver upptas för att användas vid jämförelse med motsvarande uppgifter i polisens biometrireger. Mot bakgrund av samma skäl som anges i det avsnittet bedömer utredningen att upptagning av biometriska underlag bör tillåtas även inom frivårdsverksamheten, varför det hänvisas till avsnittet beträffande utredningens överväganden och bedömningar.

Från vilka personer upptagning av biometriska underlag är aktuellt

Kriminalvården har uppgett att det finns behov av att ta upp och använda biometriska underlag från dömda personer, för ändamålen biometrisk autentisering och annan identifiering. Kriminalvården har utvecklat att behovet finns beträffande personer som har dömts till skyddstillsyn och ungdomsövervakning samt personer som verkställer fängelsestraff med elektronisk övervakning i sin bostad eller i kontrollerat boende, en bedömning som utredningen delar. Det ska därför, utöver den möjlighet som Kriminalvården redan har beträffande personer som verkställer fängelsestraff i kontrollerat boende och från den 1 april 2026 också kommer att ha beträffande personer som verkställer fängelsestraff i bostaden, införas möjlighet för Kriminalvården att uppta och använda fotografier, fingeravtryck och röstprov från personer som är dömda till de nyssnämnda påföljderna.

Behovet finns inte för personer som har dömts till villkorlig dom eftersom det då inte förekommer några moment av tillsyn eller närvarokontroll som kräver biometrisk autentisering eller annan identifiering. Den typen av kontroller kan emellertid förekomma beträffande personer som ska verkställa villkorlig dom med föreskrift om att utföra samhällstjänst. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att Kriminalvården även ska få möjlighet att uppta och använda biometriska underlag från de personer som har dömts till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst.

Kriminalvården har uppgett att behovet av att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter omfattar även de personer som är villkorligt frigivna. De personerna kommer emellertid redan att, i enlighet med de förslag som utredningen lämnar rörande häktes- respektive fängelseverksamheten, ha lämnat biometriska underlag hos Kriminalvården och dessa kommer i de allra flesta fall inte att behöva tas upp på nytt. Med hänsyn till att utredningen föreslår en längsta tid för behandling av sådana uppgifter motsvarande tre månader efter verkställt fängelsestraff (d.v.s. efter utgången prövotid som följer på villkorlig frigivning), se avsnitt 20.4, kommer Kriminalvården ha möjlighet att använda de biometriska underlagen och biometriska uppgifterna under den villkorliga frigivningen.

Det går emellertid inte att helt utesluta att biometriska underlag ändå kan behöva tas upp på nytt. Så kan vara fallet om den dömdes utseende eller fingeravtryck har ändrats eller ny teknik hos Kriminalvården förutsätter en ny upptagning. De personer som är villkorligt frigivna omfattas emellertid inte längre av reglerna i fängelselagen. Det behöver därför införas en möjlighet för Kriminalvården att uppta biometriska underlag från villkorligt frigivna personer.

Utöver de nyssnämnda situationerna har Kriminalvården behov av att ta upp biometriska underlag från den som inställer sig för att verkställa en påföljd men som inte kan identifiera sig, för att jämföra med motsvarande uppgifter från polisens biometriregister. Det handlar om situationer när någon inställer sig för att verkställa någon av de frivårdande påföljderna villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst, skyddstillsyn och ungdomsövervakning samt verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

Särskilt om personer som ska inställa sig för personutredning

När det gäller det behov som Kriminalvården har påtalat om att få uppta biometriska underlag av personer som är föremål för personutredningar i brottmål enligt lag om särskild personutredning i brottmål, m.m., gör utredningen däremot en annan bedömning. Det råder förvisso ingen tvekan om att det kan uppstå situationer när en person som inställer sig för att genomgå en personutredning

inte kan identifiera sig och att en sådan situation skulle kunna lösas genom en upptagning av biometriska underlag som jämförs med motsvarande uppgifter i polisens biometrireger.

En personutredning genomförs emellertid som huvudregel innan huvudförhandling har hållits och det är i det läget inte givet att personen i fråga kommer att dömas för den misstänkta brottsligheten och inte heller att vederbörande kommer att behöva verkställa ett straff. Det är därmed inte säkert att personen kommer att behöva lämna biometriska underlag hos Kriminalvården enligt de förslag som utredningen nu lämnar. Att i den situationen ändå uppta biometriska underlag i syfte att endast åstadkomma en jämförelse gentemot uppgifter i polisens biometrireger framstår som alltför långtgående och ingripande. Enligt utredningens bedömning är behovet av att kunna uppta och göra jämförelser med biometriska underlag eller uppgifter alltså inte så tungt vägande att det motiverar att en sådan ordning ska tillåtas. Utredningen lämnar därför inget förslag om att Kriminalvården ska få ta upp biometriska underlag från de personer som ska genomgå en personutredning.

Behov av biometriska underlag även från barn

Antalet barn, d.v.s. unga i åldern 15–17 år, som verkställer frivårdspåföljder har hittills varit begränsat, se avsnitt 7.1.2. Införandet av ungdomsovervakning har dock förändrat detta till viss del, eftersom den påföljden är avsedd för underåriga lagöverträdare. Av de 1 920 unga klienterna (under 21 år) som påbörjade en verkställighet i Kriminalvården under år 2024 var drygt 150 klienter under 18 år. Av dem var 13 dömda till skyddstillsyn och 137 till ungdomsovervakning. En person verkställde fängelsestraff genom intensivövervakning genom elektronisk kontroll.

Det finns inte något behov av undantagsbestämmelse för barn

Som framgår ovan är behovet av att uppta biometriska underlag från barn detsamma som för övriga intagna, se avsnitt 16.2. Några skäl för att ha en annan ordning för barn finns inte. Tvärtom skulle en särbehandling av den gruppen motverka de effektivitetsvinster som användningen av biometri är tänkt att medföra. Särskilt vid

verkställighet av ungdomsövervakning kan det finnas skäl att ersätta manuella kontroller med biometrisk autentisering så att resurserna kan koncentreras till det återfallsförebyggande arbetet. Utredningen anser därför att de barn som är dömda till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst, skyddstillsyn, ungdomsövervakning och som verkställer fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, i detta avseende bör behandlas på samma vis som vuxna. Det överensstämmer också med den ordning som gäller för polisens upptagning av biometriska underlag till biometriregistren samt de förslag som utredningen lämnar beträffande fängelse- respektive häktesverksamheten. Det är också samma ordning som redan gäller delvis och kommer att gälla enligt lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning. Utredningen föreslår därför inga undantag för barn vad gäller upptagningen och användningen av biometriska underlag och biometriska uppgifter.

Allmänna principer för tvångsmedel beaktas

När det gäller de allmänna principer som gäller för tvångsmedel hänvisas till den redogörelse som finns i fängelsekapitlet avsnitt 14.3.3. Utredningen har avseende de förslag som lämnas rörande frivårdsverksamheten tagit samma hänsyn till legalitetsprincipen och ändamålsprincipen som gjorts beträffande de förslag som lämnas beträffande fängelseverksamheten, varför det hänvisas till det avsnittet beträffande utredningens överväganden. Detsamma gäller utredningens överväganden och bedömning av proportionaliteten och det hänvisas även i den delen vad som sägs rörande fängelseverksamheten i samma avsnitt.

Utredningen bedömer därmed att nödvändigheten av upptagningen och användningen av biometriska underlag för ändamålet biometrisk autentisering och annan identifiering är så stor att det överväger det integritetsintrång som det innebär för den enskilde. Samma bedömning görs gällande personer som inställer sig för att verkställa en frivårdspåföljd men som inte kan identifiera sig, för ändamålet att jämföra med motsvarande uppgifter från polisens biometriregister. För ytterligare resonemang om proportionaliteten i stort, se integritetsanalysen i kapitel 23.

Det hittills anförda gäller utredningens övervägande och bedömningen av proportionaliteten avseende lämnade förslag. Utöver det ska proportionalitetsprincipen alltid tillämpas vid varje tvångs- eller kontrollåtgärd. I 6 § lag om verkställighet av ungdomsövervakning finns bestämmelser om proportionalitetsprincipen. Enligt utredningens bedömning bör principen komma till uttryck även i lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning och i den föreslagna lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet.

Konsekvenser av att den dömda motsätter sig upptagning och användning av biometri

Utredningens förslag innebär, som utvecklas ovan, att en dömd person som ska verkställa en påföljd i frihet kommer att vara skyldig att låta sig fotograferas samt att lämna fingeravtryck och röstprov. Upptagning av sådana biometriska underlag utgör en åtgärd som i första hand bör genomföras genom att den dömda efterkommer åtgärden. Det kan emellertid uppstå situationer när personen, trots uppmaning om att genomföra den biometriska upptagningen, vägrar att underkasta sig åtgärden. I sådana situationer är det, i fängelseverksamheten och häktesverksamheten, tillåtet för tjänstemän inom Kriminalvården att under vissa förutsättningar ingripa med våld för att åtgärden ska kunna genomföras, se avsnitt 14.3.3 och 15.3.3. Det skulle kunna anföras att möjligheten att med våld genomföra en sådan åtgärd borde gälla även inom frivården. Det skulle dock vara ett främmande inslag i frivårdens normala verksamhet och dessutom förenad med stora praktiska svårigheter.

I stället bör vägras att låta Kriminalvården uppta biometriska underlag samt vägras att verifiera sig genom biometrisk autentisering hanteras som misskötsamhet enligt reglerna i 27 kap. 4 och 6 §§ brottsbalken, 28 kap. 7–8 §§ brottsbalken, 26 kap. 18–19 §§ brottsbalken, 26 § lag om verkställighet av ungdomsövervakning med däri gjorda hänvisningar samt 6 kap. 2 § lag om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

Närmare om personer dömda till villkorlig dom med samhällstjänst

De personer som har dömts till villkorlig dom med samhällstjänst är enligt 27 kap. 4 § brottsbalken skyldig att under prövotiden vara skötsamma och efter förmåga försöka försörja sig. Om den villkorliga domen har förenats med samhällstjänst ska den dömda fullgöra samhällstjänsten enligt en arbetsplan som upprättas av Kriminalvården. Om den dömda inte iakttar vad som åligger honom eller henne enligt den villkorliga domen, d.v.s. att den dömda uppvisar misskötsamhet, kan rätten enligt 27 kap. 6 § brottsbalken på talan av åklagaren vidta olika åtgärder. Misskötsamheten kan vara av olika slag och bestå i alltifrån ett olämpligt agerande till att den dömda underlåter att göra det som förväntas av honom eller henne.¹³

Vad gäller det praktiska genomförandet av samhällstjänsten kommer vissa moment, i enlighet med de förslag som utredningen lämnar, att framöver kunna utföras med digitala lösningar där en persons identitet kan kontrolleras genom biometrisk autentisering eller annan identifiering. Att lämna biometriska underlag kommer alltså framöver att vara en förutsättning för att den dömda ska kunna genomföra vissa föreskrifter. Underlåtenhet att lämna biometriska underlag kommer att ha direkt betydelse för personens fullgörande av föreskriften om samhällstjänst och en vägran att lämna biometriska underlag kan innebära att den dömda inte kan uppfylla den närvarokontroll eller övriga kontroller som har föreskrivits. Enligt utredningens bedömning kan underlåtenhet att lämna biometriska underlag slutligen komma att bedömas som misskötsamhet i enlighet med befintliga regler i brottsbalken. Vid misskötsamhet kan åklagaren välja att föra talan om att påföljden ska undanröjas, vilket närmare regleras i 27 kap. 6 § brottsbalken. Av den nyssnämnda bestämmelsen framgår att, om den dömda inte iakttar vad som åligger honom eller henne enligt den villkorliga domen, får rätten besluta om varning, meddela vissa föreskrifter eller undanröja den villkorliga domen och bestämma annan påföljd för brottet.

¹³ Johannisson, Sven, *Brottsbalken (1962:700)* 27 kap. 2 a §, avsnitt 2.5 Talan om ändring eller upphävande av en föreskrift om samhällstjänst, Lexino (JUNO) (besökt 2025-11-20).

Närmare om personer dömda till skyddstillsyn

Skyddstillsyn ska enligt 28 kap. 5 § brottsbalken vara förenad med övervakning från dagen för domen. En person som har dömts till skyddstillsyn är, enligt hänvisning i 28 kap. 6 § brottsbalken till 26 kap. 16 § brottsbalken, skyldig att underkasta sig särskilda föreskrifter som Kriminalvården meddelar. Det kan t.ex. handla om på vilket sätt och i vilken omfattning den dömda ska hålla kontakt med övervakaren eller Kriminalvården och skyldighet att lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att den övervakade inte är påverkad av alkohol eller andra beroendeframkallande medel. Vad gäller det praktiska genomförandet av de nyssnämnda åtgärderna kommer sådana moment, i enlighet med de förslag som utredningen nu lämnar, att framöver kunna utföras med digitala lösningar där verifiering kan göras genom biometrisk autentisering. Att lämna biometriska underlag kommer alltså framöver att vara en förutsättning för att den dömda ska kunna genomföra vissa föreskrifter och underkasta sig den övervakning som alltid följer av skyddstillsynsdomen.

Underlåtenhet att lämna biometriska underlag och att använda dem vid biometrisk autentisering kommer att ha direkt betydelse för genomförandet av skyddstillsynen och personens fullgörande av föreskrifterna och en vägran att lämna biometriska underlag kan innebära att den dömda inte kan uppfylla den närvarokontroll eller de drogprover som har föreskrivits. Den dömda kan då anses ha brutit mot vad som gäller för honom eller henne till följd av domen på skyddstillsyn enligt 28 kap. 7 § brottsbalken. Enligt utredningens bedömning kan underlåtenhet att lämna biometriska underlag slutligen komma att bedömas som misskötsamhet. En sådan misskötsamhet kan bl.a. leda till att en varning meddelas eller att skyddstillsynen undanröjs och ny påföljd bestäms för brottet, se 28 kap. 7–8 §§ brottsbalken samt avsnitt 6.3.3.

Närmare om personer som är villkorligt frigivna

När det gäller personer som är villkorligt frigivna så kommer biometriska underlag redan att ha upptagits i samband med att de har varit intagna i häkte och/eller anstalt. Endast om de biometriska underlagen eller biometriska uppgifterna av något skäl, som att

fingeravtryck eller utseende har ändrats eller Kriminalvården fått tillgång till ny teknisk utrustning som kräver att nya underlag upptas, behöver biometriska underlag tas upp på nytt. Det kan också under en övergångstid uppstå situationer när villkorligt frigivna personer aldrig hann lämna biometriska underlag medan de var intagna i häkte eller fängelse. För de personerna gäller samma regelverk som för de personer som har dömts till skyddstillsyn, d.v.s. de är skyldiga att underkasta sig samma typ av särskilda föreskrifter. Utredningen anser därför, av samma skäl som redogörs för ovan beträffande de personer som är dömda till skyddstillsyn, att underlåtenhet att lämna biometriska underlag slutligen kan bedömas som misskötsamhet. En sådan misskötsamhet kan bl.a. leda till att den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad, se 26 kap. 18–19 §§ brottsbalken samt avsnitt 6.3.3.

Närmare om personer dömda till ungdomsövervakning

För en person som har dömts till ungdomsövervakning ska det, enligt 10 och 14 §§ lag om verkställighet av ungdomsövervakning, upprättas en verkställighetsplan av vilken ska framgå föreskrifter om att den dömde är skyldig att möta sin koordinator med viss regelbunden frekvens, underkasta sig rörelseinskränkningar och på begäran lämna blod-, urin-, utandnings-, saliv-, svett- eller hårprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av narkotika, alkohol eller något annat berusningsmedel. På samma vis som redogjorts för ovan beträffande de personer som är dömda till skyddstillsyn, kan de momenten vad gäller manuell närvarokontroll och provtagning ersättas med digitala lösningar som förutsätter verifiering genom biometrisk autentisering. Ovan föreslås att det i lagen om verkställighet av ungdomsövervakning föreskrivs att biometriska underlag ska tas från den dömde. Att inte lämna biometriska underlag bör därför kunna bedömas som ett avsteg från de åligganden som följer av domen på ungdomsövervakning, och i yttersta fall som misskötsamhet som kan innebära att varning meddelas eller att ungdomsövervakningen undanröjs och ny påföljd bestäms, se 26 § lag om verkställighet av ungdomsövervakning, 30 b § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och 32 kap. 4 § brottsbalken samt avsnitt 6.3.3.

Närmare om personer som verkställer fängelsestraff med elektronisk övervakning i sin bostad eller på kontrollerat boende

När det gäller en person som ska verkställa fängelsestraff genom elektronisk övervakning är denne enligt 2 kap. 1 § skyldig att rätta sig efter det som han eller hon är skyldig till enligt lagen och enligt föreskrifter som har beslutats med stöd av lagen. Enligt 6 kap. 2 § samma lag ska ett beslut om verkställighet genom elektronisk övervakning upphävas bl.a. om den dömden åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen eller enligt en föreskrift som beslutats med stöd av lagen och åsidosättandet inte är av mindre betydelse. Genom det lagförslag som innebär att Kriminalvården ska få uppta och använda fotografi av personer som ska verkställa straff med elektronisk övervakning i bostaden, se avsnitt 8.1.2, samt de förslag som utredningen nu föreslår om möjlighet för Kriminalvården att dessutom uppta fingeravtryck och röstprov från de personerna, kommer skyldigheten att underkasta sig upptagning av biometriska underlag att framgå av lagen. En person som vägrar att underkasta sig en upptagning av biometriska underlag riskerar därmed i slutänden att verkställigheten upphävs varvid straffet i stället får avtjänas i fängelse.¹⁴

Sammanfattande slutsats

Utredningens slutsats är alltså att vägran att medverka till att biometriska underlag tas upp och vägran att medverka till att verifiering sker med hjälp av biometrisk autentisering, kan leda till att en villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst, en skyddstillsyn eller en ungdomsövervakning undanröjs och ersätts av en annan påföljd. Vidare kan en motsvarande vägran från den som verkställer ett fängelsestraff genom elektronisk övervakning föranleda att fängelsestraffet i stället kommer verkställas i anstalt. Några lagändringar behövs sålunda inte.

¹⁴ Prop. 2024/25:202, *Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning*, s. 51 f.

Bemyndigande

I 15 kap. 5 § fängelselagen och 8 kap. 3 § häkteslagen finns bestämmelser som i rent informativt syfte anger att regeringen har befogenhet att meddela verkställighetsföreskrifter till lag eller delegera den rätten till myndighet. Det handlar om den föreskriftsrätt som regeringen har enligt 8 kap. 7 § regeringsformen (verkställighetsföreskrifter och regeringens restkompetens). Samma information bör finnas i den nya lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet. Utredningen föreslår därför att det i den nya lagen införs en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter. Regeringen kan sedan lämna ett sådant bemyndigande till Kriminalvården. ´

17 Användning av biometri från andra personer

17.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen se över de rättsliga förutsättningarna för utökad användning av biometri i Kriminalvårdens verksamhet. Syftet med översynen är att säkerställa att Kriminalvården har tillgång till lämpliga och flexibla biometriska verktyg för att kunna bedriva en så effektiv verksamhet som möjligt samtidigt som säkerheten stärks. Kriminalvården har i hemställan till regeringen, utöver upptagning och användning av intagnas biometriska underlag och biometriska uppgifter, också redogjort för behovet av att i vissa fall uppta och använda andra personers biometriska underlag och biometriska uppgifter. Syftet är att genom biometrisk autentisering kunna kontrollera elektronisk kommunikation mellan framför allt anhöriga och intagna, något som idag inte finns rättsliga förutsättningar för att göra på annat sätt än genom manuell avlyssning.

I detta kapitel redogörs för utredningens överväganden och förslag i dessa delar. Det innebär att här behandlas förutsättningarna för att ta röstprov från personer som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen i häkte och fängelse.

17.2 Elektronisk kommunikation i häkte och fängelse

17.2.1 Intagnas möjlighet till elektronisk kommunikation

Regelverk

En intagen har, enligt 7 kap. 4 § fängelselagen och 3 kap. 4 § häkteslagen, möjlighet till elektronisk kommunikation med en

annan person i den utsträckning det lämpligen kan ske. Med elektronisk kommunikation avses ljud, text, bild, data eller annan information som förmedlas med hjälp av radio, ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnade ledare. Det innebär t.ex. att användning av fast telefoni, mobiltelefoni, internet och e-post omfattas av begreppet. Bestämmelserna är tillämpliga såväl när en intagen vill kommunicera med någon annan som är intagen i Kriminalvården som med personer utanför.¹ Med uttrycket ”lämpligen kan ske” avses praktiska förutsättningar för elektronisk kommunikation, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och utrustning för sådan kommunikation.²

Kommunikation kan vägras

Elektronisk kommunikation mellan en intagen i fängelse och en annan person får enligt 7 kap. 4 § fängelselagen vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning, om det kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan. När det gäller en intagen i häkte får, enligt 3 kap. 4 § häkteslagen, elektronisk kommunikation mellan den intagne och en annan person vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning. Elektronisk kommunikation mellan en intagen i häkte och hans eller hennes offentliga försvarare får emellertid inte vägras.

I sammanhanget bör inflikas att den som är häktad kan vara underkastad restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken, d.v.s. att en domstol efter begäran från åklagare har bestämt att restriktioner får meddelas. Sådana restriktioner kan innebära särskilda inskränkningar i kontakten med omvärlden.

Vid bedömningen av om elektronisk kommunikation kan beviljas bör såväl riskerna kring den intagne som den som den intagne ska kommunicera med beaktas. Tillstånd för den intagne till elektronisk kommunikation med en person som avtjänar ett fängelsestraff eller

¹ Prop. 2009/10:135, *En ny fängelse- och häkteslagstiftning*, s. 145.

² 7 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) och 3 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte (FARK Häkte).

är föremål för kriminalvård i frihet bör normalt inte beviljas. Detsamma gäller sådan kommunikation med en person som är misstänkt för brott, missbrukar narkotika eller är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet. Om personen är närstående till den intagne kan dock tillstånd till avlyssnad kommunikation medges, om riskerna kan hanteras genom avlyssningen. Om den intagne saknar närstående att kommunicera elektroniskt med, kan avlyssnad kommunikation även medges till annan än närstående.³

Kontroll med avlyssning

Enligt 7 kap. 5 § fängelselagen och 3 kap. 5 § häkteslagen får elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. När det gäller elektronisk kommunikation mellan en intagen i fängelse och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får sådan emellertid inte avlyssnas. Detsamma gäller en intagen i häkte vad gäller dennes elektroniska kommunikation med sin försvarare.

17.2.2 Kommunikation inom och utom INTIK-systemet

INTIK

Kriminalvården har ett särskilt system för telefonerande för intagna, det s.k. INTIK-systemet. Genom det systemet sker huvuddelen av de intagnas elektroniska kommunikation. När en intagen beviljas ett tillstånd att ringa inom INTIK-systemet så innebär detta ett löpande tillstånd att ringa till det aktuella numret som tillståndet avser och den intagne kan själv hantera telefoneringen. Elektronisk kommunikation utanför INTIK-systemet kräver alltid hantering av personal och beviljas därför endast om den intagne har starka skäl för det. Starka skäl att få ringa ett telefonsamtal utanför INTIK-systemet kan finnas för att ringa samtal till en försvarare men också samtal till närstående, annan advokat än försvararen, arbetsgivare, hyresvärd eller liknande, bank eller försäkringsbolag, om behovet av

³ 7 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) och 3 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte (FARK Häkte).

kontakt inte kan tillgodoses på annat sätt. Det kan också föreligga starka skäl att få genomföra ett videosamtal för kontakt med närstående barn samt för kontakt med närstående när den intagne själv är ett barn. Starka skäl att få genomföra ett videosamtal kan även finnas om en intagen, eller den som en intagen vill ha kontakt med, har en sådan hörsel- eller talnedsättning att samtal inte kan genomföras via telefon.⁴

Telefontillstånd

En ansökan om telefontillstånd ska betraktas som en ansökan om tillstånd att ringa inom INTIK-systemet, om den intagne inte anger något annat.⁵ Någon automatisk prövning av samtal utanför INTIK-systemet behöver således inte göras om tillstånd inom systemet inte kan beviljas.⁶

Bestämmelserna om elektronisk kommunikation i fängelselagen och häkteslagen är i princip uppbyggda utifrån att varje telefonsamtal ska prövas för sig. För en ökad förutsebarhet och av praktiska skäl arbetar Kriminalvården dock med ett system med tillståndsbeslut för elektronisk kommunikation inom INTIK-systemet, där även förutsättningarna för framtida telefonsamtal regleras genom tillståndsbeslutet.⁷ Förfarandet har accepterats av såväl JO som Högsta förvaltningsdomstolen.⁸

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att ett gynnande beslut inte kan återkallas. Ett beslut om besök- eller telefontillstånd kan dock alltid ändras till den intagnes nackdel eller återkallas med stöd av 7 kap. 1 och 4 §§ fängelselagen respektive 3 kap. 1 och 4 §§ häkteslagen.⁹ Det betyder att ett tillståndsbeslut kan återkallas eller ändras till den intagnes nackdel om kontakten inte längre lämpligen kan ske eller om det inte längre finns rättsliga förutsättningar för att bevilja elektronisk kommunikation. Ett beslut om besöks- eller

⁴ 7 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) och 3 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte (FARK Häkte).

⁵ 7 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) och 3 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte (FARK Häkte).

⁶ Kriminalvårdens handbok för besök och elektronisk kommunikation (2014:3), s. 75.

⁷ Kriminalvårdens handbok för besök och elektronisk kommunikation (2014:3), s. 75.

⁸ Se bl.a. JO:s beslut 1995-02-15, dnr 4700-1994 och RÅ 1992 ref. 65.

⁹ Avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen den 21 december 2016, mål nr 6950-14.

telefonstillstånd behöver därmed inte förses med ett återkallelseförbehåll. Även tillstånd att ringa ett samtal utanför INTIK-systemet kan på samma sätt återkallas.¹⁰

Ett tillstånd till elektronisk kommunikation inom INTIK-systemet kan också upphöra att gälla om den intagne omplaceras till en annan anstalt eller häkte eller placeras i högre säkerhetsklass. När det gäller elektronisk kommunikation utanför INTIK-systemet upphör ett sådant bifallsbeslut att gälla efter en omplacering till ett annat häkte eller en annan anstalt. Det upphör normalt även när syftet med samtalet är uppnått, även om den intagne är kvar på samma verksamhetsställe. Förutsättningarna för att bevilja tillstånd till en kontakt skiljer sig delvis åt i anstalt och häkte. Det innebär att ett tillstånd som har beviljats på ett häkte inte automatiskt kan fortsätta att gälla efter förflyttning till anstalt. I stället måste anstalten, om den intagne ansöker om tillstånd efter förflyttningen, göra en prövning av om kontakten kan beviljas utifrån reglerna i fängelselagen. Anstalten kan dock naturligtvis helt eller delvis beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet, lägga uppgifter ur häktets utredning till grund för sitt beslut.¹¹

Villkor om avlyssning och inspelning

Telefontillstånd inom INTIK-systemet får förenas med villkor om avlyssning och eller inspelning och avlyssning i efterhand. Avlyssning av elektronisk kommunikation ska som utgångspunkt ske i realtid. Om det innebär tillräcklig kontroll får kommunikationen emellertid spelas in och avlyssnas i efterhand. Situationer då det kan innebära tillräcklig kontroll att kommunikationen spelas in och avlyssnas i efterhand kan vara när syftet med avlyssningen endast är att säkerställa att kommunikationen inte kopplas vidare, utan förs med den person som Kriminalvården har kontrollerat och godkänt att den intagne får kommunicera med. Med hänsyn till de personalresurser som krävs för att avlyssna samtalen i efterhand får

¹⁰ Kriminalvårdens handbok för besök och elektronisk kommunikation (2014:3), s. 75 f.

¹¹ Kriminalvårdens handbok för besök och elektronisk kommunikation (2014:3), s. 77.

intagna, enligt Kriminalvården, endast ringa sådana samtal under en timme per vecka.¹²

En riskbedömning kan leda till slutsatsen att det inte räcker att kontrollera att kommunikationen sker med den som Kriminalvården godkänt, utan en kontroll av vad som sägs behöver göras. Så är normalt fallet för intagna på säkerhetsavdelning. Så kan även vara fallet för andra intagna, t.ex. de som har en ledande position i ett kriminellt nätverk eller som annars bedöms ha en stor vilja och förmåga att nyttja elektronisk kommunikation för medverkan i brottslig verksamhet eller för att planera brott, insmuggling av droger eller farliga föremål eller rymning eller fritagning.¹³

Eftersom avlyssning i realtid inom INTIK-systemet endast sker på säkerhetsavdelning behöver övriga realtidsavlyssnade samtal ske utanför INTIK-systemet. Då hanteringen av dessa samtal är än mer resurskrävande än samtal som spelas in och avlyssnas i efterhand beviljas samtal till närstående inte oftare än ett samtal per vecka och oftast inte mer än 15 min per samtal.

Annan ordning för personer i förvar

Bestämmelserna om elektronisk kommunikation i fängelselagen och häkteslagen gäller för alla intagna, d.v.s. även de personer som kan vara intagna i fängelse eller häkte på annan grund än brottsmisstanke eller verkställighet av straff. Däremot finns en särreglering för utlännningar som har tagits i förvar enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen. Av 11 kap. 2 § samma lag framgår att för behandlingen av en utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen i tillämpliga delar. Det framgår emellertid av 11 kap. 2 § att utlännningen ska ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen. Det framgår vidare av Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation att en förvarstagens ansökan om tillstånd att ringa inom INTIK-systemet inte kan nekas, eftersom varken säkerhetsskäl eller resursskäl kan

¹² 7 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) och 3 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte (FARK Häkte).

¹³ Kriminalvårdens handbok för besök och elektronisk kommunikation (2014:3), s. 68.

åberopas i ett särskilt fall, detta eftersom intagna själva hanterar telefoneringen inom systemet. Mot denna bakgrund har Kriminalvården undantagit förvarstagna från bestämmelsen att en ansökan om telefontillstånd ska ses som en ansökan om att få ringa inom INTIK-systemet.¹⁴

17.2.3 Kontroller av andra personer

Samtycke

En förutsättning för att elektronisk kommunikation ska kunna komma till stånd med en intagen i fängelse är att den person som en intagen vill kommunicera med samtycker till att kontakten äger rum. Om den som kontakten ska äga rum med inte samtycker till kontakt med den intagne, får den intagne inte beviljas tillstånd till kontakten. Av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse framgår att den som en intagen vill kommunicera elektroniskt med ska tillfrågas om han eller hon samtycker till att kontakten ska äga rum.¹⁵ Samtycke ska inhämtas genom en särskild blankett.¹⁶ Det finns emellertid vissa undantag från skyldigheten att inhämta samtycke, som t.ex. om den som kontakten ska äga rum med är advokat eller tjänsteman på en svensk myndighet, vid telefonsamtal som är av stor vikt för den intagnes frigivningsförberedelser och samtalet sker utanför INTIK-systemet samt när en intagen underrättar en närstående om var han eller hon befinner sig enligt bestämmelsen i 3 § fängelseförordningen.¹⁷

Elektronisk kontakt med någon som är intagen i häkte kräver inte att samtycke inhämtas på förhand från den som den intagne vill kontakta.

Kontroll mot misstanke- och belastningsregister

Om det behövs för att bedöma om elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras genom avlyssning, ska det enligt 7 kap.

¹⁴ Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation, (2014:3), s. 73.

¹⁵ 7 kap. 8 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse).

¹⁶ Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3), s. 15.

¹⁷ 7 kap. 8 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse).

10 § fängelselagen respektive 3 kap. 11 § häkteslagen i förväg undersökas om den som kontakten ska äga rum med är dömd eller misstänkt för brott eller för att utöva brottslig verksamhet. I den utsträckning det behövs får upplysningar också inhämtas om hans eller hennes personliga förhållanden i övrigt. En sådan undersökning ska göras innan en intagen i anstalt med säkerhetsklass 1 och 2 beviljas tillstånd till elektronisk kommunikation. Det behövs dock inte om tillräcklig kontroll kan uppnås genom att kommunikationen kontrolleras.¹⁸ När det gäller undersökning av personer vilka intagna i anstalt med säkerhetsklass 3 vill ha elektronisk kommunikation med, görs kontroller vid behov.¹⁹

De bakgrundskontroller som görs sker genom kontroll av belastningsregister och misstankeregister. Kriminalvården har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret när det behövs för prövning av en fråga enligt bl.a. fängelselagen eller häkteslagen.²⁰ Personen som en intagen i häkte vill ha kontakt med informeras inte i förväg om att en sådan kontroll kan komma att ske. När det gäller personer som en intagen i anstalt vill ha kontakt med får dessa informationen genom samtyckesblanketten.²¹

17.2.4 Ständig manipulation och påverkansförsök

Kriminalvårdens uppdrag

Kriminalvården har som främsta uppdrag att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra personutredningar i brottmål, se 1 och 2 §§ förordning med instruktion för Kriminalvården. Myndigheten ska bedriva verksamheten på ett säkert, humant och effektivt sätt samt förebygga återfall i brott. Utöver det ska myndigheten särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras och att narkotikamissbruk bekämpas. Genom de bestämmelser i fängelselagen och häkteslagen som reglerar möjligheten för intagna att stå i förbindelse med andra genom elektronisk kommunikation, kan Kriminalvården

¹⁸ Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3), s. 38.

¹⁹ Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3), s. 39.

²⁰ Se 6 § första stycket 4 lag om belastningsregister och 10 § förordning (1999:1134) om belastningsregister respektive 5 § första stycket 2 lag om misstankeregister och 4 § första stycket 3 förordning (1999:1135) om misstankeregister.

²¹ Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3), s. 39.

begränsa och i övrigt vidta de säkerhetsåtgärder som behövs för att genomföra kommunikationen på ett säkert sätt.

Omfattningen av elektronisk kommunikation

När det gäller mängden telefonsamtal som genomförs mellan intagna och andra personer så kan konstateras att det handlar om omfattande volymer. Bara mellan den 2 juni och 22 juni 2025 ringdes, enligt Kriminalvården statistik, samtal motsvarande nära 11 500 timmar inom Sverige och drygt 550 timmar till utlandet. Av annan statistik som Kriminalvården tagit fram framgår att under perioden 28 april till den 25 maj 2025 avlyssnade Kriminalvården 19 513 samtal i sin helhet och ungefär lika många samtal avlyssnades delvis.

Manipulation

Den elektroniska kommunikationen mellan intagna och andra personer är ständigt utsatt för manipulationsförsök, enligt vad Kriminalvården beskrivit för utredningen. Det är inte ovanligt att intagna försöker kontakta personer som inte har godkänts för elektronisk kommunikation eller som inte har samtyckt till elektronisk kommunikation. Kontaktförsöken kan ske genom manipulation av den tekniska utrustningen eller genom att den person med vilken elektronisk kontakt har godkänts, möjliggör för ytterligare en person att delta i samtalet genom att överlämna telefonen till en annan person eller på annat vis koppla in en annan person i samtalet, s.k. trepartskoppling.

I en dom från Värmlands tingsrätt den 7 februari 2022 redogörs för hur en tilltalad kunnat genomföra otillåtna samtal från en anstalt. Den tilltalade har uppgett att det fanns två trådlösa telefoner som de intagna kunde använda. Han lånade ut sitt telefontillstånd till andra intagna genom att han ringde upp sin flickvän som därefter, genom en annan telefon, ringde ett nummer som en annan intagen önskade ringa. Därefter lade flickvännen telefonerna mot varandra så att personerna kunde tala med varandra.²²

²² Värmlands tingsrätts deldom den 7 februari 2022 i mål B 3696–21.

Kriminalvårdens underrättelseavdelning har sammanställt rapporter med redogörelser över de manipulationsförsök som intagna vidtagit. När det gäller manipulation av INTIK-systemet har underrättelseavdelningen uppgett att bara antalet försök till trepartskopplingar under 2024 uppgick till 11 907 fall. Det är alltså inte ovanligt att intagna försöker manipulera tekniken för att möjliggöra kontakter som inte hade godkänts och som kan innebära säkerhetsrisker. Kriminalvården bedömer dessutom mörkertalet vara stort.

Under en månad under 2023 genomfördes en studie av samtalsloggar inom INTIK från anstalter med säkerhetsklass 1. Analysens syfte var att identifiera manipulativa mönster för att kartlägga förekomsten av otillåten kommunikation genom användandet av en annan intagens INTIK. Studien visade att det förekom otillåten kommunikation via INTIK-systemet på samtliga undersökta anstalter. Den vanligaste metoden för otillåten kommunikation var att genom tvång, utlåning eller uthyrning använda någon annans tillstånd att ringa inom INTIK. Det visade sig ofta kombineras med att på något sätt förmå de anhöriga att hålla lur mot lur vilket gav möjlighet att ringa ut till i princip vem som helst. Mörkertalet bedömdes vara stort.

Under juni månad år 2025 registrerades 738 tillfällen där personen som den intagne fått tillstånd att ringa till på olika sätt försökt koppla vidare samtalet.

17.3 Överväganden och förslag

Förslag: Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person ska få kontrolleras med biometrisk autentisering om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Röstprov ska få tas av en person som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen, för biometrisk autentisering i samband med elektronisk kommunikation, när förutsättningar för kontroll med biometrisk autentisering enligt 7 kap. 5 § fängelselagen eller 3 kap. 5 § häkteslagen föreligger.

Elektronisk kommunikation mellan en intagen i fängelse och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet ska inte få kontrolleras med biometrisk autentisering. Samma

inskränkning ska gälla elektronisk kommunikation mellan en intagen i häkte och dennes försvarare.

Förslaget ska genomföras genom ändringar i fängelselagen och häkteslagen.

Röstprov ska få tas av barn under femton år om det inte är olämpligt.

Bedömning: Proportionalitetsprincipen finns redan reglerad i fängelselagen och häkteslagen och kommer att omfatta de förslag som utredningen lämnar.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Kontroll av elektronisk kommunikation

När det gäller intagnas möjlighet att ha elektronisk kommunikation med omvärlden och i synnerhet anhöriga, är den som tidigare beskrivits begränsad och föremål för kontroller. Den som ska kontaktas av en intagen kan behöva kontrolleras genom t.ex. förekomst i belastningsregistret. För kontakt med intagna i fängelse krävs också att personen som ska kontaktas samtycker till kontakten. Dessutom kan samtalen komma att avlyssnas i realtid eller i efterhand. De omfattande kontrollerna syftar till att Kriminalvården ska kunna säkerställa sitt uppdrag att garantera en säker verkställighet av utdömda påföljder och häktesverksamhet, arbeta återfallsförebyggande och bekämpa narkotikamissbruk. Kontrollerna syftar även till att säkerställa att den elektroniska kommunikationen sker mellan de personer för vilken kontakten har godkänts men också att samtalen innehållsmässigt inte innehåller något otillbörligt.

Befintliga kontrollmöjligheter är resurskrävande och inte tillräckligt säkra

Idag är det Kriminalvårdens personal som sköter all praktisk hantering kring den elektroniska kommunikationen. Det innebär bl.a. att de mottar skriftliga ansökningar från de intagna om att få ha elektronisk kommunikation med någon, gör erforderliga bakgrundskontroller av personerna med vilken kontakten ska ske

samt fattar beslut om tillstånd till elektronisk kommunikation. Det är också personalen som utför avlyssning, antingen i realtid eller av inspelade samtal. Samtalen kan behöva avlyssnas för att säkerställa att dessa förs med den person som samtalet har godkänts för och för att förhindra brottslig verksamhet och planering av rymning. De kan också behöva avlyssnas för att eliminera risken för sabotage eller annan manipulation av förundersökning.

Den typen av kontroll är resurskrävande för Kriminalvården eftersom en medarbetare måste lyssna igenom hela eller delar av samtalen. Hanteringen kräver alltså omfattande personella resurser. Kontrollen är inte heller alltid säker och effektiv. Om avlyssningen sker i efterhand av inspelade samtal är det inte säkert att personalen i rätt tid lyckas motverka att otillåtna kontakter tas. Att samtal mellan en intagen och en anhörig blir avlyssnade, i realtid eller i efterhand, kan också sägas vara ett betydande integritetsintrång och integritetsförlust för båda deltagarna i samtalet. Detta gäller oavsett att de uppgifter som kriminalvårdstjänstemannen på så sätt får del av kan omfattas av sekretess. Dessutom kan det inte genom manuell avlyssning garanteras att det är rätt person som pratar under hela samtalet. Det är t.ex. inte uteslutet att röster liknar varandra eller att andra misstag kan göras.

Kriminalvården har uppgett att myndigheten idag har svårt att hinna med all avlyssning och kontroll som behöver ske och att myndigheten inte förmår kontrollera elektronisk kommunikation i den utsträckning som vore eftersträfvansvärt.

Risker om kontroller inte kan upprätthållas eller genomföras

Om Kriminalvården inte kan säkerställa att den elektroniska kommunikationen sker på ett säkert sätt och med de personer som har kontrollerats och godkänts för kontakt, finns såsom utredningen bedömer det, risk för att intagna t.ex. fortsätter sin brottsliga verksamhet, försöker påverka målsäganden eller planera rymningsförsök. Utöver det finns risk för att intagna inte kan tillåtas ha elektronisk kommunikation med anhöriga och andra i den utsträckning de själva önskar eller som hade varit gynnsamt för dem. Detta för att Kriminalvården inte har resurser för att kontrollera alla samtal och att samtal som hade varit positiva för den intagne och den

anhörige inte kan ske i tillräcklig utsträckning. Med kapacitetsutökningen kommer det dessutom bli ännu svårare för myndigheten att kunna hantera säkerheten kring den elektroniska kommunikationen.

Enligt utredningens bedömning står det därför klart att Kriminalvården behöver ytterligare verktyg för att kunna kontrollera den elektroniska kommunikationen på ett tillfredsställande vis.

Behov av att kontrollera elektronisk kommunikation med biometrisk autentisering

Ett sätt att stärka säkerheten kring den elektroniska kommunikationen och att i högre grad undanröja risken för otillåtna kontakter vore att, utöver möjligheten att avlyssna samtal, tillåta verifiering av de samtalande personerna genom biometrisk autentisering. Om den intagne och den som kommunikationen ska ske med på förhand lämnar röstprov kan det under samtalet med hjälp av biometrisk autentisering säkerställas att samtalet verkligen hålls mellan de personer för vilka kontakten är godkänd. Om den intagne eller den person med vilken kontakten ska ske överlämnar telefonen till någon annan eller på annat sätt manipulerar kontakten så att någon annan utöver de ursprungliga personerna deltar i samtalet, kan samtalen genom en teknisk funktion avslutas omedelbart.

Dessutom skulle biometrisk autentisering innebära en säkrare verifiering av att en röst tillhör en viss person jämfört med att samma kontroll görs manuellt. Förfarandet skulle öka säkerheten vid kommunikationen markant och samtidigt innebära stora effektivitetsvinster för Kriminalvården. Utöver det skulle integriteten för de intagna och de personer som de har elektronisk kommunikation med stärkas eftersom samtalen inte skulle behöva avlyssnas av Kriminalvårdens personal i samma utsträckning. Slutligen skulle kontroll med biometrisk autentisering ha generellt säkerhets- och trygghetshöjande effekter för de intagna. Det skulle bli svårare med "saluföring av telefonsamtal" d.v.s. att intagna via sitt eget telefontillstånd försöker sälja telefontid åt andra intagna eller utsätts för påtryckningar för att överlåta sin telefontid. Det kan också antas innebära en säkrare ordning för anhöriga med mindre risk för påtryckningar.

Kontroll med biometrisk autentisering ska tillåtas och röstprov ska få tas från andra än intagna

Det har i avsnitt 7.1.2 och 7.1.3 redogjorts för vilket ansträngt läge Kriminalvården befinner sig i och vilka utmaningar myndigheten står inför p.g.a. den kommande kapacitetsutökningen. Vidare har det ovan redogjorts för de behov som finns avseende att uppta och använda röstprov från intagna och de personer som intagna har elektronisk kommunikation med för att använda vid kontroll genom biometrisk autentisering samt vilka effektivitets- och integritetsvinster det skulle innebära att kunna övergå till en sådan lösning.

Enligt utredningens uppfattning råder det inga tvivel om att Kriminalvården har ett mycket tydligt behov av att använda biometrisk autentisering för att framöver klara av att upprätthålla säkerhet och effektivitet vid elektronisk kommunikation mellan intagna och andra personer. I det fortsatta avsnittet väger utredningen detta mot de skäl som kan tala emot en sådan ordning och prövar sedan om, och i vilken utsträckning, detta bör genomföras. En sådan ordning förutsätter att röstprov också kan tas från intagna och användas för biometrisk autentisering. Utredningen har i avsnitt 14.3.3 och 15.3.3 lämnat sådana förslag.

Förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter

Var och en åtnjuter genom bl.a. Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga skydd för privatlivet. Frågan om upptagning av röstprov har Europadomstolen ännu inte tagit ställning till. Med hänsyn till det vidsträckta tillämpningsområdet för skyddet i artikel 8, finns det enligt utredningens uppfattning, emellertid skäl för att utgå från att även röstprov omfattas av skyddet. Upptagning av röstprov anses inte vara ett sådant kroppsligt ingrepp som anges i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen²³ och det är inte självklart att upptagningen av röstprov utgör ett tvångsmedel. Däremot kan upptagning av röstprov utgöra ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som alla enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är skyddade från.

För att lagstiftaren ska få göra begränsningar i dessa rättigheter krävs, förutom att de har stöd i lag, att de görs för vissa tillåtna

²³ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 54.

ändamål. I regeringsformen uttrycks det som att inskränkningen, för att vara tillåten, måste göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen. På motsvarande sätt uttrycks det i Europakonventionen där det framgår att en inskränkning ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle, vilket innebär att inskränkningen måste svara mot ett trängande socialt behov.²⁴

De förslag som utredningen lämnar syftar till att ge Kriminalvården effektiva men rättssäkra verktyg för att, trots en lägre personaltäthet, kunna upprätthålla allmän ordning och säkerhet i anstalt och häkte samt bevara personella resurser för det klientnära och återfallsförebyggande arbetet. Syftet att förebygga oordning eller brott framgår redan av Europakonventionens artikel 8 och kan därmed i sig motivera en inskränkning i integritetsskyddet. Europadomstolen har dessutom i flera rättsfall bedömt att säkerhet i fängelse är ett sådant ändamål som kan motivera en rättighetsbegränsning.²⁵

Genom tagande av röstprov och verifiering med biometrisk autentisering skulle intagna kunna erbjudas utökad kontakt med anhöriga, dessutom under mindre integritetsinskränkande förutsättningar eftersom samtalen inte kommer att behöva avlyssnas av Kriminalvårdens personal i lika hög utsträckning. Även det kan motiveras med behovet av att upprätthålla ordning och allmän säkerhet inom anstalt och häkte, men syftet är också att erbjuda de intagna ett mer innehållsrikt verksamhetsinnehåll och möjlighet att upprätthålla kontakter med omvärlden och anhöriga. Det handlar alltså om åtgärder som i stor utsträckning syftar till att tillgodose de rättigheter som intagna har enligt både internationella åtaganden och svensk lagstiftning och som kommer att vara till gagn för de intagna. Att använda biometrisk autentisering för det nu angivna syftet får enligt utredningens mening, anses utgöra godtagbara intrång i de rättigheter som skyddas av regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

²⁴ Europadomstolens dom i Silver m.fl. mot Storbritannien, mål nr 7136/75, dom den 25 mars 1983.

²⁵ Europadomstolens dom i Wainwright mot Storbritannien, mål nr 12350/04, dom den 26 september 2006, dom i Van der Ven mot Nederländerna, mål nr 50901/99, dom den 4 februari 2003, dom i Iwańczuk mot Polen, mål nr 25196/94, dom den 15 november 2001, dom i Valašinas mot Litauen, 44558/98, dom den 24 juli 2001 och dom i Horych mot Polen, mål nr 13621/08, dom den 17 april 2012.

Utredningens slutsats är därmed att det är möjligt att inskränka skyddet för privatliv i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga och skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp och sådan övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden som stadgas i 2 kap. 6 § regeringsformen för intresset att upprätthålla effektiv och säker verkställighet av fängelsestraff och häktesverksamhet samt att bereda de intagna ett bredare och mer kvalitativt verksamhetsinnehåll samt möjlighet att upprätthålla kontakter med omvärlden.

Särskilt ingripande att uppta biometriska underlag av andra personer än intagna

Förtroenderådet vid en anstalt som utredningen träffat har lyft fram att anhöriga till intagna inte ska behöva drabbas av integritetsintrång p.g.a. annans tidigare kriminalitet, se avsnitt 13.1. Även representanterna för Advokatsamfundet har framfört starka betänkligheter gentemot förslaget.

Normalt är det de intagna som drabbas av rättighetsinskränkningar inom anstalt och häkte men av säkerhetsskäl behöver även andra personer i vissa fall underkasta sig sådana åtgärder. Exempel på sådana situationer är att besökare kan behöva underkasta sig åtgärder som kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning. Att besökare kan tvingas genomgå den formen av åtgärder motiverades i förarbetena till fängelselagen respektive häkteslagen med behovet av att hindra insmugglingen av otillåtna föremål som narkotika och vapen, trots att den ganska långtgående kontrollen kan innebära påfrestningar för anhöriga.²⁶ Det finns också möjlighet för Kriminalvården att granska brev och andra försändelser med intagna som mottagare. Utöver det kan anhöriga bli föremål för kontroller av belastningsregister och andra liknande kontroller innan samtal med en intagen godkänns. Det kommer också, efter genomförande av de ändringar som föreslås i propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling, att bli möjligt att behandla personuppgifter i säkerhetsregistret om bl.a. en

²⁶ Prop. 1974:20, med förslag till ny lagstiftning om kriminalvård i anstalt m.m., s. 41, prop. 1981/82:141, om ändring i lagstiftningen om kriminalvård i anstalt m.m., s. 29 och prop. 1975/76:90, med förslag till ny lag om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., m.m., s. 66 f.

anhörig som kan antas tillhöra eller verka för en organisation eller grupp som utövar allvarlig brottslig verksamhet.

Det är alltså möjligt att, med hänsyn till intresset att förebygga oordning eller brott och säkerställa säkerhet i fängelseverksamheten och häktesverksamheten, även inskränka rättigheter för andra personer än de intagna. Dessutom kan framhållas att inskränkningarna kan motiveras av behovet att erbjuda de intagna ett mer innehållsrikt verksamhetsinnehåll och möjlighet att upprätthålla kontakter med omvärlden i större utsträckning än idag. Det blir en avvägning av olika intressen som får avgöra om en inskränkning som träffar anhöriga är motiverad. Enligt utredningens bedömning väger de skäl som talar för en sådan rättighetsinskränkning över. Beträffande förslaget att ta upp röstprov av intagna så redogörs det för i avsnitt 14.3.3 och 15.3.3.

Upptagning av röstprov från andra än intagna och kontroll med biometrisk autentisering ska endast få ske när det är nödvändigt av säkerhetsskäl

Röstprov kan användas för att säkerställa att en viss röst tillhör en viss person genom biometrisk autentisering. Tekniken skulle kunna användas under elektronisk kommunikation för att säkerställa att det är den intagne och den person som godkänts för elektronisk kommunikation, som samtar. Om samtalet manipuleras eller telefonen överlämnas till en annan person kan samtalet genom en teknisk funktion avslutas omedelbart. Ett sådant verktyg vore enligt Kriminalvården till stor nytta för att säkerställa en säker och effektiv verksamhet, en slutsats som utredningen delar.

Att regelmässigt tillåta upptagning och användning av röstprov från andra än intagna utan närmare urskiljning framstår emellertid enligt utredningens mening som både onödigt och alltför ingripande och oproportionerligt, framför allt eftersom inte alla samtal behöver kontrolleras på det viset idag. Det bör därför i lagtext komma till uttryck att upptagning av anhörigas röstprover endast får ske när den elektroniska kommunikationen behöver kontrolleras av säkerhetsskäl. På samma vis bör det anges att kontroll med biometrisk autentisering endast får ske när det är nödvändigt av säkerhetsskäl, d.v.s. samma förutsättning som idag gäller för att elektronisk kommunikation ska få avlyssnas. Enligt utredningens

bedömning bör justeringarna göras i befintligt regelverk i fängelse- respektive häkteslagen.

Mer om säkerhetsskäl

Enligt gällande regelverk får Kriminalvården kontrollera elektronisk kommunikation genom avlyssning om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Utredningen föreslår nu att Kriminalvården även ska få använda biometrisk autentisering för sådan kontroll. Det kommer på samma vis som gäller för avlyssning att vara tillåtet endast om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Det innebär att Kriminalvården, precis som är fallet med avlyssning, kommer att behöva göra en riskbedömning i varje enskilt fall för att bedöma om elektronisk kommunikation kan tillåtas. Möjligheten att uppta röstprov från andra än intagna kommer på motsvarande vis begränsas till de fall när den elektroniska kommunikationen p.g.a. säkerhetsskäl behöver kontrolleras.

Frågan är då vad säkerhetsskäl innebär. I förarbetena till fängelselagen angav regeringen att det t.ex. kan finnas skäl att vägra kommunikation med en person som är misstänkt för brott eller som har kopplingar till kriminella nätverk, men också kommunikation som kan utnyttjas till att trakassera en målsägande.²⁷ Dessa omständigheter skulle, enligt utredningens bedömning, samtidigt kunna utgöra sådana säkerhetsskäl som i vissa fall kanske skulle kunna undanröjas genom biometrisk autentisering. Fler sådana exempel är, enligt utredningens bedömning, när det finns skäl att tro att den intagne genom elektronisk kommunikation kommer att söka kontakt med någon som telefontillstånd inte har godkänts för. Andra situationer när en sådan kontroll kan behöva göras är när det finns skäl att tro, eller indikationer på, att den som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen kan komma att påverkas av andra att medverka till otillåtna kontakter. Det kan t.ex. vara anhöriga som utsätts för påstötningar av ett kriminellt nätverk. Utöver det kan, enligt utredningens bedömning, säkerhetsskäl närmast alltid anses föreligga för intagna på säkerhetsavdelning.

Genom förslaget kommer Kriminalvården att ges ytterligare ett verktyg för att, i de fall det är påkallat av säkerhetsskäl, kontrollera

²⁷ Prop. 2009/10:135, *En ny fängelse- och häkteslagstiftning*, s. 145.

elektronisk kommunikation. Det kommer vara upp till Kriminalvården att bedöma om det är avlyssning eller biometrisk autentisering som behöver användas. Det kan inte uteslutas att det kan förekomma situationer där säkerhetsskäl är så pass tungt vägande att både avlyssning och biometrisk autentisering kan komma i fråga.

Från vilka personer röstprov ska kunna tas

Det är tydligt att det finns ett behov av att kunna ta upp röstprov från de personer som intagna vill ha kontakt med genom elektronisk kommunikation. Något behov av att använda andra biometriska underlag har inte framkommit. Utredningen föreslår därför att endast röstprov ska få samlas in från andra personer än intagna som godkänts för elektronisk kommunikation.

Det handlar företrädesvis om familjemedlemmar och andra anhöriga, vänner eller andra personer som den intagne har kontakter med. Däremot bör kontrollen inte omfatta elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda, d.v.s. motsvarande de personer som anges i 7 kap. 6 § fängelselagen respektive 3 kap. 6 § häkteslagen. I sådana fall bedömer utredningen att det inte finns några säkerhetsaspekter kopplade till att telefonsamtalet manipuleras eller att någon annan person än den som tillståndet gäller medverkar i samtalet.

Röstproven ska endast få användas i identifieringssyfte vid elektronisk kommunikation

Det behov som Kriminalvården har redogjort för när det gäller upptagning av biometriska underlag från andra personer än intagna, handlar uteslutande om att möjliggöra en säkrare och effektivare verifiering i samband med elektronisk kommunikation. Samma teknik skulle emellertid kunna användas för att identifiera personerna vid andra tillfällen som t.ex. besök i anstalt.

Utredningen gör dock bedömningen att möjligheten att använda röstprov från andra än intagna, för biometrisk autentisering bör vara

restriktiv. Mot den bakgrunden bör röstprov från andra än intagna inte få användas i alla situationer när en sådan person behöver identifiera sig. Det har inte heller framkommit något framträdande behov vid andra situationer än vid elektronisk kommunikation. Vid andra kontakter med den intagne än genom elektronisk kommunikation bör därför identifiering fortsättningsvis ske genom samma metoder som idag, nämligen sedvanlig identifiering genom uppvisande av identitetshandlingar. Denna begränsning bör i enlighet med ändamålsprincipen, uttryckligen specificeras i lagtext så att det framgår att ändamålet endast är biometrisk autentisering vid elektronisk kommunikation.

Enligt utredningens uppfattning bör förslagen genomföras genom justeringar i fängelselagen i kapitel 7 respektive häkteslagen i kapitel 3 där övriga bestämmelser om elektronisk kommunikation regleras. Kraven på att lagstiftning ska utformas enligt legalitetsprincipen och ändamålsprincipen har utredningen därmed tillgodosett genom att lagstiftningen kommer att vara förutsebar beträffande vilka biometriska underlag som får upptas, från vilken personkrets de får tas och att de får tas och användas enbart för ändamålet verifiering vid elektronisk kommunikation när det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Uptagning av röstprov kan i vissa fall vara en förutsättning för elektronisk kommunikation

När en intagen vill ha elektronisk kommunikation med en annan person är en grundläggande förutsättning, som utvecklas ovan, för att sådan kommunikation ska kunna ske, att det andre personen samtycker till kontakten. Den elektroniska kommunikationen utgör därmed ett helt frivilligt moment för både den intagne och den andre personen.

Utredningen lämnar nu förslag som innebär att de personer som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen kan komma att behöva lämna röstprov om det är nödvändigt att kontrollera kommunikationen av säkerhetsskäl. Eftersom röstprovet kommer att användas för att säkerställa att rätt personer deltar i samtalet, torde röstprovet i flera fall komma att vara en förutsättning för att den elektroniska kommunikationen ska kunna komma till stand. Det kommer dock fortfarande att vara frivilligt för den person som

kontakten ska äga rum med att låta Kriminalvården uppta dennes röstprov.

Representanter för Advokatsamfundet har till utredningen lyft riskerna med att införa upptagning av röstprov från bl.a. anhöriga. Enligt Advokatsamfundet kan en sådan ordning ha hämmande effekt på de anhörigas vilja att delta i sådan kommunikation. Det skulle i värsta fall kunna leda till att de intagna inte kan genomföra elektronisk kommunikation med sina anhöriga i den utsträckning den intagne skulle önska och må bra av, en utveckling som vore olycklig för den intagnes återanpassning till samhället. Utredningen har i viss utsträckning förståelse för denna synpunkt. Att en person inte vill lämna röstprov till Kriminalvården innebär emellertid inte per automatik att kontakt med personen kommer att vägras. Som beskrivs ovan kommer det vara upp till Kriminalvården att göra en riskbedömning i varje enskilt fall. Om någon vägrar att lämna röstprov till Kriminalvården skulle, förutsatt att säkerhetsriskerna går att undanröja, sådan elektronisk kommunikation kunna tillåtas med avlyssning utanför INTIK-systemet i stället.

Barnkonventionen

När vissa åtgärder riktas mot barn ska, utöver bestämmelser om skydd för privatliv och integritet som framgår av Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och regeringsformen, även barnkonventionen beaktas. Konventionen ställer bl.a. krav på att barnets bästa ska sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. I artikel 16 föreskrivs uttryckligen att barn har rätt till skydd mot intrång i sitt privatliv.

Biometriska underlag från barn får redan tas i vissa fall

När det gäller upptagning och användning av biometriska underlag och biometriska uppgifter från barn så förekommer det redan i olika situationer. Migrationsverket eller Polismyndigheten får, när vissa förutsättningar är uppfyllda, ta fingeravtryck från utlänningar som har fyllt 14 år, se 9 kap. 8 § utlänningslagen, vilket motsvarar åldersgränsen i en förordning antagen av Europaparlamentet och

rådet.²⁸ Enligt 6 § passlagen (1978:302) är sökanden skyldig att i samband med passansökan låta passmyndigheten ta sökandens fingeravtryck och en bild i digitalt format av sökandens ansikte. Skyldigheten gäller dock inte för barn under sex år, se 2 § passförordning (1979:664). Den som är föremål för en identitetskontroll är skyldig att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och ansiktetsbild i digitalt format för att kontrollera att dessa motsvarar dem som finns lagrade i pass, ett identitetskort eller annan motsvarande handling, se 26 c § folkbokföringslagen (1991:481). Skyldigheten att låta Skatteverket, på myndighetens begäran, ta fingeravtryck gäller, enligt 10 a§ folkbokföringsförordningen (1991:749), inte barn under sex år. Det framgår dessutom av 36 § lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare att om någon är misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, bl.a. fotografi och fingeravtryck tas av honom eller henne enligt bestämmelserna i rättegångsbalken.

Som framgår av redogörelsen finns ingen enhetlig åldersgräns vad gäller upptagning av biometriska underlag från barn. Åldersgränsen varierar beroende på lagstiftning och syftet med den biometriska upptagningen. När det gäller vilka biometriska underlag som får tas upp och användas är det fotografi och fingeravtryck som är tillåtet. Det finns i nuläget inget svenskt regelverk som medger upptagning av röstprov från barn.

Behöver barn samtycka till elektronisk kommunikation?

För det fall en intagen vill ha elektronisk kontakt med ett barn, d.v.s. någon som är under 18 år, är det, enligt 6 kap. 11 och 13 §§ föräldrabalken (1949:381) vårdnadshavarna som ska ta ställning till om samtycke till kontakten ska lämnas. För det fall en domstol har beslutat att ett barn ska ha rätt till umgänge med en intagen förälder,

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (omarbetning) (artiklarna 9.1 och 14.1).

gäller det beslutet även om vårdnadshavaren motsätter sig kontakten. Det är med andra ord inte barnet själv som rör över frågan om att delta i elektronisk kommunikation, även om dess inställning naturligtvis kan ha betydelse.

Om det införs en ordning där röstprov ska tas även från barn kommer det i praktiken innebära att det är någon annan än barnet som fattar beslutet om att lämna röstprov. Åtgärden att underkasta sig upptagning av biometriska underlag kommer därmed inte att innehålla samma grad av frivillighet som det kommer att göra för vuxna personer. Det är en ordning som ur ett barn- respektive integritetsskyddsperspektiv kan ifrågasättas. Dessutom kan det ifrågasättas hur en upptagning av röstprov ens skulle gå till i praktiken när det gäller riktigt små barn.

Röstprov ska endast få tas av barn om det är lämpligt

Upptagning av röstprov från barn kan alltså ifrågasättas ur både ett barn- respektive ett integritetsskyddsperspektiv. Mot dessa, förvisso tungt vägande argumenten, ska ställas fördelarna med en ordning där röstprov upptas även från barn. Vid en sådan lösning skulle integritetsskyddsvinster uppnås genom att samtalen inte skulle behöva avlyssnas av personal. Utöver det skulle barn inte kunna användas som verktyg för intagna som genom kontakten med barnet kan försöka förmå denne att lämna över luren till någon annan. Om en åldersgräns införs för upptagning av röstprov kommer det automatiskt skapas en ordning där all elektronisk kommunikation med barn under en viss åldersgräns aldrig kan kontrolleras med biometrisk autentisering. En sådan ordning skulle kunna utnyttjas av intagna och det finns risk för att barn under åldersgränsen systematiskt kommer att användas för otillåtna kontakter.

När det gäller upptagning av röstprov är det oftast fråga om kortvariga ingrepp och åtgärden innebär ett begränsat intrång som, i motsats till kroppsbesiktning, inte innebär någon ingående kroppslig undersökning eller krav på att barnet klär av sig och blottar kroppsdelar som normalt är täckta. Slutligen skulle effektivitetsvinsterna bli stora eftersom en stor del av den elektroniska kommunikation som avlyssnas idag, sker mellan en intagen och dennes barn. Det kan också väntas leda till en ökad

flexibilitet för barnen som kommer att kunna ha mer kontakt med den intagne som kan vara en förälder. Detta eftersom barnet kommer kunna ha kontakt vid fler tillfällen än vad som kan ske idag eftersom samtalen enligt den nuvarande ordningen avlyssnas i realtid och sker vid förbestämd tidpunkt när det föreligger säkerhetsskäl.

Vid en avvägning mellan å ena sidan intresset av att effektivt upprätthålla säkerheten inom häkte och anstalt och, å andra sidan, det ganska begränsade intrång i den personliga integriteten som upptagningarna kan innebära för barn, anser utredningen att intresset av att upprätthålla en säker verksamhet i anstalt och häkte väger tyngst. Utredningen föreslår därför att röstprov ska få tas även av barn.

Det kommer dock finnas situationer där en upptagning av röstprov från barn kan vara olämpligt. Det kan handla om situationer där väldigt unga barn ska delta i elektronisk kommunikation. I sådana fall kan det uppstå rent praktiska svårigheter att få barnet att lämna ett röstprov. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att det i lagtext bör anges att upptagning av röstprov från någon som är under femton år, endast får göras om det är lämpligt.

Förslagen är proportionerliga

Proportionalitetsprincipen innebär att ett tvångsmedel bara får användas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som utsätts för tvångsmedlet. Det innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden.²⁹ Vad gäller proportionaliteten av de förslag utredningen lämnar om att röstprov i vissa fall ska kunna tas från personer som ska ha elektronisk kommunikation med intagna för kontroll med biometrisk autentisering, gör utredningen följande bedömning.

Upptagningen av röstprov utgör sannolikt ett intrång i skyddet för privatlivet som stadgas i Europakonventionen samt EU:s rättighetsstadga och det är inte uteslutet att det innebär ett intrång i skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Det behöver därför

²⁹ Se t.ex. prop. 2016/17:165, *Kroppsbesiktning i syfte att utreda ålder i brottmålsprocessen*, s. 10.

säkerställas att möjligheten att uppta biometriska underlag inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med upptagningen.

Först och främst är de förslag som utredningen lämnar begränsade såtillvida att det endast är biometriska underlag i form av röstprov som får upptas och användas. Därmed begränsas upptagningen och användningen till att omfatta så få biometriska underlag som möjligt. Upptagningen frambringar inte något kroppsligt obehag och är av kortvarig natur jämfört med vad t.ex. dna-topsning eller kroppsbesiktning kan göra. Det fysiska ingreppet är därmed vad gäller upptagning av röstprov i det avseendet betydligt mindre ingripande, även om det kan ta längre tid att lämna i jämförelse med t.ex. fingeravtryck.

Utöver det kommer upptagningen som utgångspunkt bara att behöva göras vid ett tillfälle. Först om de biometriska underlagen eller uppgifterna av något skäl blir oanvändbara, t.ex. för att upptagningen inte är tillräckligt bra, att rösten har ändrats över tid eller av medicinska skäl eller för att ny eller bättre utrustning införskaffas av Kriminalvården, finns skäl att göra en ny upptagning. Så kan också vara fallet om det löper en längre tid mellan det att en intagen var häktad och verkställighet av fängelsestraff ska ske i kriminalvårdsanstalt, se avsnitt 20.4. Enligt utredningens uppfattning är förslagen välavvägda och behovet kan inte tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Utredningens bedömning är därmed att förslagen i denna del är proportionerliga.

De biometriska underlagen föreslås endast få användas för biometrisk autentisering vid elektronisk kommunikation. Förslagen medger alltså inte att de biometriska underlagen eller biometriska uppgifterna används för biometrisk autentisering eller annan identifiering i andra situationer. Finns behov av att någon annan än en intagen identifieras får det ske genom manuell kontroll av id-handlingar eller liknande. Utöver det kommer röstprov inte att få tas upp av alla som ska ha elektronisk kommunikation med intagna, utan det kommer bara att få användas när den elektroniska kommunikationen p.g.a. säkerhetsskäl är nödvändig att kontrollera. Genom att tillåta upptagning av röstprov endast i de fallen garanteras att upptagning enbart sker i de fall det verkligen är nödvändigt.

Motivet bakom förslagen består framför allt av behovet att upprätthålla en effektiv och säker verkställighet av fängelsestraff och

häktesverksamhet. Genom förslaget kommer Kriminalvården att på ett effektivt sätt kunna kontrollera elektronisk kommunikation. Därutöver kan förslaget få positiva effekter för verksamhetsinnehållet, genom att möjligheten för den intagne att kunna ha elektronisk kommunikation ökar om kontrollen av samtalen kan ske genom teknisk hantering i stället för att som idag ske genom personalens manuella försorg.

Biometrisk autentisering för användning av digitala resurser innebär alltså förvisso ett intrång för den enskilde i dennes grundläggande fri- och rättigheter men det skulle samtidigt innebära ökade möjligheter för både intagna och anhöriga att hålla kontakten med varandra. Dessutom skulle samtalen inte behöva avlyssnas i samma höga utsträckning vilket skulle innebära vinster för den personliga integriteten. Utredningen bedömer därmed att nödvändigheten av upptagningen och användningen av biometriska underlag för ändamålet biometrisk autentisering vid elektronisk kommunikation är så stor att det överväger det integritetsintrång som det innebär för den enskilde. Regleringen kommer också att innehålla längsta tid för behandling, se avsnitt 20.4. Gällande röstprov av andra än intagna gör där utredningen särskilda överväganden och föreslår att tiden för behandling av uppgifterna och bevarande av röstproverna ska vara så kort som möjligt. För ytterligare resonemang om proportionaliteten i stort, se kapitel 23 (integritetsanalysen).

Det hittills anförda gäller utredningens övervägande och bedömningen av proportionaliteten i lämnade förslag. Utöver det ska proportionalitetsprincipen alltid tillämpas vid varje tvångs- eller kontrollåtgärd. I fängelselagen kommer proportionalitetsprincipen till uttryck genom 1 kap. 6 § andra stycket. Motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 6 § andra stycket häkteslagen. Av bestämmelserna framgår att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Bestämmelserna gäller inte bara intagna utan även när en sådan åtgärd i förekommande fall vidtas mot en annan person.³⁰ Utredningen anser därför att det inte behöver göras någon justering i fängelselagen eller häkteslagen i detta avseende.

³⁰ Prop. 2009/10:135, *En ny fängelse- och häkteslagstiftning*, s. 121.

18 Dataskydd och sekretess

18.1 Inledning

Förutom att de förslag som utredningen lämnar behöver vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter, behöver förslagen också vara förenliga med de krav som följer av dataskyddslagstiftningen. Det har i det avseendet framkommit ett behov av tydligare analyser och ställningstaganden från lagstiftarens sida. Detta är viktigt inte minst eftersom Kriminalvården är i en intensiv expansionsfas och då behöver planera framtida verksamheter och anläggningar bl.a. i ljuset av möjliga digitala stödfunktioner. Enligt utredningens uppfattning kan tydliga ställningstaganden från lagstiftarens sida av vilka behov som bör kunna tillmötesgå genom biometrisk autentisering, d.v.s. när en sådan behandling av känsliga personuppgifter kan anses absolut nödvändig, underlätta planering och implementering av en ökad digitalisering av Kriminalvårdens verksamhet.

I detta kapitel redogörs för utredningens bedömning av hur lämnade förslag förhåller sig till reglerna om dataskydd och i förekommande fall de ändringar som utredningen föreslår i befintliga regelverk. På samma vis kommer det i detta kapitel att redogöras för de överväganden utredningen har gjort kring om förslagen kräver ändringar i befintligt regelverk rörande sekretess. En djupare analys av konsekvenserna för den personliga integriteten till följd av den personuppgiftsbehandling som utredningens förslag förutsätter, återfinns i integritetsanalysen, se kapitel 23.

18.2 Överväganden och förslag

18.2.1 Kriminalvården får behandla biometriska uppgifter

Bedömning: Kriminalvården får behandla biometriska uppgifter för biometrisk autentisering och annan identifiering om det är absolut nödvändigt. Det behöver därmed inte göras någon justering i Kriminalvårdens brottsdatalag eller i kriminalvårdsdatalagen.

Enligt kommande ändringar i Kriminalvårdens brottsdatalag kommer uppgifter om intagna och andra än intagna att få göras gemensamt tillgängliga. I kriminalvårdsdatalagen och kriminalvårdsdataförordningen finns stöd för Kriminalvården att behandla känsliga personuppgifter om intagna och andra personer automatiserat. Det behöver därmed inte heller i detta avseende göras någon justering i Kriminalvårdens brottsdatalag eller i kriminalvårdsdatalagen.

Skälen för utredningens bedömning

Innebär biometrisk autentisering och annan identifiering att Kriminalvården behandlar personuppgifter?

Den 1 juni 2022 trädde lagändringar i kraft som bl.a. innebär en skyldighet för en enskild att i vissa fall medverka till biometrisk autentisering, t.ex. med hjälp av sitt fingeravtryck, för att öppna en mobiltelefon eller liknande kommunikationsutrustning som har tagits i beslag, se 27 kap. 17 f § rättegångsbalken. I förarbetena till bestämmelsen uttalade regeringen att det vid biometrisk autentisering endast är fråga om en momentan behandling av personuppgifter som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som endast sker i det avläsningsbara informationssystemet, t.ex. i en mobiltelefon eller en surfplatta. Mot den bakgrunden gjorde regeringen bedömningen att den biometriska autentiseringen inte innebär någon personuppgifts-behandling som utförs av en behörig myndighet.¹

Till skillnad från den biometriska autentiseringen som kan göras enligt 27 kap. 17 f § rättegångsbalken, kan biometrisk autentisering

¹ Prop. 2021/22:119, *Modernare regler för användningen av tvångsmedel*, s. 154.

för att bekräfta en dömd persons identitet inom Kriminalvårdens verksamhet innebära att den biometriska autentiseringen kommer att göras med Kriminalvårdens utrustning och genom en kontroll mot de uppgifter om den dömd (fotografi, fingeravtryck eller röstprov) som är lagrad i Kriminalvårdens datasystem. Även om behandlingen alltså skulle vara momentan vid varje autentiseringsstillfälle kommer Kriminalvården, enligt utredningens bedömning, utföra personuppgiftsbehandling vid en sådan biometrisk autentisering. Utöver det vidtar Kriminalvården personuppgiftsbehandling vid både upptagningen av de biometriska underlagen och framtagandet av biometriska uppgifter samt den fortsatta hanteringen av dem, såsom t.ex. registrering i systemverktyg. Detsamma gäller om de biometriska underlagen och uppgifterna används för annan identifiering, d.v.s. Kriminalvården vidtar personuppgiftsbehandling även då.

Är dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen tillämplig?

För den största delen av all personuppgiftsbehandling som Kriminalvården vidtar gäller brottsdatalagen, som kompletteras av Kriminalvårdens brottsdatalog. Av 1 kap. 1 § Kriminalvårdens brottsdatalog framgår att lagen gäller utöver brottsdatalagen när någon av myndigheterna inom kriminalvården i egenskap av behörig myndighet enligt den lagen, behandlar personuppgifter i syfte att verkställa häktning eller straffrättsliga påföljder eller biträda en annan behörig myndighet när den utför uppgifter för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen.

Kriminalvårdens brottsdatalog är dock inte tillämplig för all verksamhet inom Kriminalvården. Viss del av verksamheten omfattas i stället av dataskyddsförordningen och kriminalvårdsdatalagen, se avsnitt 4.3.2 om relationen mellan dataskyddsförordningen och kriminalvårdsdatalagen. I 1 § kriminalvårdsdatalagen framgår nämligen att den lagen gäller vid behandling av personuppgifter i Kriminalvårdens verksamhet som avser verkställighet av frihetsberövanden och genomförande av transporter i de fall brottsdatalagen *inte* är tillämplig. Exempel på fall som avses, anges i förarbetena vara frihetsberövanden på annan grund än för misstanke om brott och straffverkställighet som t.ex.

en person som har omhändertagits enligt 4 § lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. eller en utlänning som har tagits i förvar enligt 3 kap. 1 § lagen om särskild utlänningskontroll eller enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen.² När det gäller häktesverksamheten omfattas endast sådan häktning som inte ligger inom brottsdatalagens tillämpningsområde. Det innebär att verkställighet av frihetsberövanden i samband med beslut om bl.a. häktning enligt 2 kap. 12 § konkurslagen eller enligt 2 kap. 16 § utsökningsbalken är sådana frihetsberövanden som faller inom kriminalvårdsdatalagens tillämpningsområde. Att sådan häktesverksamhet ligger utanför tillämpningsområdet beror på att Kriminalvården då inte agerar som behörig myndighet enligt brottsdatalagen.³

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att merparten av Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling faller inom ramen för brottsdatalagen och Kriminalvårdens brottsdatalag med tillhörande Kriminalvårdens brottsdataförordning. Det handlar framför allt om personer som är misstänkta eller dömda för brott. När det gäller frihetsberövanden som vidtas av andra skäl och som utgör en betydligt mindre del av Kriminalvårdens totala verksamhet, omfattas dessa personer emellertid av dataskyddsförordningen och kriminalvårdsdatalagen med tillhörande kriminalvårdsdataförordningen.

Anhöriga till intagna i häkte eller anstalt till följd av brottsmisstankar eller straffverkställighet

När det gäller dataskyddsregelverket omfattas straffverkställighet och häktesverksamhet, såvitt avser intagna med anledning av brottsmisstankar, av brottsdatadirektivet och brottsdatalagen med komplettering av Kriminalvårdens brottsdatalag och Kriminalvårdens brottsdataförordning. Det innebär att personuppgiftsbehandling relaterad till sådana intagna i anstalt och häkte företrädesvis regleras av dessa regelverk.

Huruvida personer som inte är intagna men som den intagne vill eller behöver ha elektronisk kommunikation med omfattas av samma regelverk eller av dataskyddsförordningen och kriminal-

² Prop. 2017/18:248, *Kriminalvårdsdatalag – en ny lag med anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 34.

³ Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning*, s. 373.

vårdsdatalagen, är inte lika självklart. I förarbetena till brottsdatalagen anges emellertid att den personuppgiftsbehandling Kriminalvården vidtar avseende personer som besöker eller på annat sätt har kontakt med de intagna utgör ett viktigt led i verkställigheten. Detta genom att det underlättar den intagnes kontakter med anhöriga, arbetsgivare och andra, och säkerhetsarbetet på anstalterna, genom att förhindra rymningar och att otillåtna föremål förs in på anstalterna. En sådan personuppgiftsbehandling faller därför under brottsdatalagens tillämpningsområde.⁴ Motsvarande bedömning bör göras gällande anhöriga till personer som är intagna med anledning av brott eller brottsmisstankar och som det enligt avsnitt 17.3 ska kunna upptas röstprov från.

Anhöriga till andra intagna

När det gäller anhöriga till en intagen som inte omfattas av brottsdatalagen, d.v.s. personer som är intagna av andra skäl än brottsmisstankar och som den anhörige vill eller behöver ha elektronisk kommunikation med, saknas uttalanden i förarbetena om vilket dataskyddsregelverk de omfattas av. Enligt utredningens bedömning torde emellertid den enda logiska slutsatsen vara att de personerna följer samma regelverk som den kategorin av intagna, d.v.s. de borde omfattas av dataskyddsförordningen och kriminalvårdsdatalagen.

Kriminalvården får behandla känsliga personuppgifter om det är absolut nödvändigt

För att Kriminalvården ska kunna ta upp och använda biometriska underlag och biometriska uppgifter vid biometrisk autentisering och annan identifiering behöver myndigheten, förutom den rättsliga möjligheten att ta upp biometriska underlag, även kunna behandla biometriska uppgifter.

Enligt 2 kap. 12 § brottsdatalagen får biometriska uppgifter och genetiska uppgifter behandlas endast om det är särskilt föreskrivet och det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. En

⁴ SOU 2017:29, *Brottsdatalag*, s. 218 f.

sådan föreskrift finns i 2 kap. 3 § Kriminalvårdens brottsdatalog där det anges att Kriminalvården får behandla biometriska uppgifter om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Att Kriminalvården får behandla biometriska uppgifter framgår således dels av bestämmelsens ordalydelse, dels av förarbetena till bestämmelsen där det konstateras att bestämmelsen infördes för att ge Kriminalvården rättsliga förutsättningar att behandla biometriska uppgifter, om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Motsvarande bestämmelse infördes inte för andra myndigheter, exempelvis Kustbevakningen och Skatteverket, eftersom de myndigheterna inte bedömdes ha samma behov av att behandla biometriska uppgifter.⁵ Regeringen har också inom lagstiftningsärendet rörande en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling påtalat att Kriminalvården redan idag har möjlighet att behandla biometriska uppgifter om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.⁶

Genom bestämmelsen i 2 kap. 3 § Kriminalvårdens brottsdatalog är det alltså redan särskilt föreskrivet, på det sätt som krävs enligt 2 kap. 12 § brottsdatalagen, att Kriminalvården får behandla biometriska uppgifter. Det behöver, enligt utredningens uppfattning, därför inte införas någon särskild bestämmelse som tillåter det med anledning av de ändringar som här föreslås.

Därefter bör övervägas vad som gäller inom kriminalvårdsdatalagens området, d.v.s. den lagstiftning som kompletterar dataskyddsförordningen. Det är enligt huvudregeln i artikel 9 i dataskyddsförordningen förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. Dataskyddsförordningen innehåller emellertid en rad undantag, bl.a. om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Det undantaget utgör framför allt grund för mycket av den behandling av känsliga personuppgifter som utförs av myndigheter.⁷ Artikeln är, såsom övriga materiella bestämmelser i dataskyddsförordningen, direkt tillämplig men det har ändå ansetts behövas nationella bestämmelser som är tillämpliga för alla myndigheter. Sådana bestämmelser finns i 3 kap. 3 och 4 §§

⁵ Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning*, s.193 och 200 f.

⁶ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 43 f. och prop. 2017/18:269, *Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning*, s. 254 f. och 376.

⁷ Westman, Daniel, *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)*, artikel 9, Karnov (JUNO) (besökt 2025-11-22).

dataskyddslagen. Kompletterande bestämmelser om myndigheters behandling av känsliga personuppgifter förekommer dessutom ofta i registerförfattningar, d.v.s. sektorsspecifik dataskyddsreglering för myndigheter. En sådan kompletterande reglering finns i kriminalvårdsdatalagen. Där framgår av 5 § att personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen (känsliga personuppgifter) får behandlas endast om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen. Det behöver därför, enligt utredningens bedömning, inte heller införas någon särskild bestämmelse i kriminalvårdsdatalagen med anledning av de ändringar som här föreslås.

Kravet på att behandlingen ska vara absolut nödvändig

Enligt Kriminalvårdens brottsdatalog och kriminalvårdsdatalagen får alltså känsliga personuppgifter behandlas endast om det är absolut nödvändig. Kravet på att Kriminalvården endast får behandla biometriska uppgifter om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen innebär att behovet av att behandla sådana uppgifter måste prövas särskilt noga⁸, se vidare avsnitt 5.6.3 och 5.6.4.

När det gäller kravet på nödvändighet, har EU-domstolen fastslagit, att det är uppfyllt när det eftersträvade målet av allmänt samhällsintresse inte rimligen kan uppnås på ett lika effektivt sätt genom andra medel som i mindre utsträckning inskränker de registrerades grundläggande rättigheter.⁹ I linje med uttalandet har regeringen i lagstiftningsärendet rörande utökad biometriupptagning inom brottsbekämpningen, bedömt att upptagning av dna-prov, fingeravtryck och ansiktsfotografi från den som är anhållen eller häktad till följd av misstanke om brott kan förutsättas leda till ökad effektivitet i brottsbekämpningen och att fler brott klaras upp. Regeringen menade därvid att behovet av en utökad obligatorisk upptagning vägde så tungt att det uppvägs det integritetsintrång som upptagningen och en efterföljande registrering innebär för den som anhålls eller häktas som misstänkt för brott.¹⁰

⁸ Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning*, s. 376.

⁹ EU-domstolens dom den 26 januari 2023 i mål C-205/21, V.S. mot Ministerstvo na vatreshnite raboti m.fl. För ett liknande resonemang se EU-domstolens dom den 1 augusti 2022 i mål C-184/20, OT mot Vyriausioji tarnybinės etikos komisija.

¹⁰ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 72 f.

Som det har redogjorts för i avsnitt 14.2, 15.2 och 16.2 är behoven att få uppta och använda biometriska underlag och biometriska uppgifter från intagna inom häkte och anstalt samt klienter inom frivård för biometrisk autentisering och annan identifiering, stora. Syftet med behandlingen handlar om att säkerställa att Kriminalvården kan upprätthålla och bedriva en säker men effektiv verksamhet med tydliga återfallsförebyggande ambitioner och brottspreventiva inslag, trots minskade personalresurser. Det går inte att uppnå samma effektivitet, där resurserna kan användas till klientnära och återfallsförebyggande insatser, med mindre ingripande åtgärder.

Som beskrivs i avsnitt 7.1.4 måste Kriminalvården skala upp sina resurser med fler och större anstalter och överhuvudtaget en mer omfattande verksamhet för att möta det behov som kan förutses framöver. En utbyggd kriminalvård kommer enligt utredningens bedömning inte att kunna upprätthålla en tillräcklig säkerhet för personal, intagna och besökare med en manuell identifiering av de olika slagen av intagna och frivårdsklienter. Tvärtom framstår det närmast, enligt utredningens bedömning, som en förutsättning för Kriminalvårdens verksamhet framöver, att det sker en digitalisering av stora delar av hanteringen och att verifiering av de intagna och dömda i ett sådant system kan ske genom biometrisk autentisering.

Förslagen innebär emellertid inte att Kriminalvården ges möjlighet att använda biometriska uppgifter för vilket ändamål som helst. Det är enbart i syfte att kontrollera de intagna och dömda genom biometrisk autentisering eller annan identifiering som biometriska uppgifter får användas för. När det gäller personer som inställer sig för att verkställa ett fängelsestraff eller påföljd men som inte kan identifiera sig får de biometriska underlagen och uppgifterna endast användas för biometrisk autentisering mot uppgifter i polisens biometrireger, eller annan identifiering. Utöver det är det endast de biometriska underlagen fotografi, fingeravtryck och röstprov som kommer att upptas och användas. Från personer som inställer sig för att verkställa ett fängelsestraff eller påföljd men som inte kan identifiera sig får endast fotografi och fingeravtryck upptas och användas. Dessutom kommer personuppgiftsbehandlingen att omgärdas av särskilda rättssäkerhetsgarantier, se kapitel 20. Förslagen innebär förvisso att alla intagna och de klienter som ska verkställa en påföljd utanför

fängelse med inslag av övervakning och kontrollåtgärder, kommer att omfattas av regleringen. Effektiviseringen bygger emellertid just på ett system som omfattar alla och effektivitetsvinsten skulle gå förlorad om individuella avsteg skulle krävas.

Mot bakgrund av det nyss anförda anser utredningen att det som utgångspunkt får anses absolut nödvändigt att behandla biometriska uppgifter om intagna och dömda inom ramen för häktesverksamheten, fängelseverksamheten och frivårdsverksamheten när det behövs för biometrisk autentisering eller annan identifiering. Det samma gäller biometriska uppgifter om de personer som inställer sig för att verkställa ett fängelsestraff eller påföljd men som inte kan identifiera sig. Det kan i sammanhanget konstateras att andra EU-länder, som även de har att efterleva dataskyddsdirektivets krav på absolut nödvändighet, använder biometrisk autentisering för liknande behov inom anstalter. I Belgien, Nederländerna och Österrike används t.ex. fingeravtryck för att bekräfta intagnas identitet, se kapitel 11.

Innan Kriminalvården tar någon form av biometrisk autentisering eller annan identifiering i bruk måste myndigheten emellertid omsorgsfullt pröva behovet och förutsättningarna för det. Därvid kan Kriminalvården behöva genomföra en konsekvensbedömning enligt 3 kap. 7 § första stycket brottsdatalagen och enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen. Om en sådan konsekvensbedömning visar att det finns särskild risk för intrång i den dömdes personliga integritet eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång (brottsdatalagen) eller hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter (dataskyddsförordningen), ska Kriminalvården samråda med Integritetsskyddsmyndigheten enligt 3 kap. 7 § andra stycket brottsdatalagen eller enligt artikel 36 i dataskyddsförordningen.

Särskilt om kravet på absolut nödvändighet när det gäller andra än intagna

Som det har redogjorts för i avsnitt 17.3 är behovet av att använda röstprov för verifiering genom biometrisk autentisering vid elektronisk kommunikation stora. Syftet med behandlingen handlar om att säkerställa att Kriminalvården kan upprätthålla och bedriva en säker men effektiv häktes- respektive anstaltsverksamhet, detta

trots en kapacitetsutökning och minskade personalresurser. Biometrisk autentisering är förvisso inte det enda sättet att uppnå tillräcklig säkerhet. Det går också att i viss utsträckning kontrollera den elektroniska kommunikationen genom avlyssning av en tjänsteman inom Kriminalvården. Däremot är det endast genom biometrisk autentisering som det går att säkerställa att kommunikationen sker med den person som är godkänd. Som anges ovan kan inte manuell avlyssning innebära full säkerhet i det avseendet. Som beskrivs i avsnitt 17.2.4 förekommer det idag i stor utsträckning försök till manipulation av samtalen som kan möjliggöra t.ex. fortsatt brottslighet under en anstaltsvistelse. Det är säkerhetsrisker som enligt utredningens bedömning endast kan motverkas på ett tillräckligt effektivt sätt genom biometrisk autentisering.

Förtroenderådet har emellertid ifrågasatt om tekniken kommer att vara tillräckligt säker och om den verkligen är lämplig med hänsyn till att röster över tid kan ändras, se avsnitt 13.1 där dessa synpunkter återges i sin helhet. I det sammanhanget bör understrykas att Kriminalvården enligt dataskyddsregelverket¹¹ är skyldigt att vidta tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att tekniken som ska användas för personuppgiftsbehandlingen är tillräckligt säker. Det kommer också finnas möjlighet att ta upp röstproven på nytt om rösten förändras över tid.

Enligt utredningens bedömning går det alltså inte att uppnå samma effektivitet med mindre ingripande åtgärder. Förslagen innebär inte att Kriminalvården ges möjlighet att använda biometrisk uppgifter för vilket ändamål som helst. Det är enbart i syfte att verifiera de personer som deltar i elektronisk kommunikation som biometrisk uppgifter får användas för. Upptagning kommer dessutom endast få göras när det är nödvändigt av säkerhetsskäl, på det vis som idag gäller för avlyssning enligt 7 kap 5 § fängelselagen och 3 kap. 5 § häkteslagen. Slutligen kommer personuppgiftsbehandlingen att omgärdas av gedigna rättssäkerhetsgarantier genom att det införs särskilda regler om längsta tid för behandling, se avsnitt 20.4.

Mot bakgrund av det nyss anförda anser utredningen att det som utgångspunkt får anses absolut nödvändigt att behandla röstprov när de behöver användas för att verifiera någons identitet i samband med

¹¹ Artikel 32 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 8 § brottsdatalagen.

elektronisk kommunikation. Innan Kriminalvården tar någon form av biometrisk autentisering i bruk måste myndigheten emellertid omsorgsfullt pröva behovet och förutsättningarna för det.

Därvid kan Kriminalvården, som anges ovan, behöva genomföra en konsekvensbedömning och samråda med Integritetsskyddsmyndigheten.

Uppgifter om barn får behandlas

Personuppgifter om barn utgör inte per automatik känsliga uppgifter. Av skäl 38 till dataskyddsförordningen framgår dock att barns personuppgifter förtjänar särskilt skydd, eftersom barn kan vara mindre medvetna om berörda risker, följder och skyddsåtgärder samt om sina rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter. Av skäl 50 till dataskyddsdirektivet framgår bl.a. att de åtgärder som den personuppgiftsansvarige vidtar bör omfatta utarbetande och genomförande av särskilda skyddsåtgärder för behandling av personuppgifter om barn.

När behandling av personuppgifter om barn aktualiseras måste även barnkonventionen beaktas, då i synnerhet vad som fastslås i artikel 3 om att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

Även om personuppgifter om barn förtjänar ett särskilt skydd finns inga andra begränsningar avseende behandling av känsliga personuppgifter i dataskyddsregelverket än vad som gäller i övrigt, d.v.s. biometriska uppgifter får endast behandlas om det är absolut nödvändigt. Utredningen har i avsnitt 14.3.3, 15.3.3, 16.3.3 och 17.3 särskilt vägt in de särskilda aspekter som finns gällande att uppta barns biometriska underlag och uppgifter och kommit fram till att skälen för detta överväger. Utredningen gör därför, även när det gäller barn, bedömningen att det som utgångspunkt får anses absolut nödvändigt att använda barns biometriska uppgifter för de ändamål som redogörs för i tidigare avsnitt.

Biometriska underlag och biometriska uppgifter om intagna kommer få göras gemensamt tillgängliga

Enligt 16 § Kriminalvårdens brottsdataförordning ska Kriminalvården föra ett centralt kriminalvårdsregister över i princip alla som verkställer en påföljd inom Kriminalvården. De uppgifter som får föras i det centrala kriminalvårdsregistret framgår för närvarande av en förhållandevis detaljerad reglering i Kriminalvårdens brottsdataförordning. Av 17 § och 2 § andra stycket 1 samma förordning framgår, vad gäller biometriska underlag, att fotografi får behandlas i registret. Någon reglering avseende andra biometriska underlag eller uppgifter finns i dagsläget inte.

Regeringen har emellertid i en proposition om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling föreslagit bl.a. att det centrala kriminalvårdsregistret ska ersättas. Enligt propositionen ska det införas särskilda bestämmelser i Kriminalvårdens brottsdatalag om behandling av personuppgifter som görs eller har gjorts gemensamt tillgängliga. Regelverket ersätter framför allt de detaljerade bestämmelserna i Kriminalvårdens brottsdataförordning om det centrala kriminalvårdsregistret. Förslaget har emellertid mindre praktisk betydelse eftersom Kriminalvården fortsatt kommer kunna arbeta i nuvarande verksamhetsstöd. Enligt bestämmelsen i 3 kap. 2 § Kriminalvårdens brottsdatalag, som kommer att gälla fr.o.m. den 1 april 2026, får personuppgifter göras gemensamt tillgängliga om uppgifterna avser en person som

1. är häktad, anhållen eller gripen med anledning av misstanke om brott eller verkställighet av påföljd eller utvisning,
3. är dömd till en påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården,
4. genom en utländsk dom eller ett utländskt beslut är dömd till en påföljd som kan komma att verkställas i Sverige,
5. genom en svensk dom eller ett svenskt beslut är dömd till en annan påföljd än som avses i 2 som kan komma att verkställas i ett annat land,
6. annars är frihetsberövad inom Kriminalvården för något av de syften som anges i 2 kap. 1 §, eller

7. är föremål för personutredning enligt 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Enligt utredningens bedömning kommer det i och med de nya bestämmelserna i Kriminalvårdens brottsdatalag att finnas stöd för Kriminalvården att göra biometriska underlag och uppgifter gemensamt tillgängliga.

Biometriska underlag och biometriska uppgifter från andra än intagna kommer få göras gemensamt tillgängliga

Det framgår av 2 § 4 Kriminalvårdens brottsdataförordning att uppgift om närståendes namn, adress, telefonnummer och relation till den registrerade får behandlas om det är nödvändigt. De uppgifterna får emellertid, enligt 17 § samma förordning, inte föras in i det centrala kriminalvårdsregistret. Enligt nuvarande reglering är det inte heller tillåtet att behandla biometriska underlag och uppgifter från anhöriga.

Regeringen har emellertid i propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling föreslagit förändringar i Kriminalvårdens brottsdatalag. Enligt den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 3 § Kriminalvårdens brottsdatalag kommer Kriminalvården att få göra personuppgifter om närstående och andra som har nära förbindelse till den registrerade, personer som p.g.a. tjänst eller uppdrag eller av annan anledning har kontakt med den registrerade och målsägande, gemensamt tillgängliga. Enligt utredningens bedömning kommer det i och med den nya bestämmelsen i Kriminalvårdens brottsdatalag att finnas stöd för Kriminalvården att göra biometriska underlag och uppgifter gemensamt tillgängliga om de personer som kommer att ha elektronisk kommunikation med en intagen. Det förutsätter emellertid att det inte införs någon begränsning i Kriminalvårdens brottsdataförordning.

Biometriska underlag och biometriska uppgifter om intagna och andra får behandlas enligt kriminalvårdsdatalagen och kriminalvårdsdataförordningen

Enligt 3 § kriminalvårdsdataförordningen får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att verkställa frihetsberövanden eller genomföra transporter. Känsliga personuppgifter får, enligt 5 § samma lag, behandlas om det är absolut nödvändigt. Det framgår av 2 § kriminalvårdsdataförordningen att om det är nödvändigt för att verkställa frihetsberövanden får Kriminalvården, i fråga om den som är frihetsberövad, behandla personuppgifter i en sådan journal som avses i 5 § häktesförordningen. Det framgår vidare att journalen får innehålla uppgifter om alla beslut som har fattats, viktiga händelser under frihetsberövandet och väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder som gäller personen. Den får även innehålla uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för frihetsberövandet. Det finns genom detta ett tillräckligt regelverk i detta avseende och någon justering i förordningen behövs därmed inte.

18.2.2 Rättslig grund och ändamål

Bedömning: Det kommer finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som kommer att vidtas med anledning av utredningens förslag.

I de förslag som lämnas om utökad användning av biometri inom Kriminalvården kommer ändamål för behandlingen att preciseras.

Skälen för utredningens bedömning

Rättslig grund enligt Kriminalvårdens brottsdatalag

Oavsett om en viss behandling av personuppgifter faller inom ramen för regelverket i dataskyddsdirektivet eller dataskyddsförordningen finns det krav på att det måste finnas rättslig grund för behandlingen, se vidare avsnitt 4.2.2 och 4.2.3.

Brottsdatalagen, som genomför dataskyddsdirektivet, innehåller övergripande och grundläggande bestämmelser om Kriminalvårdens behandling av personuppgifter. Enligt lagen får behöriga myndigheter behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, se 2 kap. 1 § brottsdatalagen. En mer preciserad beskrivning av den rättsliga grunden finns i 2 kap. 1 § Kriminalvårdens brottsdatalog enligt vilken Kriminalvården får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna utföra uppgifterna att verkställa häktning eller straffrättsliga påföljder, förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet i samband med verkställighet av häktning eller straffrättsliga påföljder, biträda andra myndigheter när de fullgör uppgifter för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Enligt ställningstagande i tidigare lagstiftningsarbeten uppfyller regleringen i brottsdatalagen och Kriminalvårdens brottsdatalog tillsammans med de författningar och regeringsbeslut som gäller för Kriminalvården, dataskyddsdirektivets krav på rättslig grund.¹²

Det kan konstateras att utredningens förslag om att tillåta Kriminalvården att uppta och använda biometriska underlag och uppgifter för biometrisk autentisering och annan identifiering främst syftar till att stärka säkerheten och effektiviteten avseende myndighetens uppdrag att verkställa häktning och straffrättsliga påföljder. Den personuppgiftsbehandling som aktualiseras med anledning av utredningens förslag faller därmed under brottsdatalagens tillämpningsområde och den rättsliga grunden så som den anges i brottsdatalagen respektive Kriminalvårdens brottsdatalog.

Rättslig grund enligt dataskyddsförordningen

För personuppgiftsbehandling som regleras av dataskyddsförordningen anges den rättsliga grunden i artikel 6 och när det gäller myndigheters behandling av personuppgifter framgår att den är

¹² Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning*, s. 252.

tillåten om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

I kriminalvårdsdatalagen finns ingen särskild reglering om rättslig grund och i stället gäller vad som framgår om rättslig grund i den direkt tillämpliga dataskyddsförordningen. I samband med att kriminalvårdsdatalagen infördes anförde regeringen, i likhet med vad som redogjordes för i förarbetena till Kriminalvårdens brottsdatalag, att den rättsliga grunden för behandlingen fastställdes genom den reglering av verksamheten som bedrivs inom Kriminalvården i t.ex. förordningen med instruktion för Kriminalvården, häkteslagen och polislagen.¹³

Viss del av den personuppgiftsbehandling som aktualiseras av utredningens förslag faller inom ramen för dataskyddsförordningen och kriminalvårdsdatalagen. När det gäller sådan personuppgiftsbehandling bör den rättsliga grunden i artikel 6.1 e vanligen tillämpas av myndigheter. De förslag som utredningen lämnar kommer innebära att det i lag preciseras att Kriminalvården under vissa förutsättningar får behandla biometriska underlag och biometriska uppgifter. Genom utredningens förslag får Kriminalvården en rättslig grund för sådan personuppgiftsbehandling.

Ändamålen specificeras i materiell lagstiftning

Den omständigheten att viss behandling är rättsligt grundad innebär inte att vilka personuppgifter som helst får behandlas eller att det får göras på valfritt sätt. Den personuppgiftsansvarige måste också iaktta övriga krav som gäller för behandling av personuppgifter. I artikel 4 i dataskyddsdirektivet anges bl.a. att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, något som också framgår av 2 kap. 3 § brottsdatalagen. Liknande reglering finns i artikel 5 i dataskyddsförordningen. Det är lagstiftaren eller den personuppgiftsansvarige som bestämmer ändamålen med behandlingen, se vidare avsnitt 4.2.2 och 4.2.3.

¹³ Prop. 2017/18:248, *Kriminalvårdsdatalag – en ny lag med anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 20.

När det gäller ändamål ska inledningsvis nämnas att utredningen utgår från den nuvarande systematiken i Kriminalvårdens brottsdatalog och kriminalvårdsdatalagen, där det inte finns några detaljregleringar i fråga om specificerade och legitima ändamål. Kriminalvårdens brottsdatalog saknar helt bestämmelser om ändamål och i kriminalvårdsdatalagen framgår endast att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att verkställa frihetsberövanden eller genomföra transporter. När det gäller ändamål för den personuppgiftsbehandling som Kriminalvården vidtar framgår den i stället av materiella bestämmelser i exempelvis häkteslagen och fängelselagen. På samma vis kommer ändamålen för vilka personuppgifter får behandlas att framgå av de materiella bestämmelser som utredningen föreslår ska införas i bl.a. fängelselagen och häkteslagen och som kommer ge Kriminalvården rätt att under vissa förutsättningar uppta och använda biometriska underlag och uppgifter.

Kravet enligt dataskyddsdirektivet och dataskyddsförordningen på att ändamålen ska vara särskilda innebär att ändamålen måste vara tillräckligt specificerade för att ge ledning för bedömningen av vilka uppgifter som är adekvata och relevanta för den aktuella behandlingen och för att det ska kunna avgöras att inte för många uppgifter behandlas. De förslag som utredningen nu lämnar omfattar endast de biometriska underlagen fotografi, fingeravtryck och röstprov. Det är alltså inga andra biometriska underlag som kommer att få behandlas.

Ändamålen måste också vara berättigade vilket innebär att det måste finnas en koppling till den rättsliga grunden. Förslagen om att Kriminalvården ska få uppta och använda biometriska underlag och uppgifter syftar enbart till att ge Kriminalvården verktyg för att upprätthålla en effektiv och säker häktes-, fängelse- och frivårdsverksamhet. Enligt de förslag som utredningen lämnar kommer biometriska underlag få upptas och användas endast för biometrisk autentisering eller annan identifiering, se vidare avsnitt 14.3.3, 15.3.3, 16.3.3 och 17.3. Genom avgränsningen tydliggörs vad de biometriska underlagen och uppgifterna får användas till. Kravet på koppling mellan ändamål och grund är därmed, enligt utredningens bedömning, uppfyllt.

18.2.3 Användning av AI

Bedömning: Kriminalvården behöver iaktta dataskyddsregler, AI-förordningen och kommande implementerande svensk lagstiftning vid framtagande, utveckling och användning av teknik för biometrisk autentisering och annan identifiering.

Det behöver inte införas ett särskilt ändamål för testverksamhet.

Skälen för utredningens bedömning

AI, maskininlärning och djupinlärning

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av artificiell intelligens, d.v.s. AI. Begreppet avser inte en enskild, särskild teknik utan omfattar flera olika typer av tekniker. Ofta används orden maskininlärning och djupinlärning för att beskriva samma sak men det finns skillnader i begreppen. AI utgör i det avseendet ett mer generellt och bredare begrepp som omfattar både maskininlärning och djupinlärning. Maskininlärning sker genom att en algoritm tränas med data som t.ex. personuppgifter och resulterar i en matematisk modell, som brukar kallas för AI-modell. Modellen används sedan för att statistiskt komma fram till det mest rimliga svaret när den ställs inför en fråga. Maskininlärning består alltså av processen där datorer utvecklar förmågan att lära sig och anpassa sig till en uppgift, utan att behöva programmeras specifikt för den uppgiften.¹⁴ Med djupinlärning avses en form av maskininlärning som är uppbyggd på ett sätt som liknar den mänskliga hjärnans neuronnät.¹⁵

AI är med andra ord olika former av tekniker som är under snabb utveckling och kan användas på en mängd olika sätt inom olika delar av samhället. Genom tekniken kan stora effektivitetsvinster uppnås, samtidigt som den också kan ge upphov till olika risker. Det är troligt att sådana tekniker kommer att bli alltmer intressanta för

¹⁴ Integritetsskyddsmyndigheten, <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/vagledning-om-gdpr-och-ai/teknisk-beskrivning-av-ai/vad-ar-maskininlarning/> (hämtad 2025-11-22).

¹⁵ Integritetsskyddsmyndigheten, <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/vagledning-om-gdpr-och-ai/teknisk-beskrivning-av-ai/vad-ar-djupinlarning/> (hämtad 2025-11-22).

myndigheter att använda i olika delar av deras verksamheter ju mer sådana verktyg utvecklas. Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har uppskattat att det ekonomiska värdet av ett fullständigt införande av nuvarande AI-teknik i svensk offentlig förvaltning skulle uppgå till cirka 140 miljarder kr. Därutöver bedömer DIGG att det kan finnas indirekta ekonomiska värden i form av bl.a. ökad rättvisa.¹⁶

AI-förordningen

Europaparlamentet har, i syfte att bl.a. harmonisera regler om AI inom EU, antagit en förordning om AI, den s.k. AI-förordningen.¹⁷ Enligt AI-förordningen definieras system med artificiell intelligens (AI-system) som ett maskinbaserat system som är utformat för att fungera med varierande grad av autonomi och som kan uppvisa anpassningsförmåga efter införande och som, för uttryckliga eller underförstådda mål, drar slutsatser härledda från den indata det tar emot, om hur utdata såsom förutsägelser, innehåll, rekommendationer eller beslut som kan påverka fysiska eller virtuella miljöer ska genereras.

AI-förordningens regelsystem har utarbetats utifrån en riskbaserad metod för att skapa en uppdelning mellan olika typer av AI-system utifrån deras användningsområden. Vissa AI-användningsområden anses så riskabla att de förbjuds, t.ex. manipulation för att medvetet skada någon psykiskt eller fysiskt. Medan andra AI-användningsområden får användas men med vissa anpassningar och krav utifrån om AI-systemen anses utgöra hög, liten eller ingen risk.

För användningsområden som anses utgöra en hög risk, t.ex. AI-användning inför livsavgörande beslut så som för studier och anställning, gäller vissa krav i form av bl.a. kontroll av efterlevnad och registrering hos ansvarig myndighet. De AI-system som anses

¹⁶ Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI, delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF och I2019/01020/DF (delvis), s. 9.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning 2024/1689 av den 13 juni 2024, om harmoniserade regler för artificiell intelligens och om ändring av förordningarna (EG) nr 300/2008, (EU) nr 167/2013, (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 och (EU) 2019/2144 samt direktiven 2014/90/EU, (EU) 2016/797 och (EU) 2020/1828 (förordning om artificiell intelligens).

innebära liten eller ingen risk får användas utan restriktioner, med vissa undantag.

Utöver risknivån ställs det krav beroende på vilken roll och vilket ansvar en aktör har i AI-systemets värdekedja. Ett system för tillsyn, styrning och kontroll av efterlevnad ska införas både på nationell nivå och på EU-nivå. Vidare ställs krav på etableringen av s.k. regulatoriska sandlådor i syfte att främja innovation och effektivisera regel efterlevnad.

AI-förordningen gäller som svensk lag men förutsätter kompletterande nationella bestämmelser. Bestämmelserna i AI-förordningen ska börja tillämpas vid olika tidpunkter med start från den 1 augusti 2024.

En utredning, som har haft i uppdrag att se över behovet av nationella anpassningar till följd av AI-förordningen, presenterade den 6 oktober 2025 sina förslag.¹⁸ Förslagen avser bl.a. att de svenska bestämmelser som behöver komplettera AI-förordningen huvudsakligen ska samlas i en ny lag och en ny förordning. Utredningen föreslår också ett system för marknadsövervakning, marknadskontroll, styrning och kontroll av efterlevnad som består av elva marknadskontrollmyndigheter och två anmälade myndigheter. Vidare föreslår utredningen att Post- och telestyrelsen ska få ett huvudsakligt ansvar för marknadskontroll enligt AI-förordningen. Utöver det föreslår utredningen bestämmelser om sanktioner och ingripanden samt bestämmelser om vissa innovationsfrämjande åtgärder, bl.a. om regulatoriska sandlådor för AI. Post- och telestyrelsen föreslås inrätta en sådan regulatorisk sandlåda. Utredningen gör även bedömningen att det behövs kompletterande bestämmelser om sekretess, tystnadsplikt, uppgiftsskyldighet och sekretessbrytande bestämmelser.

Kriminalvårdens användning av biometriska underlag och uppgifter

Det har tidigare redovisats att Kriminalvården står inför stora utmaningar med anledning av kommande kapacitetsutökning. För att kunna hantera kapacitetsutökningen kommer en rad åtgärder behöva vidtas, där en utökad användning av digitalisering och

¹⁸ SOU 2025:101, *Anpassningar till AI-förordningen Säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation.*

användning av biometriska underlag och uppgifter för autentisering och annan identifiering kommer att vara viktiga delar.

Genom de förslag som utredningen nu lämnar kommer Kriminalvården att kunna uppta och använda biometriska underlag för biometrisk autentisering. Det innebär att Kriminalvården genom ansiktsjämförelse, fingeravtrycksjämförelse och röstjämförelse kommer att kunna verifiera personers identitet. Metoden för biometrisk autentisering bygger på en jämförelse mellan två uppsättningar av biometriska uppgifter. Jämförelsen möjliggörs genom AI-teknik som kan automatisera bearbetningen och analysen av t.ex. bilder på ansikten. För att skapa en applikation för ansiktsigenkänning krävs i regel stora mängder bilder på ansikten som en AI-modell sedan tränas på. Det krävs för att AI-modellen, som applikationen använder, ska bli tillräckligt träffsäker. När AI-modellen är färdigtränad kan den skapa digitala, biometriska mallar som är unika och specifika för varje person. En biometrisk mall kan sedan jämföras med andra biometriska mallar som redan finns lagrade i exempelvis en central databas eller en personlig enhet, t.ex. en mobiltelefon.¹⁹

Med stor sannolikhet kommer åtminstone vissa av de tekniska lösningar som Kriminalvården i framtiden kommer att använda för biometrisk autentisering att innebära användning av AI. Det går i nuläget inte att närmare beskriva vilken teknik och vilka lösningar som kommer att användas. Allt är beroende av vilka lösningar som finns tillgängliga eller som kan utvecklas när Kriminalvården framöver kommer att behöva ta sådan teknik i drift. Det går därmed inte heller att förutspå vilken risknivå enligt AI-förordningen som tekniken kommer att ha. Baserat på de behov som Kriminalvården beskrivit finns inom verksamheten och de tekniska lösningar myndigheten ser framför sig kommer att behöva använda, handlar det enligt utredningens bedömning emellertid inte om någon förbjuden AI som påkallar särskild reglering i lag. Oavsett detta ställer det krav på Kriminalvården att framöver iaktta den allmänna dataskyddsregleringen vid utveckling och användande av AI, vilket bl.a. kommer kräva samråd med Integritetsskyddsmyndigheten, se bl.a. avsnitt 4.4. Utöver det behöver Kriminalvården beakta AI-

¹⁹ Integritetsskyddsmyndigheten, <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/vagledning-om-ansiktsigenkanning-och-gdpr/vad-ar-ansiktsigenkanningsteknik/> (hämtad 2025-11-22).

förordningen och den kommande kompletterande svenska lagstiftningen, när sådan finns på plats.

Behov av att använda biometriska uppgifter för testverksamhet

En ordning där Kriminalvården får behandla biometriska underlag och biometriska uppgifter i enlighet med utredningens förslag förutsätter att myndigheten också får behandla sådana uppgifter för att utföra nödvändig testverksamhet. Utan en sådan möjlighet hindras myndigheten från att skapa och utveckla eller implementera inköpta nya tekniska system som är nödvändiga för att kunna utföra den biometriska autentisering som Kriminalvården genom utredningens förslag ges möjlighet att utföra, t.ex. verifiering vid daglig tillsyn och slussning av intagna.

Om Kriminalvården behöver använda tekniska lösningar för t.ex. ansiktsgenkänning kan programvaran behöva tränas och valideras på verkliga förhållanden gällande förmågan att jämföra nytagna fotografier med andra bilder som myndigheten i ett tidigare skede har tagit av de intagna. Uppgifterna som används vid test och validering behöver återspegla verkliga förhållanden, t.ex. avseende glasögon, smink, frisyser och huvudbonader. Det är alltså inte möjligt att utföra nödvändiga tester och validering av tekniken för ansiktsgenkänning utan ansiktsbilder. Testverksamheten är en nödvändig förutsättning för att ett sådant system ska kunna användas i skarpt läge på ett rättssäkert och ickediskriminerande sätt. Det kan till och med ifrågasättas om det överhuvudtaget är tekniskt möjligt att ta tekniska system i drift utan en föregående testperiod.²⁰

Det behöver inte införas något särskilt ändamål för testverksamhet i Kriminalvårdens brottsdatalag eller i kriminalvårdsdatalagen.

För att genomföra test och validering samt nå tillförlitliga och rättssäkra resultat kan en relativt stor mängd uppgifter behöva behandlas vilket kan innebära ett integritetsintrång. Att ta ett system i drift utan testperiod riskerar medföra att systemet kommer att

²⁰ Prop. 2020/21:5, *Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen*, s. 11.

innehålla fel och brister. Möjligheten att testa ny teknik bidrar alltså till att det kan införas träffsäkra, rättssäkra och effektiva system, där risken för olägenheter i form av felbedömningar till den enskildes nackdel minimeras samtidigt som en hög säkerhetsnivå kan upprätthållas.²¹

När det gäller de rättsliga förutsättningarna för att få behandla personuppgifter för teständamål har dessa upprepade gånger behandlats i förarbeten till olika lagstiftningar. Det kan exempelvis nämnas att Lagrådet har uttryckt att planering, uppföljning och utvärdering av en verksamhet är en integrerad del av själva verksamheten och inte någon från denna fristående aktivitet samt att detta är så självklart att det inte behöver sägas uttryckligen, en uppfattning som regeringen har delat.²² Av samma skäl har någon ändamålsbestämmelse rörande planering, uppföljning och utvärdering av verksamhet inte införts i brottsdatalogen.²³

Även utveckling av nya digitala arbetssätt genom tester m.m. utgör idag en integrerad del av myndigheternas verksamhet. Regeringen har i flera olika sammanhang uttalat att behandling av personuppgifter för teständamål är något som normalt inte brukar regleras i särskilda registerförfattningar och att det måste anses vara en slags huvudprincip att testverksamhet inte behöver regleras som ett särskilt ändamål, ett ställningstagande som godtagits av riksdagen i dessa lagstiftningsärenden.²⁴ Trots det ställningstagande från lagstiftaren förekommer ändå sådana ändamålsbestämmelser i vissa myndigheters registerlagstiftningar. När det t.ex. gäller just testverksamhet inom ramen för utlännings- och medborgarskapslagstiftningen har en sådan ändamålsbestämmelse ansetts påkallad.²⁵ Det kan också noteras att det i utredningen rörande biometriska underlag och uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet föreslås införas ett ändamål för

²¹ SOU 2025:75, *Biometriska underlag och uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet*, s. 467.

²² Prop. 2004/05:164, *Tullverkets brottbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling*, s. 179 och prop. 2014/15:63, *Åklagardatalag*, s. 63.

²³ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 118 f.

²⁴ Prop. 2015/16:65, *Utlänningsdatalog*, s. 64 och prop. 2019/20:113, *En mer ändamålsenlig dataskyddsreglering för studiestödsverksamheten*, s. 20 f. Jfr även regeringens uttalanden med innebörden att behandling för ändamålen uppföljning, utveckling och testning av analys- och urvalsmodeller inte regleras särskilt för Utbetalningsmyndigheten i prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 205.

²⁵ Prop. 2015/16:65, *Utlänningsdatalog*, s. 64.

testverksamhet²⁶, i motsats till att det i utredningen rörande nya registerlagar för Skatteverket, Tullverket och Kronofogden konstateras att ett sådant ändamål inte behövs.²⁷

I förarbetena till dataskyddslagen har regeringen uttalat att behandling av personuppgifter som utförs som ett led i de administrativa åtgärder som myndigheter vidtar, oavsett om de framgår av lag eller beslut eller vidtas för att myndigheten faktiskt ska fungera, är rättsligt grundade i dataskyddsförordningens mening. Åtgärderna måste dock vara nödvändiga för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter, vilka måste vara fastställda i enlighet med gällande rätt.²⁸

I förarbetena till dataskyddslagen har även uttalats att det är ett viktigt allmänt intresse att myndigheternas ärendehandläggning kan ske på ett effektivt och rättssäkert sätt.²⁹ Vidare har regeringen uttalat att det i dagsläget mer eller mindre regelmässigt bör anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.³⁰

Att myndigheternas olika författningsreglerade uppgifter också omfattar att utveckla effektiva och säkra digitala arbetssätt har lyfts i utredningen rörande nya registerlagar för Skatteverket, Tullverket och Kronofogden. Den utredningen menar att tester som avser utveckling av befintlig eller ny it-infrastruktur bör vara en sådan administrativ och integrerad uppgift som myndigheterna behöver utföra för att kunna sköta sina respektive verksamheter. I det nyss sagda ingår även utveckling av AI, d.v.s. olika former av digitala system för bl.a. maskininlärning.³¹

Som ovan redogjorts för har frågan om det behövs en särskild bestämmelse som reglerar ändamål för testverksamhet eller inte, i och för sig bedömts olika inom olika lagstiftningsärenden. Enligt utredningens uppfattning synes lagstiftaren emellertid förespråka att testverksamhet som huvudregel inte behöver anges som ett eget

²⁶ SOU 2025:75, *Biometrisk underlag och uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet*, s. 468.

²⁷ SOU 2023:100, *Framtidens dataskydd Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, s. 514 f.f.

²⁸ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 60 f.

²⁹ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 87.

³⁰ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 47.

³¹ SOU 2023:100, *Framtidens dataskydd Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, s. 516.

ändamål och att när så trots allt skett, snarare ska ses som undantag. Eftersom Kriminalvårdens brottsdatalag dessutom saknar ändamålsbestämmelser, vore det enligt utredningens bedömning avvikande att införa ett sådant enbart för testverksamhet. Med anledning av det anförda bedömer utredningen därför att det inte behöver införas något särskilt ändamål för testverksamhet i Kriminalvårdens brottsdatalag eller i kriminalvårdsdatalagen.

Testverksamhet med känsliga personuppgifter kan vara absolut nödvändig för syftet med behandlingen.

Kriminalvården har redan enligt 2 kap. 3 § Kriminalvårdens brottsdatalag och 5 § kriminalvårdsdatalagen, se avsnitt 18.2.1, möjlighet att behandla känsliga personuppgifter om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Det finns alltså inget förbud mot att behandla känsliga personuppgifter i testverksamhet som sker för ett syfte som anges i 1 kap. 1 § Kriminalvårdens brottsdatalag eller 1 § kriminalvårdsdatalagen. Med anledning av det anförda bedömer utredningen att Kriminalvården redan får behandla biometriska uppgifter för testverksamhet.

Det kan i sammanhanget emellertid konstateras att behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet normalt inte anses vara absolut nödvändig om det är möjligt att nå ett rättssäkert och tillförlitligt resultat genom att använda alternativa och mindre integritetskänsliga tillvägagångssätt, t.ex. fiktiva eller avidentifierade uppgifter.³² Som nämnts finns det emellertid situationer när det inte finns något alternativ till att använda verkliga personuppgifter för att testa och validera nödvändiga tekniska system, d.v.s. situationer där användandet av fiktiva uppgifter inte skulle ge ett tillförlitligt och rättssäkert resultat. I sådana situationer kan testverksamhet med känsliga personuppgifter vara absolut nödvändig för syftet med behandlingen. Därutöver behöver de krav som dataskyddsregelverken uppställer på bl.a. öppenhet, uppgiftsminimering, riktighet, proportionalitet och säkerhet uppfyllas även vid testverksamhet. Kriminalvården kan behöva genomföra en konsekvensbedömning enligt artikel 35 dataskyddsförordningen och 3 kap. 7 § första stycket brottsdatalagen, se avsnitt 4.4 om när

³² Prop. 2020/21:5, *Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen*, s. 13 f.

en konsekvensbedömning är påkallad. Om en sådan konsekvensbedömning visar att det finns särskild risk för intrång i den enskildes personliga integritet eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång, måste Kriminalvården samråda med Integritetsskyddsmyndigheten enligt artikel 36 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 7 § andra stycket brottsdatalagen.

18.2.4 Sökning på biometriska uppgifter

Förslag: Sökförbudet i brottsdatalagen ska inte hindra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på biometriska uppgifter i vissa personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga.

Sökförbudet i kriminalvårdsdatalagen ska inte hindra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på biometriska uppgifter.

Skälen för utredningens förslag

I 2 kap. 14 § brottsdatalagen finns ett generellt förbud för behöriga myndigheter mot att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Med känsliga personuppgifter avses enligt 2 kap. 11 och 12 §§ brottsdatalagen personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning samt biometriska uppgifter som används för att identifiera en person och genetiska uppgifter. Förbudet mot att söka på känsliga personuppgifter utgår från ändamålet med sökningen. Om syftet inte är att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter är sökningen tillåten. Det gäller även om känsliga personuppgifter används vid sökningen.³³

I de flesta myndigheters registerlagstiftningar som kompletterar brottsdatalagen finns undantag från sökförbudet i brottsdatalagen som är anpassade till de olika myndigheternas behov, se t.ex. 2 kap. 5 och 6 §§ polisens brottsdatalag. I Kriminalvårdens brottsdatalag

³³ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 448.

finns för närvarande endast ett undantag i 3 kap. 5 § som rör sökningar i säkerhetsregistret. Genom propositionen om modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling som träder i kraft den 1 april 2026 ska det emellertid införas ett undantag från sökförbudet så att Kriminalvården ska kunna göra sökningar i gemensamt tillgängliga uppgifter som innebär att sammanställningar grundade på vissa känsliga personuppgifter skapas.

Det är framför allt för att kunna placera intagna och av hänsyn till intagnas och personalens säkerhet som Kriminalvården behöver kunna söka på känsliga personuppgifter. Det finns exempelvis behov av sammanställningar grundade på känsliga personuppgifter för att säkerställa att personer från grupperingar med exempelvis politiska, etniska eller religiösa motsättningar inte placeras på samma avdelning eller i samma bostadsrum.³⁴ Det föreslagna undantaget från sökförbudet medger emellertid, enligt den föreslagna utformningen, inget undantag beträffande biometriska uppgifter.

Även i 6 § kriminalvårdsdatalagen finns ett förbud mot att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Enligt samma bestämmelse hindrar emellertid inte sökförbudet sökning i personuppgifter i säkerhetsregistret i syfte att få fram ett urval av personer grundat på etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning. Undantaget från sökförbudet medger emellertid inget undantag beträffande biometriska uppgifter.

Som redogörs för i avsnitt 14.2, 15.2 och 16.2, har Kriminalvården behov av att i vissa situationer göra sökningar bland myndighetens egna uppgifter i syfte att identifiera en viss person. Det handlar framför allt om situationer där olika former av ordningsstörningar har förekommit. Kriminalvården vidtar frekvent övervakning med bild- och ljudupptagning och kan på det viset ibland uppmärksamma ordningsstörningar i form av olämpligt uppträdande eller användande av utrustning för andra ändamål än de är avsedda. Men det kan också handla om situationer där Kriminalvården behöver ta reda på vem som senast har befunnit sig inom ett visst utrymme. De bilder eller ljudupptagningar som har fångat en sådan situation eller ett fingeravtryck som har avsatts mot en viss läsare kan användas för att identifiera den som orsakat en ordningsstörning. I de fall

³⁴ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 36

personalen på egen hand inte kan identifiera vem det är som syns på en bild eller hörs på en inspelning, vilket sannolikt kommer att bli ett mer omfattande problem på större häkten och anstalter, behöver Kriminalvården använda den biometriska uppgiften för att kunna göra en sökning i syfte att identifiera personen.

Att kunna göra en säker identifiering i en sådan situation är central för upprätthållande av säkerheten för övriga intagna och personal och kan stärka rättssäkerheten för de intagna. Enligt utredningens bedömning saknas mindre ingripande och jämförbara alternativ som uppnår samma resultat som ett undantag från sökförbudet i brottsdatalagen. Det bör därför införas ett undantag från sökförbudet även beträffande biometriska uppgifter. Undantaget bör ske genom ändring i den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 5 § Kriminalvårdens brottsdatalag. I enlighet med förslaget bör undantaget inte omfatta sökning i gemensamt tillgängliga uppgifter om personer som är föremål för personutredning eller personer som genom en svensk dom eller ett svenskt beslut är dömd till en påföljd som kan komma att verkställas i ett annat land. Ett motsvarande undantag bör även införas i 6 § kriminalvårdssdatalagen. Enligt Kriminalvården kommer biometriska uppgifter inte enbart att hållas i säkerhetsregistret. Undantaget i kriminalvårdssdatalagen ska därför inte begränsas till bara det registret.

18.2.5 Sekretess

Bedömning: De uppgifter som Kriminalvården behandlar med anledning av utredningens förslag i kapitel 14, 15, 16 och 17 omfattas av sekretess. Något behov av ytterligare sekretesskydd föreligger inte.

Skälen för utredningens bedömning

Tillräckligt sekretesskydd finns

Inom Kriminalvården gäller sekretess för uppgifter till skydd för enskildas personliga förhållanden i 35 kap. 15 § OSL, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt

men om uppgiften röjs. Med enskild avses inte bara intagna utan även t.ex. deras anhöriga och deras tilltänkta övervakare.³⁵ De uppgifter som Kriminalvården behöver behandla för att ta upp biometriska underlag i enlighet med utredningens förslag omfattas av detta sekretesskydd. Det har under utredningsarbetet inte framkommit något behov av ytterligare sekretesskydd.

Uppgiftsskyldighet

I sammanhanget bör emellertid nämnas den uppgiftsskyldighet som Kriminalvården har enligt 5 § lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Med brottsbekämpande myndigheter avses enligt 2 § samma lag, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Enligt bestämmelsen i 5 § ska Kriminalvården lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet, om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska emellertid inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Den avvägning som ska göras kommer alltså att utgå från å ena sidan sekretessintresset och, å andra sidan, brottsbekämpningens intresse av uppgiften.

En utgångspunkt för bedömningen av sekretessintresset är sekretessens styrka, som i regel bestäms med hjälp av s.k. skaderekvisit.³⁶ Att lagstiftaren tidigare har bedömt att uppgifterna ska skyddas av sekretess med en viss styrka är en indikation på hur angeläget sekretessintresset är. Därutöver kan viss ytterligare hänsyn tas till hur skyddsvärda uppgifterna framstår i utlämnandesituationen. Exempel på faktorer som kan påverka sekretessintresset i skärpande riktning är om uppgifterna har lämnats i förtroende eller om de är av känslig art, t.ex. om de innefattar sådana personuppgifter som avses i artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning, d.v.s. uppgifter om ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, genetiska

³⁵ Prop. 1988/89:67, *om sekretessfrågor inom undervisningsväsendet m.m.*, s. 22 f.

³⁶ Prop. 2024/25:65, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, s. 95.

uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Andra exempel kan vara att uppgifterna rör affärs- och driftförhållanden och att röjande i en viss situation kan antas leda till betydande skada för den näringsverksamhet som uppgifterna härrör från.³⁷

När det gäller biometriska underlag och uppgifter från intagna och klienter samt andra personer så kommer dessa, som ovan konstaterats, att omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § OSL. Sekretessregeln består av ett s.k. rakt skaderekvisit vilket innebär att det föreligger en presumtion för att uppgiften är offentlig. Även om en sekretessprövning alltid ska göras i det enskilda fallet, finns det anledning att utgå från att sekretessen, vid den intresseavvägning som ska göras, kan komma att behöva ge vika varvid uppgiften behöver lämnas ut. Det innebär att uppgiften kommer att kunna lämnas ut till t.ex. polisen inom ramen för en förundersökning.

Att personers biometriska underlag och uppgifter kan komma att lämnas ut till polisen kan anses utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten. Det kan emellertid konstateras att polisen numer har långtgående befogenheter att på egen hand uppta biometriska underlag från misstänkta personer, se kapitel 12 och kapitel 21. Det torde därmed inte vara mer än i ett fåtal fall som det kan bli aktuellt att lämna biometriska underlag eller uppgifter till polisen med stöd av regelverket.

När regeringen införde den aktuella uppgiftsskyldigheten motiverades det med att brottsutvecklingen i Sverige är exceptionell och för att trycka tillbaka brottsligheten krävs att myndigheter och andra aktörer kan lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.³⁸ Att göra ett undantag från den skyldigheten när det gäller biometriska underlag och uppgifter, skulle riskera att urholka det informationsutbyte som regeringen har velat åstadkomma. Utredningen finner därför inte skäl för att ändra den nuvarande uppgiftsskyldigheten på något vis eller göra någon annan justering i sekretessregelverket, även om det kan innebära att biometriska underlag och uppgifter kan komma att lämnas ut till polisen i fall när polisen själv inte har rättsliga förutsättningar för att ta biometriska

³⁷ Prop. 2024/25:65, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, s. 96.

³⁸ Prop. 2024/25:65, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, s. 1.

underlag från en person. Inte heller finner utredningen skäl att åstadkomma ett annat utfall efter den sekretessavvägning som ska göras enligt 5 § lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, genom att ändra skaderekvisiten i tillämpliga sekretessbestämmelser.

Direktåtkomst till gemensamt tillgängliga uppgifter och andra uppgifter

Fotografier av intagna i fängelse får med dagens regler registreras i det centrala Kriminalvårdsregistret, enligt 17 § och 2 § andra stycket 1 Kriminalvårdens brottsdataförordning. I nuläget får, enligt 20 § samma förordning, Regeringskansliet, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen medges direktåtkomst till det centrala Kriminalvårdsregistret. För Regeringskansliet får endast sådana uppgifter som behövs i ärenden om nåd göras tillgängliga.

Regeringen har i en proposition, som anges ovan, föreslagit att det centrala Kriminalvårdsregistret definitionsmässigt framöver i stället ska betecknas som uppgifter som görs eller har gjorts gemensamt tillgängliga. Det kommer emellertid inte innebära någon större praktisk ändring i hur Kriminalvården får behandla personuppgifter. Det nya systemet innebär att Kriminalvården kan fortsätta att behandla personuppgifter i sina nuvarande verksamhetsstöd. Enligt den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 2 § Kriminalvårdens brottsdatalag kommer personuppgifter om intagna och frivårdsklienter att få göras gemensamt tillgängliga. Även uppgifter om anhöriga kommer att få göras gemensamt tillgängliga enligt 3 kap. 3 § Kriminalvårdens brottsdatalag.

När det gäller de myndigheter som får medges direktåtkomst till Kriminalvårdens gemensamt tillgängliga uppgifter görs i regeringens proposition vissa justeringar. För det första föreslås även Tullverket få medges direktåtkomst. Dessutom införs en sekretessbrytande regel i 2 kap. 5 § Kriminalvårdens brottsdatalag som möjliggör utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Regeringskansliet. Införandet av den sekretessbrytande bestämmelsen innebär emellertid ingen ändring i förhållande till vad som får anses ha gällt tidigare och hur hanteringen tidigare har skett i praktiken.

Genom den sekretessbrytande bestämmelsen kommer myndigheter, precis som idag, att genom direktåtkomst kunna ta del av hos Kriminalvården sekretessbelagda uppgifter. För sådana uppgifter råder emellertid sekretess hos den mottagande myndigheten enligt 11 kap. 4 § OSL. Bestämmelsen innebär att om en myndighet har elektronisk tillgång till uppgifter i en annan myndighets upptagning för automatiserad behandling och dessa uppgifter omfattas av sekretess hos den utlämnande myndigheten, överförs sekretessen till den mottagande myndigheten. Av 11 kap. 8 § samma lag följer att detta inte gäller om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse redan är tillämplig på uppgifterna hos den mottagande myndigheten. Om det finns en sekretessbestämmelse som är primärt tillämplig hos den mottagande myndigheten är det således den bestämmelsen som ska tillämpas i stället för den överförda sekretessen oavsett om den primära sekretessen är starkare eller svagare än den sekundära sekretessen. De uppgifter som via direktåtkomst tillgängliggörs för andra myndigheter omfattas därmed, enligt utredningens uppfattning, av ett fullgott sekretesskydd.

När det gäller biometriska underlag och uppgifter av intagna som faller inom ramen för kriminalvårdsdatalagen och andra personer såsom anhöriga till de intagna, får sådana idag behandlas enligt 3 och 5 §§ kriminalvårdsdatalagen och 2 § kriminalvårdsdataförordningen. Enligt 6 § kriminalvårdsdatalagen får Polismyndigheten och Säkerhetspolisen medges direktåtkomst till personuppgifter som behandlas med stöd av kriminalvårdsdatalagen. För uppgifterna råder sekretess enligt 11 kap. 4 och 8 §§ i OSL på samma vis som redogjorts för ovan. De uppgifter som via direktåtkomst tillgängliggörs för andra myndigheter omfattas därmed, enligt utredningens uppfattning, av ett fullgott sekretesskydd.

19 Jämförelser med uppgifter i polisens biometrisk register

19.1 Inledning

Polisen har redan biometriska underlag och biometriska uppgifter registrerade i polisens biometrisk register, se kapitel 12. Ett sätt att utöka användningen av biometriska uppgifter i Kriminalvårdens verksamhet skulle vara att ge Kriminalvården möjlighet att hämta och använda biometriska underlag och biometriska uppgifter som polisen redan har. Det är emellertid en lösning som utredningen av olika skäl inte har föreslagit, se vidare avsnitt 14.3.2, 15.3.2 och 16.3.2. Däremot kan det trots allt vara till nytta för Kriminalvården att i vissa fall få ut uppgifter från biometrisk registren för att med hjälp av uppgifterna kunna kontrollera identiteten på den som ska verkställa straff eller annan påföljd när denne inte kan identifiera sig.

Utredningen lämnar förslag om att Kriminalvården ska få ta upp biometriska underlag även i sådana situationer, se avsnitt 14.3.3, 15.3.3 och 16.3.3. För att problemet med identifieringen ska kunna avhjälpas krävs emellertid att Kriminalvården får tillgång till motsvarande underlag eller uppgifter hos polisen för att kunna göra jämförelser. I detta kapitel behandlas utredningens överväganden och förslag beträffande tillgången till sådana biometriska underlag eller biometriska uppgifter.

19.2 Nuvarande möjlighet för Kriminalvården att få biometriska underlag och uppgifter ur polisens biometriregister

19.2.1 Förfrågan enligt 6 kap. 5 § OSL

Polisens biometriregister får innehålla dna-profiler, fingeravtryck, fotografier, video, röst, handstil och signalement från personer som är misstänkta eller dömda för brott, se vidare kapitel 12. Det finns ingen uppgiftsskyldighet för polisen att efter begäran eller på eget initiativ lämna uppgifter från biometriregistret till Kriminalvården. Om Kriminalvården behöver sådana uppgifter får myndigheten göra en sedvanlig förfrågan enligt 6 kap. 5 § OSL, vilken polisen är skyldig att efterkomma om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Sekretessbrytande bestämmelse

Enligt en sekretessbrytande bestämmelse i 2 kap. 9 § polisens brottsdatalog har Kriminalvården, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § OSL, rätt att ta del av uppgifter i biometriregistren om Kriminalvården behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalogen. Det innebär att Kriminalvården enligt dagens regelverk har möjlighet att ta del av biometriska underlag och biometriska uppgifter om myndigheten behöver dem för att bl.a. verkställa straffrättsliga påföljder. Polisen har enligt 2 kap. 12 § polisens brottsdatalog möjlighet att lämna ut uppgifterna elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.

Direktåtkomst

Enligt en bestämmelse i 5 kap. 16 § polisens brottsdatalog utgör Kriminalvården en myndighet som får medges direktåtkomst till biometriregistren. Direktåtkomst får emellertid bara medges för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalogen. Utöver den inskränkningen är Kriminalvårdens direktåtkomst till uppgifter i biometriregistren, enligt 9 § polisens brottsdataförordning,

begränsad till dna-profiler, fingeravtryck och fotografier. När det gäller dna-profiler och fingeravtryck ska åtkomsten dessutom begränsas till uppgifter om huruvida någon förekommer i registren. Enligt uppgift från Kriminalvården och Polismyndigheten finns en upprättad direktåtkomst för Kriminalvården. Den lösningen innebär dock att Kriminalvården varken kan se eller på annat sätt hämta uppgifterna från biometriregistren. Kriminalvården har alltså endast möjlighet att kontrollera om en dömd persons biometriska underlag redan finns i biometriregistren, inte få del av själva underlagen.

Slutsats

Sammanfattningsvis kan konstateras att Kriminalvården idag har möjlighet att begära och få ta del av uppgifter i polisens biometriregister, även om de är sekretessbelagda hos polisen. Polisen får lämna ut uppgifterna elektroniskt till Kriminalvården. Det finns dock varken rättsliga eller praktiska förutsättningar för Kriminalvården att få ut uppgifterna elektroniskt genom befintlig direktåtkomst.

19.3 Överväganden och bedömning

19.3.1 Frågan om Kriminalvårdens möjligheter bör utökas

Bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet för Kriminalvården att hämta biometriska underlag och uppgifter från någon annan myndighet än polisen.

Det bör inte införas någon möjlighet för Kriminalvården att med biometriska uppgifter söka i polisens biometriregister.

Det bör inte göras någon ändring av de regler som medger Kriminalvården direktåtkomst till polisens biometriregister.

Med stöd av befintligt regelverk kan Kriminalvården redan få ut biometriska underlag och uppgifter från polisens biometriregister. Utredningen bedömer det som tillräckligt i förhållande till de behov Kriminalvården har.

Skälen för utredningens bedömning

Andra myndigheter upptar biometriska underlag

Det bör inledningsvis i detta sammanhang nämnas att det inte bara är polisen som upptar biometriska underlag. Även myndigheter som Migrationsverket och Skatteverket har vissa möjligheter att ta upp biometriska underlag för olika ändamål. Migrationsverkets möjligheter är emellertid begränsade på så vis att myndigheten endast får ta upp biometriska underlag från utlänningar. Uppgifterna får enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27) hållas i ett register. Skatteverket har flera möjligheter att uppta och använda biometriska underlag. Enligt 2 kap 4 § lag (2022:1697) om samordningsnummer får Skatteverket ta någons fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format för att kontrollera att dessa motsvarar dem som finns i ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade. Skatteverket tar också upp fotografier vid framställan av id-kort enligt lag (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Det bör upplysningsvis framhållas att en utredning om folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning har föreslagit att Skatteverket bör få möjlighet att inom folkbokföringsverksamheten lagra och använda biometriska uppgifter, att Skatteverket och Migrationsverket bör få utbyta biometriska underlag och biometriska uppgifter samt att Polismyndigheten bör få möjlighet att inom den brottsbekämpande verksamheten göra biometriska jämförelser med uppgifter hos Skatteverket.¹

Upplysningsvis kan även noteras att regeringen har tillsatt en utredning för att förbättra stödet till myndigheter vid identitetskontroller. Utredningen är en del av arbetet mot att stoppa identitetsmissbruk och intentionen är att information om biometriuppgifter ska kunna stärka fler myndigheters arbete med identitetskontroller. Utredningens förslag ska redovisas senast den 31 augusti 2026.²

¹ SOU 2025:75, *Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning*.

² Säkrare verifiering av identitet (Dir 2025:22).

Polisen har de uppgifter som är av intresse för Kriminalvården

När det gäller Kriminalvårdens behov av att i identifieringssyfte kunna göra jämförelser med upptagningar av personer som inte kan identifiera sig, kan konstateras att det i dagsläget är uppgifterna i polisens biometriregister som bäst möter Kriminalvårdens behov. Biometriregistren innehåller, eller kommer med tiden att innehålla, biometriska underlag och biometriska uppgifter om personer som har varit anhållna eller häktade för brott och i vissa fall även andra personer som har varit skäligen misstänkta för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan samt personer som är dömda för brott. En person som inställer sig för verkställighet av ett fängelsestraff torde därför i de allra flesta fall finnas i polisens biometriregister. Eftersom det inte råder obligatorisk upptagning av biometriska underlag vid alla brottsmisstankar kan det dock antas att biometriregistren inte kommer att vara fullt lika heltäckande när det gäller personer som ska verkställa en frivårdspåföljd.

Med hänsyn till att polisen i dagsläget har de mest relevanta uppgifterna för Kriminalvården, går utredningen inte vidare med något förslag som innebär att Kriminalvården ges åtkomst till uppgifter hos någon annan myndighet.

Bör Kriminalvården få söka med biometriska uppgifter i polisens biometriregister?

En möjlig väg att ge Kriminalvården tillgång till polisens biometriregister vore att ge myndigheten möjlighet att söka med biometriska uppgifter i registren. Genom en sådan lösning skulle Kriminalvården, när en person som inställer sig för verkställighet av ett fängelsestraff eller annan påföljd men som inte kan identifiera sig, kunna ta biometriska underlag av vederbörande och efter framtagande av biometriska uppgifter sedan söka med uppgifterna i polisens biometriregister för att få träff på vem personen kan vara. För att det ska vara tillåtet för en myndighet att t.ex. söka med en ansiktsbild i registret för att få fram träffar på vem personen på bilden kan vara krävs att myndigheten har rätt att behandla biometriska uppgifter och att behandlingen är absolut nödvändig för ändamålet.

För att en sökning som syftar till att få fram ett urval av personer baserat på biometriska uppgifter ska vara tillåten krävs också att sökningen inte omfattas av ett sökförbud.³ Av 2 kap. 14 § brottsdatalogen framgår att det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. I den av regeringen föreslagna propositionen rörande en modernare registerlagstiftning för Kriminalvården föreslås det emellertid att ett undantag från sökförbudet ska införas. Den föreslagna lydelsen tillåter vissa känsliga uppgifter som sökbegrepp och införandet av undantaget motiveras främst med säkerhetshänsyn till placering av intagna men även generellt intagnas och personalens säkerhet⁴. Det föreslagna undantaget omfattar dock inte biometriska uppgifter. För att Kriminalvården ska få möjlighet att söka i biometriskregistren krävs därför att undantaget från sökförbudet utökas så att även biometriska uppgifter omfattas. Utöver det behöver Kriminalvården få tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst, se vidare nästa avsnitt.

När det gäller sökningar med biometriska uppgifter i polisens biometriskregister är det endast Säkerhetspolisen som idag, utöver polisen, har sådan möjlighet. Det bakomliggande skälet till att Säkerhetspolisen har fått rättsliga förutsättningar för att söka i registren beror på att myndighetens ärenden ofta är brådskande och att myndigheten därför snabbt behöver kunna hitta uppslag på vem en person som förekommer i ett bildmaterial eller i en ljudupptagning kan vara.⁵ Även Kriminalvården har behov av att snabbt identifiera okända personer som inställer sig för verkställighet.

Frågan är dock om behovet väger så tungt att det motiverar en sådan nyordning det trots allt skulle innebära att ge Kriminalvården sökmöjligheter i polisens biometriskregister. Det finns, som redovisas ovan, redan ett regelverk enligt vilket Kriminalvården kan få ut uppgifterna från biometriskregistren. Dessutom behöver beaktas att sökning med biometriska uppgifter utgör en omfattande personuppgiftsbehandling som kan komma att exponera andra personer i biometriskregistren för Kriminalvårdens personal. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att det inte bör föreslås

³ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 123.

⁴ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 36.

⁵ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 122.

en möjlighet för Kriminalvården att göra sökningar med biometriska uppgifter i biometriregistren.

Bör Kriminalvårdens direktåtkomst till biometriregistren ändras?

Direktåtkomst är en form av elektronisk informationsöverföring som sammanfattningsvis innebär att den utlämnande myndigheten ger mottagaren möjlighet att hämta information direkt från den utlämnande myndighetens it-system eller register, se avsnitt 10.3.1. Genom en lösning där Kriminalvården ges direktåtkomst till polisens biometriregister skulle alltså Kriminalvården kunna få åtkomst till de uppgifter som finns i registren. Kriminalvården får i och för sig redan idag, enligt 5 kap. 16 § polisens brottsdatalog, medges direktåtkomst till biometriregistren. Möjligheten är emellertid, enligt 9 § förordning om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, begränsad till dna-profiler, fingeravtryck och fotografier. När det gäller dna-profiler och fingeravtryck ska åtkomsten begränsas till uppgifter om huruvida någon förekommer i registren. Det står därmed helt klart att Kriminalvården genom regleringen inte har rättsliga möjligheter att titta på eller använda de dna-profiler och fingeravtryck som finns i polisens biometriregister. Ordalydelsen av 9 § indikerar att Kriminalvården skulle ha en sådan möjlighet när det gäller fotografier. Sett till att bestämmelsen kom till i samband med att det infördes en skyldighet för Kriminalvården att ta vissa biometriska underlag för polisens räkning om dessa saknas i biometriregistren⁶, kan det emellertid ifrågasättas om syftet verkligen var att ge Kriminalvården möjlighet att använda uppgifterna.

I nuläget är det endast en handfull myndigheter som får medges direktåtkomst till biometriregistren, se avsnitt 12.2. Ingen av de andra myndigheterna har full tillgång till alla biometriska underlag som finns i biometriregistren. Det är inte heller någon av myndigheterna som får del av fingeravtryck i annat avseende än information om huruvida någon förekommer i registren. En lösning där Kriminalvården via direktåtkomst medges tillgång till sådana uppgifter vore i det avseendet därför en nyordning.

⁶ Prop. 2021/22:172, *Nya regler om informationsutbyte om brottmålsdomar i EU*, s. 77 f.

Utredningen konstaterar att det behov Kriminalvården har av att uppta och jämföra biometriska underlag och biometriska uppgifter med motsvarande uppgifter i polisens biometriskregister gäller personer som inställer sig för att verkställa ett straff eller en påföljd men som inte kan identifiera sig. Det är förvisso inte ovanligt att personer inte omedelbart kan identifiera sig men i de allra flesta fall torde det till slut gå att styrka identiteten, t.ex. genom att personen redan finns i Kriminalvårdens uppgiftssamling. De situationer när Kriminalvården kommer att behöva göra jämförelser torde därmed inte ske mer än undantagsvis.

Mot den bakgrunden synes behovet av tillgång till uppgifterna inte väga så tungt att direktåtkomst behöver medges. En sådan lösning framstår enligt utredningens bedömning som alltför långtgående. Så länge Kriminalvården ges rättsliga förutsättningar att ta upp biometriska underlag i jämförelsesyfte från de aktuella personerna, torde det med stöd av befintligt regelverk vara möjligt för Kriminalvården att utan hinder begära ut uppgifterna. Utredningen lämnar därför inga förslag om att ge Kriminalvården utökad direktåtkomst till polisens biometriskregister.

Dagens möjlighet är tillräcklig

Som anges ovan har Kriminalvården redan möjlighet att ta del av uppgifter i polisens biometriskregister. I polisens brottsdatalog finns en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att Kriminalvården kan ta del av uppgifterna även om de är sekretessbelagda. Enligt utredningens bedömning är detta tillräckligt för att möta Kriminalvårdens behov. Dagens reglering medger att polisen och Kriminalvården tar fram en teknisk lösning för utlämnande, så länge det inte utgör en utvidgning av befintlig direktåtkomst.

Om det visar sig att biometriska underlag har upptagits från en person som inte ska verkställa ett fängelsestraff eller annan påföljd bör Kriminalvården inte längre få behandla uppgiften, se vidare avsnitt 20.4 angående längsta tid för behandling av uppgifter.

20 Längsta tid för behandling

20.1 Skydd för de registrerades rättigheter

För att en reglering som medger behandling av personuppgifter ska vara förenlig med grundläggande rättssäkerhetskrav måste det finnas lämpliga rättssäkerhetsgarantier som bl.a. säkerställer att de personuppgifter som behandlas är relevanta och inte behandlas under för lång tid. Den reglering som utredningen föreslår måste av detta skäl skydda de registrerades rättigheter på så sätt att förutsättningarna för registrering och konsekvenserna av en sådan åtgärd är förutsebara för den som berörs. Det ställer bl.a. krav på tydliga bestämmelser om längsta tid för behandling och en reglering som underlättar för den personuppgiftsansvarige att upprätthålla en effektiv och korrekt registervård.

20.2 Arkivlagstiftningen

En myndighet är enligt 3 § arkivlagen (1990:782) skyldig att bevara allmänna handlingar i ett arkiv. Även om huvudregeln är att myndigheternas arkiv ska bevaras, får allmänna handlingar under vissa förutsättningar gallras, d.v.s. sorteras ut och förstöras, se 10 § arkivlagen. Om det finns avvikande bestämmelser i annan lag eller i förordning om gallring av vissa allmänna handlingar gäller de bestämmelserna, enligt 10 § tredje stycket arkivlagen, nämligen framför arkivlagens bestämmelser. Av 14 § arkivförordningen (1991:446) framgår att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. Sådana bestämmelser finns i vissa myndigheters registerförfattningar.

I myndigheters registerförfattningar kan i stället för gallringsbestämmelser finnas regler om längsta tid för behandling. Sådana regler är kopplade till dataskyddsregleringen och innebär inte att det föreskrivs någon förstöring av uppgiften utan bevarande kan trots att längsta tid för behandling gått ut ske enligt arkivlagen.

20.3 Nuvarande och kommande regler om gallring och längsta tid för behandling

20.3.1 Regelverket i kriminalvårdsdatalagen och kriminalvårdsdataförordningen

Som ovan redogörs för är utgångspunkten enligt arkivlagen att allmänna handlingar ska bevaras. När det gäller uppgifter om personer som är frihetsberövade och andra personer som omfattas av kriminalvårdsdatalagen, se i avsnitt 4.3.2 vilka kategorier av personer det avser, får Kriminalvården, enligt 4 § kriminalvårdsdatalagen, behandla sådana uppgifter även för arkivändamål.¹

Det finns emellertid bestämmelser i kriminalvårdsdataförordningen som föreskriver gallring. Kriminalvården behandlar uppgifter om intagna och andra personer med stöd av 3 och 5 §§ kriminalvårdsdatalagen samt 2 § kriminalvårdsdataförordningen. Sådana uppgifter får behandlas i en sådan journal som avses i 5 § häktesförordningen, om det är nödvändigt för att verkställa frihetsberövanden. För sådana personuppgifter gäller emellertid att de ska gallras senast två år efter det att frihetsberövandet har upphört, se 3 § kriminalvårdsdataförordningen.

20.3.2 Nuvarande regelverk i Kriminalvårdens brottsdatalog och brottsdataförordning som gäller till den 1 april 2026

Som tidigare har konstaterats är huvudregeln enligt arkivlagstiftningen att allmänna handlingar ska bevaras. Det framgår av 2 kap. 17 § första stycket brottsdatalagen att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till

¹ Prop. 2017/18:248, *Kriminalvårdsdatalog – en ny lag med anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 23.

ändamålet med behandlingen. Bestämmelsen hindrar dock inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet, se andra stycket i samma bestämmelse.

I 2 kap. 5 § första stycket Kriminalvårdens brottsdatalog finns emellertid en särskild regel som föreskriver att personuppgifter som behandlas automatiserat inte får behandlas längre än tio år efter det att den senaste påföljden eller åtgärden avseende den registrerade helt har verkställts eller upphört. Av andra stycket i samma paragraf framgår att bestämmelsen i 2 kap. 17 § andra stycket brottsdatalogen inte gäller vid tillämpningen av 2 kap. 5 § Kriminalvårdens brottsdatalog. Det innebär att all automatiserad behandling av personuppgifter ska upphöra när den tid som anges i första stycket har löpt ut.

I 3 kap. Kriminalvårdens brottsdatalog finns bestämmelser som anger en kortare längsta tid för behandling av uppgifter i säkerhetsregistret. Dessutom finns i 4, 7, 10, 13, 15 och 15 c §§ Kriminalvårdens brottsdataförordning bestämmelser som reglerar hur länge olika typer av personuppgifter får behandlas. Regleringen är knuten till vilken personkategori som uppgifterna hör. De tidsfrister som anges i bestämmelserna utgör den yttersta frist för hur länge personuppgifterna får behandlas.²

När det gäller fotografier av intagna får de enligt 10 § samma förordning inte behandlas längre än tio år efter det att det senaste straffet avseende den registrerade helt har verkställts.

Enligt 2 kap. 6 § Kriminalvårdens brottsdatalog får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om bl.a. att personuppgifter får behandlas för arkivändamål av allmänt intresse.

20.3.3 Kommande regelverk i Kriminalvårdens brottsdatalog från och med den 1 april 2026

Övergripande ändringar

I den proposition som rör en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling och som träder i kraft den 1 april

² Dessa bestämmelser kommer enligt ändringarna i prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, att ändras från och med den 1 april 2026.

2026, föreslås en rad ändringar vad gäller längsta tid för behandling av uppgifter. Det kommer införas ett nytt kapitel 5 i Kriminalvårdens brottsdatalag avseende längsta tid som personuppgifter får behandlas. I det kapitlet kommer anges att bestämmelsen i 2 kap. 17 § andra stycket brottsdatalagen inte gäller vid tillämpningen av kapitlet, se föreslagen 5 kap. 2 §.

Det kommer, precis som idag, finnas möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om bl.a. att personuppgifter får behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, se kommande bestämmelse i 5 kap. 11 §. Den möjligheten kommer emellertid endast att finnas beträffande tidsgränser i vissa uttryckliga bestämmelser.

I det följande redogörs kortfattat för de ytterligare bestämmelser som kommer att gälla från och med den 1 april 2026 och som nu är av intresse.

Personuppgifter som inte har gjorts gemensamt tillgängliga

De lagändringar som kommer träda i kraft den 1 april 2026 innebär att Kriminalvårdens nuvarande ordning med ett centralt kriminalvårdsregister kommer att ersättas med regler om personuppgifter som har eller inte har gjorts gemensamt tillgängliga. Med gemensamt tillgängliga menas att behandlingen av uppgifterna sker för en obestämd krets, t.ex. en viss enhet inom Kriminalvården eller viss personkategori.³

Reglerna för hur länge uppgifter får behandlas föreslås utformas olika för uppgifter som har eller inte har gjorts gemensamt tillgängliga. När det gäller uppgifter som inte har gjorts gemensamt tillgängliga, menar regeringen att behovet av att behandla dem under längre tid typiskt sett är begränsat. Dessutom menar regeringen att det är särskilt angeläget att sådana uppgifter inte behandlas under längre tid, eftersom några särskilda begränsningar inte föreslås gälla för behandlingen av dem. Mot den bakgrunden har den längsta tid för behandling av personuppgifter som inte har gjorts gemensamt tillgängliga föreslagits vara kort.

³ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 22 f.

När det gäller uppgifter som behandlas inom ramen för ett ärende har längsta tid för behandling föreslagits vara ett år efter det att ärendet avslutades. För uppgifter som inte kan hänföras till ett ärende har längsta tid för behandling föreslagits vara ett år efter det att uppgifterna behandlades första gången. Tidsfristerna är desamma som gäller enligt andra myndigheters lagar som kompletterar brottsdatalagen.⁴

Personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga

Uppgifter om dem som varit häktade

Personuppgifter om en häktad får, enligt nuvarande bestämmelse i 7 § Kriminalvårdens brottsdataförordning, inte behandlas längre än två år efter det att den häktade frigavs från häktet. Om den som har varit häktad döms till fängelse, skyddstillsyn eller villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst får personuppgifterna inte behandlas längre än tio år efter det att den senaste påföljden helt har verkställts.

Det är inte självklart att ett brottmål, där den tilltalade har varit häktad men har försatts på fri fot, avgörs slutligt inom två år. Om personen senare döms till fängelse finns det en risk för att uppgifterna inte längre är tillgängliga. Sådana situationer kan exempelvis uppstå i fall där en häktad person frigetts, före huvudförhandling i tingsrätten eller i samband med huvudförhandling i tingsrätten, och handläggningen i tingsrätten eller hovrätten tar över två år. För brottmål som inte kräver skyndsam handläggning, såsom när den tilltalade inte är häktad, är det inte helt ovanligt med en handläggningstid som överstiger två år per instans. För att säkerställa att nödvändiga uppgifter inte går förlorade har regeringen i propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling föreslagit att längsta tid för behandling av gemensamt tillgängliga uppgifter om en person som har varit häktad, och som inte har dömts till en påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården, bör förlängas till fem år.⁵ Bestämmelsen föreslås införas i 5 kap. 4 § Kriminalvårdens brottsdatalag.

⁴ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 46.

⁵ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 47.

Uppgifter om dömda

I nuvarande regelverk saknas en generell bestämmelse om längsta tid för behandling av personuppgifter avseende den som har dömts för brott till en påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården. Beroende på omständigheterna kan ett flertal bestämmelser vara tillämpliga.

I propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling anger regeringen att det inte framstår som ändamålsenligt att behålla den nuvarande detaljregleringen och föreslår att det i stället införs en generellt utformad bestämmelse i 5 kap. 6 § Kriminalvårdens brottsdatalog om längsta tid för behandling av personuppgifter om den som har dömts till en påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården. Bestämmelsen omfattar uppgifter om den som har dömts till fängelse, också då det är frågan om förvandlingsstraff för böter eller vite, skyddstillsyn och villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst samt ungdomsövervakning. Längsta tid för behandling kommer enligt det första stycket i den nya bestämmelsen att vara tio år efter det att den senaste påföljden helt har verkställts eller upphört av annat skäl. I andra stycket framgår ett undantag från huvudregeln. Om personen inte slutligt döms till en påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården, får uppgifter som behandlas med anledning av den tidigare utdömda påföljden inte behandlas längre än tre månader efter det att domen eller beslutet fick laga kraft. Om verkställigheten har påbörjats gäller i stället tio år.⁶

Uppgifter om andra personer

För personuppgifter om andra än intagna, som behandlas p.g.a. personens relation eller kontakter med en intagen, saknas idag särskilda bestämmelser om längsta tid för behandling. Regeringen anför i propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling att det av integritetsskäl bör införas sådana bestämmelser. Längsta tid för behandling, menar regeringen, inte bör vara längre än den tid som uppgifterna om den intagne behandlas. Rätten att behandla uppgifterna föreslås därför

⁶ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 49 f.f.

upphöra senast när uppgifterna om den intagne upphör att behandlas. En bestämmelse som reglerar den längsta tiden för behandling föreslås införas i 5 kap. 7 § Kriminalvårdens brottsdatalag.

Andra personuppgifter

I propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling föreslås även en längsta tid för behandling i 5 kap. 8 § Kriminalvårdens brottsdatalag avseende andra personuppgifter än sådana som avses i 4–7 §§, och som har gjorts gemensamt tillgängliga. Sådana andra personuppgifter föreslås inte få behandlas längre än tio år efter det att den senaste påföljden eller åtgärden avseende den registrerade helt har verkställts eller upphört. Bestämmelsen omfattar bl.a. personer som har varit anhållna men inte häktade.

Biometriska uppgifter

Fotografier av intagna får enligt 17 § och 2 § 1 Kriminalvårdens brottsdataförordning idag behandlas i det centrala Kriminalvårdsregistret. Sådana uppgifter får enligt 10 § samma förordning inte behandlas längre än tio år efter det att det senaste straffet avseende den registrerade helt har verkställts. Några bestämmelser rörande längsta tid för behandling avseende biometriska uppgifter finns inte.

I lagstiftningsärendet rörande en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling har regeringen lämnat förslag på hur en bestämmelse om längsta tid för behandling av biometriska uppgifter bör utformas. Med hänsyn till att biometriska uppgifter är känsliga personuppgifter anför regeringen att en kortare längsta tid för behandling ska gälla för sådana uppgifter, oberoende av om uppgifterna har gjorts gemensamt tillgängliga. Regeringen har därför föreslagit att biometriska uppgifter inte ska få behandlas mer än tre månader efter att det senaste fängelsestraffet helt har verkställts eller upphört av annat skäl, vilket föreslås regleras i 5 kap. 10 § Kriminalvårdens brottsdatalag.

När det gäller fotografier gör regeringen dock skillnad på fotografiet som sådant och den biometriska mall som tagits fram ur

ett ansiktsfotografi. Regeringen anger att ett fotografi på ett ansikte egentligen inte utgör någon biometrisk uppgift medan den biometriska mall som tas fram för ansiktsigenkänning är en sådan uppgift. Enligt regeringens förslag är det enbart de biometriska uppgifterna som ska omfattas av den kortare tiden för behandling medan huvudregeln ska gälla för fotografiet som sådant. Anledningen till regeringens förslag är att det kan finnas behov av att använda fotografiet för annan identifiering under längre tid.⁷ Enligt de nya reglerna kommer alltså fotografiet få sparas i tio år medan den biometriska uppgiften (mallen) endast får sparas i tre månader.

Eftersom det inte finns rättsliga förutsättningar för att idag uppta biometriska uppgifter från intagna i häkte, har regeringen inte föreslagit några särskilda regler om längsta tid för behandling av sådana uppgifter.

20.4 Överväganden och förslag

Förslag: Biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering av en person som har dömts till en påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården ska inte få behandlas längre än tre månader efter att den senaste påföljden helt har verkställts eller upphört av annat skäl.

Biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering av en person som har varit anhöllen eller häktad och som inte har dömts till en påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården ska inte få behandlas längre än tre månader efter det att anhållandet eller häktningen hävdes. Motsvarande regel ska införas i kriminalvårdsdataförordningen beträffande personer som har varit frihetsberövade.

Uppgifter om en person som, i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd, har inställt sig hos Kriminalvården men inte kunnat identifiera sig och som efter en jämförelse enligt 4 § lag om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet fortfarande inte har kunnat identifieras, ska inte längre få behandlas.

⁷ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 54 f.

Röstprov och biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering enligt 8 kap. 1 a § fängelselagen, ska inte få behandlas längre än den tidpunkt då den intagne, som den elektroniska kommunikationen har skett med, frigges från anstalt.

Biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering enligt 4 kap. 1 a § häkteslagen ska inte längre få behandlas om anhållandet eller häktningen av den intagne med vilken den elektroniska kommunikationen har skett hävs. Motsvarande regel ska införas i kriminalvårdsdataförordningen beträffande både röstprovet och de biometriska uppgifterna.

Röstprov som har upptagits med stöd av 4 kap. 1 a § häkteslagen ska inte få behandlas längre än två år från det att anhållandet eller häktningen av den intagne, med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, hävdes. Röstproven ska dock inte längre få behandlas om den intagne, med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, inom tvåårsperioden frikänns eller döms till en annan påföljd än fängelse. Om den intagne, med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, påbörjar verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt inom tvåårsperioden ska röstprovet få behandlas i enlighet med vad som anges i 13 §.

Skälen för utredningens förslag

Biometriska uppgifter från en dömd person

Enligt propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling kommer en bestämmelse införas som innebär att biometriska uppgifter om personer som har dömts till fängelse inte får behandlas längre än tre månader efter det att den senaste påföljden helt har verkställts eller upphört av annat skäl. Det kommer gälla oberoende av om de biometriska uppgifterna har gjorts gemensamt tillgängliga eller inte. Bestämmelsen omfattar, som anges i propositionen, endast de biometriska uppgifter, d.v.s. mallar, som tagits fram ur biometriska underlag.⁸

När det gäller de biometriska underlagen i sig, d.v.s. fotografier enligt de regler som träder i kraft den 1 april 2026, gäller den

⁸ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 54 f.

föreslagna regeln i 5 kap. 6 § Kriminalvårdens brottsdatalog, d.v.s. som huvudregel kommer sådana uppgifter inte att få behandlas längre än tio år efter det att den senaste påföljden helt har verkställts eller upphört av annat skäl.

Frågan är om det verkligen finns behov av att behandla biometriska uppgifter från personer som har dömts till villkorlig dom med samhällstjänst, skyddstillsyn och ungdomsövervakning längre än tre månader. Tvärtom torde det praktiska behovet av de biometriska uppgifterna, precis som när det gäller de som har dömts till ett fängelsestraff, i många fall upphöra kort tid efter det att påföljden helt har verkställts. Det framstår dessutom som inkonsekvent om reglerna för längsta tid för behandling av biometriska uppgifter skiljer sig åt för dömda personer beroende på vilken påföljd de har dömts till.

En lämplig lösning bör därför vara att ange samma tidsramar som för de personer som har dömts till fängelse, d.v.s. att biometriska uppgifter får behandlas som längst tre månader efter det att påföljden helt har verkställts eller upphört av annat skäl.

Den föreslagna regeln om längsta tid för behandling av biometriska uppgifter bör därför ändras så att den gäller för alla dömda personer. På så vis kommer även föreslagna men ännu ej genomförda reformer som avser nya straff och påföljder, som t.ex. säkerhetsförvaring⁹, att omfattas av regleringen. Om Kriminalvården i framtiden kommer att ansvara för att verkställa fler påföljder, kommer även personuppgifter om en person som har dömts till en sådan påföljd alltså att omfattas.

Biometriska uppgifter från en anhållen eller häktad person

Idag finns ingen möjlighet att ta upp biometriska underlag och biometriska uppgifter från anhållna och häktade personer. Sådana möjligheter föreslår emellertid utredningen ska införas, se avsnitt 15.3.3.

Med hänsyn till att biometriska uppgifter är känsliga personuppgifter bör en begränsad längsta tid för behandling införas som gäller oberoende av om uppgifterna har gjorts gemensamt tillgängliga. Det praktiska behovet av de biometriska uppgifterna

⁹ Lagrådsremiss, *Säkerhetsförvaring – en ny tidsbestämd frihetsberövande påföljd*.

torde, precis som när det gäller dömda personer, i de flesta fall upphöra kort tid efter det att anhållandet eller häktningen har hävts. Det framstår dessutom som inkonsekvent om reglerna för längsta tid för behandling av biometriska uppgifter skiljer sig åt för dömda respektive anhållna och häktade personer. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det ska införas en begränsning i hur länge de biometriska uppgifterna får behandlas. Tidsgränsen bör sättas till tre månader.

Bestämmelsen bör endast omfatta, på samma sätt som för dömda personer, de biometriska uppgifterna, d.v.s. de mallar som har tagits fram ur biometriska underlag. När det gäller de biometriska underlagen i sig kommer den föreslagna huvudregeln i 5 kap. 4 § Kriminalvårdens brottsdatalag i stället att gälla, d.v.s. sådana uppgifter kommer inte få behandlas längre än fem år efter det att personen frigavs från häktet. För anhållna personer gäller tio år enligt den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 8 §.

Biometriska uppgifter från en frihetsberövad person som faller under kriminalvårdsdatalagen och kriminalvårdsdataförordningen

Det förekommer att personer är intagna i häkte av annan anledning än brottsmisstankar eller verkställighet av straff och därför faller in under dataskyddsförordningen, kriminalvårdsdatalagen och kriminalvårdsdataförordningen. Utredningen lämnar förslag om att biometriska underlag ska få tas även från sådana personer, se avsnitt 15.3.3.

Kriminalvården behandlar uppgifter om personer som är frihetsberövade, utan att Kriminalvårdens brottsdatalag är tillämplig, med stöd av 3 och 5 §§ kriminalvårdsdatalagen samt 2 § kriminalvårdsdataförordningen. Personuppgifter får behandlas i en sådan journal som avses i 5 § häktesförordningen, om det är nödvändigt för att verkställa frihetsberövanden, se 2 § kriminalvårdsdataförordningen. Det följer av 3 § samma förordning att personuppgifter som avses i 2 § ska gallras senast två år efter det att frihetsberövandet har upphört.

Enligt utredningens bedömning bör regleringen i kriminalvårdsdataförordningen följa den som utredningen föreslår för biometriska uppgifter i Kriminalvårdens brottsdatalag. Att tillåta en längre tidsperiod för behandling av samma slags uppgifter

framstår, enligt utredningens bedömning, både som onödigt och inkonsekvent. Därmed bör det anges i kriminalvårdsdataförordningen att biometriska uppgifter ska gallras senast tre månader efter det att frihetsberövandet har upphört.

Bestämmelsen bör endast omfatta, på samma sätt som för dömda personer, de biometriska uppgifter, d.v.s. mallar, som har tagits fram ur biometriska underlag. När det gäller de biometriska underlagen i sig bör huvudregeln i 3 § kriminalvårdsdataförordningen gälla, d.v.s. sådana uppgifter ska gallras senast två år efter det att frihetsberövandet har upphört.

Uppgifter om en person som i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd inställer sig hos Kriminalvården men inte kan identifiera sig

Utredningen lämnar förslag om att biometriska underlag ska få tas av en person som i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd inställer sig hos Kriminalvården men inte kan identifiera sig. Detta för att i identifieringssyfte kunna jämföra med motsvarande uppgifter i polisens biometriregister eller för annan identifiering av honom eller henne, se kapitel 19.

Om en jämförelse av biometriska underlag eller biometriska uppgifter med motsvarande uppgifter i polisens biometriregister leder till att den som inställer sig i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd kan identifieras som rätt person, kommer Kriminalvården att fortsatt kunna behandla uppgifterna. Det blir då den föreslagna bestämmelsen om längsta tid för behandling av uppgifter om en dömd person som kommer att vara tillämplig.

Skulle det, efter en upptagning av biometriska underlag och jämförelse med motsvarande uppgifter i polisens biometriregister, visa sig att personen i fråga inte går att identifiera har Kriminalvården inte laglig grund för att behandla de upptagna biometriska underlagen och uppgifterna. Uppgifter om en sådan person, oavsett om det handlar om biometriska uppgifter (t.ex. en biometrisk mall) eller andra uppgifter (t.ex. ett biometriskt underlag såsom ett fotografi) och oberoende av om uppgifterna har gjorts gemensamt tillgängliga eller inte, bör därför inte få behandlas längre.

Ur arkivsynpunkt kan det visserligen hävdas att uppgifterna skulle kunna behövas i framtiden av olika skäl som t.ex. behovet av att för eftervärlden kunna redovisa i vilka fall personer inte har kunnat verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd. Huruvida en sådant behov eller dokumentationsskyldighet verkligen föreligger har emellertid inte framgått under utredningsarbetet och får därför anses vara oklart.

Utredningen bedömer därför att en reglering bör införas i Kriminalvårdens brottsdatalog om en mycket begränsad längsta tid för behandling av sådana uppgifter.

Biometriska underlag och biometriska uppgifter från en person som har elektronisk kommunikation med en intagen i fängelse

Biometriska underlag och uppgifter från andra än intagna får idag inte behandlas i det centrala kriminalvårdsregistret. Regeringen har dock i propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling föreslagit att, i enlighet med den begreppsändring som också föreslås, sådana uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 3 § Kriminalvårdens brottsdatalog ska få göras gemensamt tillgängliga. Det gäller förutsatt att någon begränsning inte införs i Kriminalvårdens brottsdataförordning, se avsnitt 18.2.1.

Frågan är hur länge sådana uppgifter ska få behandlas. När det gäller personuppgifter rörande andra än intagna och som behandlas p.g.a. personens relation eller kontakter med en dömd person, saknas idag särskilda bestämmelser om längsta tid för behandling. I propositionen om en modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling föreslås vissa ändringar i regleringen av längsta tid för behandling, se avsnitt 20.3.3. Rätten att behandla uppgifter för andra än dömda föreslås i bestämmelsen i 5 kap. 7 § upphöra senast när uppgifterna om den intagne upphör att behandlas.

Behovet av att behandla röstprov och biometriska uppgifter från andra personer än intagna i fängelse upphör emellertid i detsamma som den intagne, med vilken den elektroniska kommunikationen sker, friges från fängelse. Det gäller både röstprovet som sådant och de biometriska uppgifter som kan ha tagits fram ur ett röstprov.

Sådana uppgifter bör därför, oberoende av om de gjorts gemensamt tillgängliga, inte få behandlas efter den tidpunkten.

Utredningen bedömer därför att en reglering behöver införas i Kriminalvårdens brottsdatalog om längsta tid för behandling av röstprov och biometriska uppgifter från de personer som har elektronisk kommunikation med en intagen i fängelse. Regleringen ska sålunda innebära att uppgifterna, såväl själva röstprovet som biometriska uppgifter som tagits fram ut röstprovet, inte får behandlas efter det att den intagne som kommunikationen har skett med har frigetts från anstalten.

Biometriska underlag och biometriska uppgifter från en person som har elektronisk kommunikation med en person som är anhållen eller häktad

Vad som anges i avsnittet ovan om att Kriminalvården kommer att få behandla biometriska underlag och uppgifter om andra än intagna och göra uppgifterna gemensamt tillgängliga men att det saknas särskilda bestämmelser som reglerar längsta tid för behandling, gäller även motsvarande uppgifter om de personer som har elektronisk kommunikation med en intagen i häkte. Med hänsyn till att biometriska uppgifter är känsliga personuppgifter bör en begränsad längsta tid för behandling införas som gäller oberoende av om uppgifterna har gjorts gemensamt tillgängliga.

Behovet av att behandla röstprov och biometriska uppgifter från personer som har elektronisk kommunikation med en intagen i häkte upphör inte alltid i samband med att anhållandet eller häktningen av den intagne hävs. Uppgifterna kan nämligen komma att behövas om den intagne ska verkställa ett fängelsestraff, något som regelmässigt inte är känt hur det kommer bli vid tidpunkten för upptagande av röstprovet. Det talar för att uppgifterna ska få behandlas under en längre tid.

Vid utformandet av en lämplig reglering behöver dock integritetsintrånget för den enskilde begränsas. Det talar mot att uppgifterna behandlas under någon längre tid. Samtidigt kan en ordning där t.ex. en anhörig behöver lämna röstprov när den intagne är häktad och sedan på nytt när den intagne placeras på anstalt framstå som betungande för den anhörige. Det riskerar att leda till att den anhörige inte vill eller förmår medverka vid elektronisk

kommunikation vilket skulle vara en mycket olycklig följd för den intagne.

För att åstadkomma en reglering som beaktar de nyss redovisade perspektiven menar utredningen att det finns skäl för att ange olika längsta tider för behandling av det biometriska underlaget (röstprovet) och de biometriska uppgifter som har tagits fram ur det biometriska underlaget, d.v.s. samma ordning som kommer att vara fallet för anhållna respektive häktade samt dömda personer.

De biometriska uppgifterna bör inte få behandlas längre än den tidpunkten då anhållandet eller häktningen av den intagne, som den elektroniska kommunikationen sker med, hävs.

Längsta tid för behandling av röstproven bör däremot vara längre. Kriminalvården ges då möjlighet att under viss tid spara röstproven för att sedan kunna använda dem igen för biometrisk autentisering vid elektronisk kommunikation i fängelse, om personen som har varit anhållen eller häktad ska verkställa ett fängelsestraff.

För biometriska underlag från häktade personer kommer längsta tid för behandling att uppgå till fem år. Enligt utredningens bedömning ter sig en så lång tid, av integritetsskäl, emellertid inte motiverad när det gäller biometriska underlag från andra personer. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att den längsta tiden för behandling av röstprov från personer som har elektronisk kommunikation med en anhållen eller häktad inte bör uppgå till mer än två år. Med en sådan reglering får röstprov behandlas så pass länge att verkställighet av fängelsestraff, i den mån det är aktuellt, torde ha påbörjats i åtminstone en majoritet av fallen. Om verkställighet inte har hunnit påbörjas kommer dock den person som den intagne ska ha elektronisk kommunikation med att på nytt behöva lämna röstprov om det finns ett sådant behov när verkställigheten av fängelsestraffet sedermera påbörjas.

Om den intagne, med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, frikänns eller döms till en annan påföljd än fängelse under tvåårsperioden finns emellertid inte längre något behov av röstprovet. Det bör då inte längre få behandlas.

Om den intagne däremot påbörjar verkställighet av ett fängelsestraff inom tvåårsperioden behöver röstprovet behandlas längre. Det bör då få behandlas enligt den föreslagna bestämmelsen om längsta tid för behandling av uppgifter om personer som har elektronisk kommunikation med en intagen i fängelse.

Biometriska underlag och biometriska uppgifter från en person som har elektronisk kommunikation med en frihetsberövad person som faller under kriminalvårdsdatalagen och kriminalvårdsdataförordningen

Kriminalvården behandlar uppgifter om intagna och andra personer med stöd av 3 och 5 §§ kriminalvårdsdatalagen samt 2 § kriminalvårdsdataförordningen. Sådana uppgifter får behandlas i en sådan journal som avses i 5 § häktesförordningen, om det är nödvändigt för att verkställa frihetsberövanden. För sådana personuppgifter gäller att de ska gallras senast två år efter det att frihetsberövandet har upphört, se 3 § kriminalvårdsdataförordningen.

Behovet av att behandla röstprov från andra personer än intagna upphör i detsamma som den intagne, med vilken den elektroniska kommunikationen sker, inte längre är frihetsberövad. Det gäller både röstprovet som sådant och de biometriska uppgifter som kan ha tagits fram ur ett röstprov. Enligt utredningens bedömning bör därför en gallringsregel införas i kriminalvårdsdataförordningen. Regeln bör tidsmässigt motsvara den regel som utredningen föreslår i Kriminalvårdens brottsdatalag, d.v.s. uppgifterna ska gallras senast vid den tidpunkt då frihetsberövandet av den intagne, som den elektroniska kommunikationen sker med, upphör.

21 Utökad möjlighet för polisen att kroppsvisitera

21.1 Bakgrund

21.1.1 Inledning

Polisen har i vissa fall skyldighet respektive möjlighet att uppta biometriska underlag från misstänkta och dömda personer bl.a. i syfte att föra in uppgifterna i polisens biometrireger och på så vis även bygga ut registret, se vidare kapitel 12. I undantagsfall får biometriska underlag även tas upp från annan än den som är skäligen misstänkt för brott. Om en förundersökning bedrivs av Tullverket, Säkerhetspolisen eller Kustbevakningen får Polismyndigheten biträda dessa myndigheter med upptagningen. I vissa fall ska Polismyndigheten också uppta biometriska underlag från utlänningar.

Polisen har gjort utredningen uppmärksam på att det saknas generell möjlighet att kroppsvisitera personer som ska lämna biometriska underlag, för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Det gör att Polismyndigheten i vissa fall inte har möjlighet att genomföra biometriupptagningen på ett tillräckligt säkert sätt. Myndigheten har därför efterfrågat att en generell möjlighet att genomföra kroppsvisitation i de nämnda fallen införs så fort som möjligt.

Frågan som hanteras i detta kapitel handlar alltså inte om upptagning av biometriska underlag för användning inom Kriminalvårdens verksamhet. Kapitlet handlar i stället om polisens upptagning av biometriska underlag och berör enbart frågan om Polismyndigheten bör ges möjlighet att av säkerhetsskäl kroppsvisitera personer i samband med sådan upptagning.

21.1.2 Upptagning av biometriska underlag i samband med brottsutredning

Upptagning av biometriska underlag enligt rättegångsbalken

Enligt 28 kap. 12 a och 14 §§ rättegångsbalken får Polismyndigheten för vissa ändamål ta upp biometriska underlag från den som skäligen kan misstänkas för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. Av den som är anhållen eller häktad ska fingeravtryck, fotografi av ansikte och prov för dna-analys tas, se vidare kapitel 12 där de närmare förutsättningarna för Polismyndigheten att uppta biometriska underlag från skäligen misstänkta personer beskrivs.

Om det finns synnerlig anledning att anta att det är av betydelse för utredningen om ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan får kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys eller fingeravtryck (även handavtryck), fotografi, video, röstprov, handstilsprov samt avtryck av fot och öra även tas av annan än den som är skäligen misstänkt. Ett prov för dna-analys får dock inte tas av den som är under 15 år, se 28 kap. 12 b och 14 a §§ rättegångsbalken. Med någon annan än den som är skäligen misstänkt avses t.ex. målsäganden och vittnen men också personer som kan misstänkas för brott men där misstankegraden inte når upp till skäligen misstänkt. Kravet på synnerlig anledning att anta är uppfyllt om det finns faktiska omständigheter som påtagligt visar att det med fog kan förväntas att åtgärden kommer att leda till det avsedda resultatet. Det är därmed inte uteslutet att det i ett enskilt fall kan vara nödvändigt att ta dna-prov på ett stort antal personer. Vid grova våldsbrott, som t.ex. mord, finns det inte sällan dna-spår från gärningspersonen. I vissa fall kan en omfattande dna-provtagning vara det enda möjliga sättet att driva utredningen framåt.¹

Beslut om att uppta prov för dna-analys eller andra biometriska underlag fattas, beroende på vilken myndighet som leder förundersökningen, av Polismyndighetens undersökningsledare eller åklagaren. I de fall då upptagningen sker i registrerings syfte får beslut även fattas av Polismyndigheten. I brådska fall har en polisman behörighet att besluta om åtgärden, se 28 kap. 13 och 14 b §§ rättegångsbalken.

¹ Prop. 2024/25:37, *Biometri i brottsbekämpningen*, s. 53 och 77.

Särskilt om förundersökningar som bedrivs av Tullverket, Kustbevakningen eller Säkerhetspolisen

När en förundersökning bedrivs av Tullverket eller Kustbevakningen är bestämmelserna i rättegångsbalken direkt tillämpliga, se 8 kap. 3–4 §§ tullbefogenhetslagen (2024:710) och 3 kap. 3 § kustbevakningslagen. En förundersökningsledare vid Tullverket eller Kustbevakningen har därmed samma befogenheter och skyldigheter att fatta beslut om upptagning av biometriska underlag enligt 28 kap. rättegångsbalken som en undersökningsledare vid Polismyndigheten.

Enligt 3 kap. 15 § kustbevakningslagen har en kustbevakningstjänsteman, i fråga om brott som ingår i den direkta brottsbekämpningen, samma rätt som en polisman att enligt 28 kap. 13 och 14 b §§ rättegångsbalken besluta om upptagning av biometriska underlag om det är fara i dröjsmål. Det kan t.ex. vara fråga om brott mot sjölagen (1994:1009) eller fiskelagen (1993:787), se 2 § kustbevakningslagen. Motsvarande befogenheter gäller även för en tulltjänsteman enligt 8 kap. 20 § tullbefogenhetslagen.

En förundersökningsledare vid Säkerhetspolisen har enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken samma befogenhet som en sådan befattningshavare vid Polismyndigheten. En polisman har samma befogenheter oavsett om denne är anställd vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, se 2 § polisförordningen (2014:1104).

När en befattningshavare vid dessa myndigheter beslutar om upptagning av biometriska underlag enligt rättegångsbalken är det i allmänhet Polismyndigheten som verkställer åtgärden. Det anges också i 2 § förordningen om upptagning av biometriska underlag i brottsbekämpningen att Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen, vid upptagning av biometriska underlag enligt 28 kap. rättegångsbalken, får biträdas av Polismyndigheten. Vid upptagning av biometriska underlag för registrering i ett biometriregister som förs enligt polisens brottsdatalog får Polismyndigheten enligt 3 § samma förordning biträdas av den myndighet som utreder brottet.

21.1.3 Upptagning av biometriska underlag vid straffverkställighet

Som närmare beskrivs i avsnitt 8.2 och 8.4 ska fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte tas av den som, i eller utanför anstalt, verkställer en dom eller ett beslut på fängelse, om sådana uppgifter om den intagne inte finns i ett biometrireger som förs enligt polisens brottsdatalog. Upptagningen ska göras så snart som möjligt efter att verkställigheten har inletts. I de fall då den dömde är intagen i kriminalvårdsanstalt regleras detta i 8 kap. 7 a § fängelselagen. Upptagningen ska utföras av Kriminalvården eller, om det är lämpligare, Polismyndigheten. Om Kriminalvården utför upptagningen ska underlagen och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa förstöras av Kriminalvården omedelbart efter det att underlagen har tagits emot av Polismyndigheten, se vidare avsnitt 8.2.4.

Vid verkställighet av en dom på fängelse utanför anstalt ska Kriminalvården enligt 2 kap. 6 § lagen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning förelägga den dömde att inställa sig för upptagning av fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte om sådana uppgifter om den dömde inte finns i ett biometrireger som förs enligt polisens brottsdatalog. Av föreläggandet ska framgå att beslutet om verkställighet utanför anstalt kan komma att upphävas om föreläggandet inte följs. Vidare får Kriminalvården förelägga den dömde att inställa sig för sådan upptagning på nytt om det finns särskilda skäl. Upptagningen ska utföras av Polismyndigheten, se vidare avsnitt 8.4.

21.1.4 Upptagning av biometriska underlag vid kontroll av utlännningar i vissa fall

Upptagning vid särskild kontroll av vissa utlännningar

Enligt 5 kap. 3 § lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar får fingeravtryck, fotografi och video tas av en utlänning under vissa förutsättningar. I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken och det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen. Enligt 5 kap. 10 och 16 §§ lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar beslutar Säkerhetspolisen

(efter godkännande av Migrationsverket eller regeringen), eller i undantagsfall Stockholms tingsrätt, om en sådan tvångsåtgärd som avses i 5 kap. 3 §.

Liksom vid fall då Säkerhetspolisen bedriver förundersökning är det dock Polismyndigheten som innehar särskilda lokaler och den tekniska utrustning som krävs för upptagningen. Det är därför, enligt vad Polismyndigheten har uppgett för utredningen, den myndigheten som biträder Säkerhetspolisen vid verkställighet av en upptagning av biometriska underlag även i dessa situationer.

Upptagning enligt utlänningslagen

Vid in- eller utresekontroller och vid s.k. inre utlänningskontroller har en utlänning i vissa fall skyldighet att låta bl.a. Polismyndigheten fotografera utlänningen och ta upp dennes fingeravtryck. Befogenheten tillkommer i vissa fall Polismyndigheten och i andra fall polisman eller särskild förordnad passkontrollant. Gemensamt för bestämmelserna är att de avser kontroller av en utlännings identitet, identitetshandlingar eller andra migrationsrättsliga dokument i syfte att utreda utlänningens rätt att vistas i Sverige eller Schengenområdet. Befogenheten är begränsad på så sätt att endast vuxna eller barn som uppnått en viss ålder kan bli föremål för åtgärden. Bestämmelserna finns i 9 kap. utlänningslagen.

Polismyndigheten har till utredningen uppgett att samma lokaler och tekniska utrustning som vid biometriska upptagningar för andra ändamål i regel används när polisen tar upp fingeravtryck eller fotografier med stöd av utlänningslagens regler. Arbete pågår emellertid med att implementera EU:s nya migrations- och asylpakt. I det arbetet är Polismyndighetens inriktning att vissa biometriska upptagningar ska utföras i lokaler som Polismyndigheten delar med Migrationsverket.

21.1.5 Polismyndighetens praktiska hantering m.m.

Som framgår ovan är det regelmässigt Polismyndigheten som utför en upptagning av biometriska underlag oavsett om det görs i samband med straffverkställighet, förundersökning eller vissa kontroller enligt migrationslagstiftningen.

Polismyndighetens biometriupptagning utförs, enligt den beskrivning som myndigheten gett utredningen, i lokaler innehållande teknisk utrustning som är anpassad för ändamålet, genom att polisen tar upp underlagen som därefter registreras i ett biometriregister som förs enligt polisens brottsdatalag. Om en upptagning utförs för att användas endast inom t.ex. en pågående förundersökning eller ett migrationsrättsligt ärende och inte för registrering i biometriregistret nyttjas underlagen endast för det ändamål som de tagits upp.

Den som lämnar underlag är i vissa fall frihetsberövad, t.ex. så som anhållen, häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt. I dessa fall finns bestämmelser i annan lagstiftning som gör det möjligt för den personal som ansvarar för bevakningen att kroppsvisitera den frihetsberövade och genom det tillse att säkerheten kan upprätthållas för polisens personal och verksamhet. Det förekommer också att befattningshavare vid Polismyndigheten eller andra brottsbekämpande myndigheter, med stöd av 28 kap. 13 a och 14 b §§ rättegångsbalken, har medtagit den som ska lämna biometriska underlag till den plats där upptagningen ska genomföras. Det är då möjligt att utföra kroppsvisitation av säkerhetsskäl enligt bestämmelserna i 19 § polislagen. För tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen finns motsvarande befogenhet i 2 kap. 5 § tullbefogenhetslagen respektive 2 kap. 5 § kustbevakningslagen.

Många gånger inställer sig den som ska lämna biometriska underlag emellertid själv hos Polismyndigheten och hänvisas, enligt vad polisen beskrivit, därefter till ett upptagningsrum. Det kan t.ex. vara fråga om personer som verkställer fängelsestraff utanför anstalt och som har förelagts av Kriminalvården att inställa sig hos Polismyndigheten för upptagning eller skäligen misstänkta personer som kallats till Polismyndighetens lokaler för att lämna biometriska underlag. Det kan även vara fråga om personer, som utan att vara skäligen misstänkta, ska lämna underlag enligt 28 kap. 12 b § och 28 kap. 14 a § rättegångsbalken. Polisen har till utredningen beskrivit att när upptagningen utförs behöver den befattningshavare som utför åtgärden befinna sig invid personen som lämnar underlag men samtidigt rikta uppmärksamheten mot den tekniska utrustningen. Befattningshavaren befinner sig därmed i en utsatt situation om den som lämnar underlagen skulle tillgripa våld och då

använda vapen eller andra farliga föremål. Det finns också risk för att ett sådant angrepp utvidgas till att även omfatta andra anställda eller besökande som vistas utanför upptagningsrummet.

En polisman har i flera fall befogenhet att genomföra kroppsvisitation av säkerhetsskäl. Polisen har dock, i kontakter med utredningen, påtalat att en sådan generell möjlighet saknas i samband med upptagning av biometriska underlag, trots att åtgärden i vissa fall kan innebära allvarliga säkerhetsrisker.

21.1.6 Polismans möjlighet att kroppsvisitera av säkerhetsskäl

Allmänt om kroppsvisitation

Det finns bestämmelser i flera författningar som ger en polisman möjlighet att för olika ändamål genomföra kroppsvisitation av en enskild. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Som exempel kan nämnas kläder, plånbok, fodral, paket, kassar, väskor och barnvagn. För att man ska kunna säga att någon har med sig ett föremål krävs att vederbörande har egendomen under sin fysiska kontroll. Att personen tillfälligt ställt ned ett paket på marken utesluter inte tillämpning av bestämmelsen om kroppsvisitation.²

Kroppsvisitation kan enligt olika författningar utföras t.ex. i brottsutredningssyfte, för att ta reda på en utlännings identitet eller för att genomföra ingripanden enligt trafiklagstiftningen. Dessa bestämmelser är inte tillämpliga i de situationer som behandlas i detta kapitel. En polisman har dock även möjlighet att genomföra kroppsvisitation av säkerhetsskäl i vissa fall. Nedan redogörs närmare för dessa regler.

Kroppsvisitation enligt 19 § polislagen

I polislagen finns bestämmelser som ger en polisman möjlighet att i vissa fall genomföra kroppsvisitation av säkerhetsskäl. Enligt 19 § polislagen får en polisman, som med laga stöd griper eller annars

² Se 28 kap. 11 § rättegångsbalken och prop. 1993/94:24, med förslag till ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning, m.m., s. 40 f.

omhändertar eller avlägsnar någon, i anslutning till ingripandet kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand, eller för att hans eller hennes identitet ska kunna fastställas.

Av 19 § andra stycket 1 polislagen framgår att en polisman också får kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förverkas enligt 36 kap. 12 § brottsbalken. Rätten till kroppsvisitation gäller alltså situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen och andra tillhyggen ska komma till användning vid våldsbrott. Risken för våldsbrott kan i det särskilda fallet hänföra sig till en viss person eller en situation som ter sig allmänt hotfull och konfliktfylld såsom exempelvis när två rivaliserande ungdomsgrupper konfronteras på allmän plats och olika slags provokationer förekommer som gör det troligt att vissa av ungdomarna bär på knivar eller andra tillhyggen. Ett annat typfall kan vara offentliga evenemang där risken för våld är överhängande som t.ex. vissa fotbollsmatcher. Polisen har i sådana situationer befogenhet att mera rutinmässigt kontrollera om de som uppehåller sig på platsen eller besöker evenemanget bär på sig eller i handbagage medför föremål som kan användas för att skada andra.³

Kroppsvisitation enligt 19 a § polislagen

Enligt 19 a § polislagen får en polisman i samband med ett förhör som hålls i bl.a. Polismyndighetens lokaler kroppsvisitera förhörspersonen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Bestämmelsen infördes år 2020 mot bakgrund av att både antalet illegala vapen och hotbilden mot polisanställda hade ökat i samhället samt att det under en period hade riktats en rad särskilt allvarliga angrepp mot polisen. Det ansågs därför att det fanns risk för att vissa personer skulle utnyttja förhörsituationen, då förhørsledaren befinner sig ensam med

³ Prop. 1986/87:115, om ändring i polislagen (1984:387), s. 11 f.

förhörspersonen, för att föra med sig och använda vapen eller andra farliga föremål i lokalerna.⁴

Av förarbetena framgår att bestämmelsen omfattar situationer som enligt författning kan anses utgöra förhör, dock inte andra muntliga kontakter som polisen har med enskilda. Det saknar betydelse i vilken egenskap en person förhörs men bestämmelsen är endast tillämplig i myndighetens lokaler. Med det menas utrymmen i byggnader som myndigheten använder för att bedriva polisverksamhet.⁵

Kroppsvisitation får genomföras innan eller efter förhöret. Åtgärden kan vidtas i ett annat utrymme än förhörsrummet. Kravet på att visitation endast får ske om det är nödvändigt av säkerhetsskäl innebär att det måste finnas någon omständighet som i det enskilda fallet talar för att förhörspersonen skulle kunna ha ett vapen eller annat farligt föremål på sig. De föremålstyper som avses är vapen enligt definitionen i vapenlagen (1996:67) eller föremål som avses i lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, men även annat såsom explosiva eller brandfarliga varor eller föremål som kan sprida gift eller smitta.⁶

Kroppsvisitation får inte utföras rutinmässigt men det krävs inte heller att det finns en konkret misstanke om att förhörspersonen har ett vapen eller annat farligt föremål på sig. Exempel på omständigheter som kan ge anledning till kroppsvisitation är att förhörspersonen är misstänkt för eller tidigare har gjort sig skyldig till brott som typiskt sett ger anledning att anta att personen skulle kunna ha med sig ett vapen eller ett annat farligt föremål, att det av underrättelser eller annan information framkommit att förhörspersonen har anknytning till personer som ägnar sig åt allvarlig brottslighet, att personen lider av psykiska besvär eller kännedom om att personen tidigare uppträtt aggressivt eller hotfullt. Även omständigheter som framkommer i samband med förhörstillfället kan ge rätt att kroppsvisitera förhörspersonen.⁷

⁴ Prop. 2019/20:186, *Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda*, s. 11.

⁵ Prop. 2019/20:186, *Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda*, s. 24.

⁶ Prop. 2019/20:186, *Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda*, s. 25.

⁷ Prop. 2019/20:186, *Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda*, s. 25.

Kroppsvisitation enligt skyddslagen (2010:305)

Slutligen finns möjlighet att kroppsvisitera besökande till en polisstation om den utgör ett skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Enligt 1 § skyddslagen syftar lagen till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret och grovt rån.

Den som vill ha tillträde till ett skyddsobjekt eller som uppehåller sig invid ett skyddsobjekt är enligt 10 § skyddslagen skyldig att på begäran av den som bevakar skyddsobjektet underkasta sig kroppsvisitation. Den som bevakar skyddsobjektet får dock endast besluta om en sådan kroppsvisitation om förutsättningarna i 11 § är uppfyllda. Enligt den bestämmelsen krävs att en kroppsvisitation behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras.

Polisen ska iaktta proportionalitet

Enligt 8 § polislagen ska en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift, under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Principerna om behov och proportionalitet i 8 § polislagen ska iakttas vid bl.a. kroppsvisitation. Det innebär att det vid kroppsvisitation i samband med förhör ofta kan vara tillräckligt med en s.k. provisorisk skyddsvisitation bestående i att polismannen systematiskt känner i eller utanpå fickor och kläder samt eventuellt kontrollerar medförda väskor och liknande. Även elektronisk utrustning för skanning får användas.⁸

Polisen får genomföra kroppsvisitation med våld i vissa fall

I 10 § polislagen finns en detaljerad reglering som gäller polisens våldsanvändning. Enligt bestämmelsen får en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständig-

⁸ Prop. 2019/20:186, *Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda*, s. 25.

heterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om polismannen exempelvis med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att våld mot person får brukas endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd, se också avsnitt 9.2.1.

21.2 Behov av kroppsvisitation vid biometriupptagning

21.2.1 Det finns behov av att fortsätta stärka skyddet för Polismyndighetens anställda och verksamhet

Offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier har ökat och bedöms utgöra ett allvarligt samhälls- och demokratiproblem. Såväl den faktiska som den upplevda utsattheten ökar i yrkesgruppen. Polismän och andra polisanställda utgör en särskilt utsatt kategori av offentliganställda.⁹ Vissa undersökningar visar t.ex. att polisanställda är den yrkesgrupp som oftast utsätts för våld. Utvecklingen under senare år tyder dessutom på att det våld som förekommer blir allt grövre.¹⁰

För att stärka skyddet för polisanställda har flera lagändringar genomförts under senare år. Sedan år 2024 finns t.ex. möjlighet att under vissa förutsättningar underlåta att använda en polisanställds namn i ett förundersökningsprotokoll om det finns en påtaglig risk att denne eller någon närstående till denne utsätts för hot eller våld, se 20 a § förundersökningskungörelsen (1947:948).

Under det senaste decenniet har även skjutvapenvåldet i den kriminella miljön ökat i både förekomst och dödlighet. Statistik från Brottsförebyggande rådet visar att andelen skjutningar som riktats mot person har ökat liksom antalet skadade och avlidna p.g.a. skjutvapenskador orsakade av annan person. Dessutom är

⁹ Prop. 2024/25:141, *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.*, s. 16 f.

¹⁰ Prop. 2024/25:141, *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.*, s. 33 f.

förekomsten av illegala vapen och explosiva varor fortsatt omfattande i Sverige.¹¹

21.2.2 Nuvarande regler inte tillräckliga

Som framgår ovan har en polisman idag möjlighet att under vissa förutsättningar genomföra kroppsvisitation av säkerhetsskäl. Det handlar om situationer när polisen ska gripa, omhänderta eller avlägsna någon eller när det krävs för att eftersöka vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid vissa brott. Slutligen kan polisen kroppsvisitera i samband med förhör. I flera fall saknas dock möjlighet att använda dessa bestämmelser som stöd för kroppsvisitation vid upptagning av biometriska underlag.

Med stöd av skyddslagen finns också möjlighet att kroppsvisitera en person som begär tillträde till ett skyddsobjekt. En förutsättning är dock att kroppsvisitationen behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras. Det bör vid den bedömningen beaktas att skyddslagen syftar till förstärkt skydd av byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot vissa specifika utpekade grova brott. Att tillämpa skyddslagen för att stärka medarbetarsäkerheten kan sällan anses förenligt med ändamålsprincipen vid tvångsmedelsanvändning.

21.2.3 Det finns behov av att kunna vidta kroppsvisitation även vid biometriupptagning

Mot bakgrund av den ökande hotbilden mot polisanställda och att förekomsten av illegala vapen är fortsatt hög i samhället är det enligt polisen angeläget att stärka säkerheten vid upptagning av biometriska underlag. För att genomföra åtgärden måste den som ska lämna biometriska underlag tas in i ett särskilt upptagningsrum. Den som ska utföra upptagningen måste därefter manuellt ta upp t.ex. fingeravtryck vilket kräver att fokus riktas mot den tekniska utrustningen samtidigt som den anställde vistas i den andra personens omedelbara närhet. Personalen blir då särskilt sårbar för

¹¹ Brottsförebyggande rådet, Ökningen av skjutvapenvåld i Sverige - En studie av skjutvapenvåldets utveckling i kriminell miljö sedan mitten av 00-talet (rapport 2024:7), s. 93 samt SOU 2024:31, *En ändamålsenlig vapenlagstiftning*, s. 228.

angrepp med vapen eller andra tillhyggen. Det finns också risk för att en eventuell gärningsperson kan fortsätta sitt angrepp även utanför upptagningsrummet och därigenom skada andra anställda eller besökande. Situationen motsvarar den som gäller när polisen ska hålla förhör och det är svårt att se varför behovet av att kunna genomföra en kroppsvisitation skulle vara mindre när biometriskt underlag ska tas. Det bör i sammanhanget också noteras att Polismyndigheten till utredningen har framhållit att upptagning av biometriska underlag från personer som befinner sig på fri fot och därmed själva inställer sig hos myndigheten utgör en allvarlig säkerhetsrisk.

Utöver risken för ett direkt angrepp skapar den utsatta situationen otrygghet för personalen vilket påverkar både arbetsmiljön och möjligheterna att utföra åtgärden med hög kvalitet och i enlighet med gällande krav. Det kan leda till att biometriska underlag behöver tas upp på nytt eller att registreringen blir bristfällig vilket kan påverka möjligheterna att nyttja underlagen fullt ut i brottsbekämpningen.

Polismyndigheten har förklarat för utredningen att myndigheten bl.a. hanterar de risker som beskrivits ovan genom att nyttja möjligheter som finns i annan lagstiftning för att genomföra säkerhetshöjande åtgärder. Det kan t.ex. ske genom att förhör planeras i anslutning till att biometriska underlag ska tas upp och därmed gör det möjligt för polisen att genomföra kroppsvisitation med stöd av 19 a § polislagen. Ett annat exempel på säkerhetshöjande åtgärder är att myndigheten avdelar en eller flera polismän för att förstärka bevakningen vid upptagningen vilket tar resurser i anspråk som skulle kunna nyttjas för andra uppdrag.

21.3 Överväganden och förslag

Förslag: Polisman ska i Polismyndighetens lokaler eller transportmedel, eller i sådana lokaler som ställts till myndighetens förfogande, få genomföra kroppsvisitation i samband med upptagning av biometriska underlag, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.
--

Bedömning: Kraven på dokumentation i polislagen gäller även vid kroppsvisitation enligt den nya bestämmelsen.

Utredningens förslag motiverar inte att det införs något undantag från den föreslagna ordningen för barn.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Polisen behöver kunna utföra kroppsvisitation

Det har i avsnitt 21.2 redogjorts för det behov som polisen har av att kunna kroppsvisitera de personer som är föremål för upptagning av biometriska underlag. Det råder, enligt utredningens bedömning, inte några tvivel om att polisen i de aktuella situationerna behöver möjlighet att kunna kroppsvisitera personer, detta eftersom behovet är lika stort som när polisen ska hålla förhör. Det bör därför införas möjlighet för en polisman att kroppsvisitera den som ska lämna biometriska underlag.

Förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter

Var och en åtnjuter genom bl.a. Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga skydd för privatlivet. För en grundligare redogörelse se kapitel 3. Europadomstolen har i ett flertal fall bedömt att kroppsvisitation är en sådan åtgärd som omfattas av skyddet.¹² Utöver det är, enligt 2 kap. 6 § regeringsformen, var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation och liknande intrång.

För att lagstiftaren ska få göra begränsningar i dessa rättigheter krävs, förutom att de har stöd i lag, att de görs för vissa tillåtna ändamål och är proportionerlig, se vidare kapitel 3. De förslag som utredningen lämnar syftar till att ge polisen möjlighet att i vissa situationer kroppsvisitera personer som ska lämna biometriska underlag. Syftet att förebygga oordning eller brott framgår redan av Europakonventionens artikel 8 och kan därmed i sig motivera en inskränkning i integritetsskyddet. Regeringen har dessutom i

¹² Se t.ex. Europadomstolens dom i Gillian and Quinton mot Storbritannien, mål nr 4158/05, dom den 12 januari 2010 och dom i Beghal mot Storbritannien, mål nr 4755/16, dom den 28 februari 2019.

tidigare lagstiftningsärenden konstaterat att skyddet mot kroppsvisitation kan inskränkas med hänsyn till syftet att tillgodose behovet av säkerhet i samband med förhörssituationer, en bedömning som också riksdagen ställt sig bakom.¹³ Samma säkerhetsskäl gör sig, enligt utredningens bedömning, gällande även i de nu aktuella situationerna när biometriska underlag ska upptas. Oavsett om det gäller en person som är misstänkt eller dömd för brott, en person som utan att vara misstänkt för brott ska lämna biometriska underlag i enlighet med 28 kap. 12 b § eller 28 kap. 14 a § rättegångsbalken eller en person som är föremål för kontroll enligt viss utlänningsrättslig lagstiftning, innebär det en allvarlig säkerhetsrisk för polisen att uppta personens biometriska underlag utan möjlighet till föregående kroppsvisitation för att söka efter vapen eller andra farliga föremål när omständigheterna innebär att en sådan åtgärd är påkallad av säkerhetsskäl.

Befogenheten bör utformas med 19 a § polislagen och 2 kap. 6 § tullbefogenhetslagen som förebilder

De säkerhetsrisker som föreligger vid upptagning av biometriska underlag motsvarar, som konstaterats ovan, de som förelåg vid förhör före tillkomsten av 19 a § polislagen. Det finns därför goda skäl att använda samma konstruktion vid utformningen av den nya tvångsmedelsbestämmelsen.

Kroppsvisitation bör därför bara kunna riktas mot den person som ska lämna biometriska underlag. Befogenheten att kroppsvisitera personer enligt den nya bestämmelsen bör därutöver endast tillkomma den som är polisman. Polismyndigheten har visserligen till utredningen uppgett att myndigheten ser ett generellt behov av att se över möjligheterna för andra polisanställda än polismän att vidta tvångsmedel. Denna fråga kräver dock ytterligare utredning och bör ses över i ett annat sammanhang.

Utöver 19 a § polislagen finns det anledning att beakta 2 kap. 6 § tullbefogenhetslagen vid utformningen av det nya tvångsmedlet. Bestämmelsen i tullbefogenhetslagen trädde i kraft år 2024 och ger tulltjänstemän möjlighet att kroppsvisitera förhörspersonen i samband med ett förhör som hålls i Tullverkets lokaler eller

¹³ Prop. 2019/20:186, *Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda*, s. 11.

transportmedel, eller i lokaler som ställts till myndighetens förfogande, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att 19 a § polislagen kritiserades vid dess införande för begränsningen till viss lokal. Det anfördes vidare att Tullverket ofta genomför förhör i andra myndigheters eller transportföretags lokaler eller i myndighetens fordon. När det gäller fordon framhölls också att bristen på utrymme kan göra det än svårare för tulltjänstemannen att freda sig vid ett eventuellt angrepp med t.ex. en kniv.¹⁴

Det bör i sammanhanget noteras att även Kustbevakningen har möjlighet att genomföra kroppsvisitation i samband med förhör i andra lokaler än myndighetens egna, se 2 kap. 5 § kustbevakningslagen.

Polisen har i kontakter med utredningen uppgett att det finns flera fördelar med att ta upp biometriska underlag i t.ex. en polisbuss med särskild utrustning och att det är ett arbetssätt som kan komma att användas. Eftersom Polismyndigheten ska biträda Säkerhetspolisen, Kustbevakningen och Tullverket med att verkställa upptagning av biometriska underlag kan det också finnas skäl att utföra åtgärden i lokaler som tillhör dessa myndigheter eller andra aktörer. Vid t.ex. arbete i skärgårdsmiljö eller gränsområden långt från närmaste polisstation kan andra lokaler behöva nyttjas för ett effektivt arbetssätt. Som beskrivs ovan i avsnitt 21.1.4 kan Polismyndigheten framöver även behöva nyttja Migrationsverkets lokaler för att kunna bedriva ett ändamålsenligt arbete inom det migrationsrättsliga området.

Mot denna bakgrund anser utredningen att kroppsvisitation i samband med upptagning av biometriska underlag ska få utföras i Polismyndighetens lokaler, i myndighetens transportmedel eller i lokaler som ställts till myndighetens förfogande. Ytterligare en fördel med en sådan lagteknisk konstruktion är att förutsättningarna att genomföra kroppsvisitation av säkerhetsskäl ges samma utformning i olika författningar, vilket kan antas underlätta rättstillämpningen.

För den enskilde innebär begränsningarna ovan tydlighet och förutsägbarhet. Av Kriminalvårdens föreläggande att inställa sig hos Polismyndigheten, eller vid andra fall då den enskilde kallas till

¹⁴ Prop. 2023/24:132, *Ny tullbefogenhetslag*, s. 186

biometriupptagning, framgår vid vilken tid och plats biometriupptagningen ska äga rum vilket innebär att det blir klart för den enskilde i vilka situationer denne kan komma att bli föremål för kroppsvisitation. Likaså är det förutsägbart för en utlänning att denne kan bli föremål för poliskontroll som syftar till att bedöma utlänningens rätt att vistas i landet, oavsett om detta sker vid in- eller utresa eller vid en inre utlänningskontroll.

Den nya befogenheten bör inte kunna användas rutinmässigt utan endast om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Formuleringen, som också återfinns i 19 a § polislagen, 2 kap. 6 § tullbefogenhetslagen och 2 kap. 5 § andra stycket kustbevakningslagen, bör därför ges samma innebörd som i de bestämmelserna. Det innebär att en prövning ska göras i det enskilda fallet om åtgärden är nödvändig. Bedömningen kan bl.a. grunda sig på uppgift om tidigare brottslighet eller aggressivt beteende hos den som ska lämna biometriska underlag. Även uppgifter från Kriminalvården om personens uppträdande under verkställighet eller andra brottsbekämpande myndigheters utrednings- eller underrättelseuppgifter bör kunna ligga till grund för bedömningen.

Liksom vid kroppsvisitation av säkerhetsskäl i andra sammanhang ska behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas. Det bör därför i de flesta fall vara tillräckligt att utföra en ytlig skyddsvisitation bestående i att polismannen systematiskt känner i eller utanpå fickor och kläder samt eventuellt kontrollerar medförda väskor och liknande. Även elektronisk utrustning för skanning bör få användas.

Eftersom det nya tvångsmedlet kan användas oavsett med vilken rättslig grund en upptagning genomförs har det ett brett tillämpningsområde. Det omfattar dock även situationer där kroppsvisitation i praktiken sällan kommer att genomföras. Som exempel kan nämnas upptagning av biometriska underlag från häktade, anhållna eller intagna i kriminalvårdsanstalt. När biometriska underlag ska tas av en frihetsberövad person står denne under bevakning och har i regel tidigare blivit kroppsvisiterad med stöd av häktes- eller fängelselagen. Behovs- och proportionalitetsprinciperna samt den ovan nämnda begränsningen att kroppsvisitation endast får genomföras om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål

medför att det endast i undantagsfall bör finnas skäl att visitera dessa personer i samband med biometriupptagningen. Likväl bör dessa situationer inte uttryckligen undantas eftersom omständigheterna i sällsynta fall kan vara sådana att det ändå är nödvändigt att genomföra en kroppsvisitation. Bevakningspersonalen kan t.ex. ha glömt att genomföra kroppsvisitation vid transport. Det kan också finnas omständigheter som talar för att den frihetsberövade kan ha tillgripit ett farligt föremål under eller i anslutning till transporten till upptagningslokalen.

Det finns inte något behov av undantagsbestämmelse

I dagsläget är det endast i undantagsfall som barn döms till fängelse, se avsnitt 7.1.2. Regeringen har emellertid i lagrådsremissen rörande frihetsberövande påföljder för barn och unga föreslagit en ändrad ordning enligt vilken det, i de fall frihetsberövande påföljd inte kan undvikas, ska dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård. Det finns därmed skäl att utgå från att antalet barn och ungdomar som kommer att verkställa fängelsestraff, antingen på anstalt eller med elektronisk övervakning, kommer att öka.

Barn kan även bli föremål för upptagning av biometriska underlag så som skäligen misstänkt för brott eller annan inom ramen för en förundersökning eller en utredning enligt bestämmelserna i lagen om unga lagöverträdare. För den som är under 15 år gäller uttryckliga begränsningar för upptagning, se 36 §§ lagen om unga lagöverträdare. För barn som är över 15 år gäller de allmänna bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken men med den restriktivitet som behovs- och proportionalitetsprinciperna kräver.

Barn kan i vissa fall även bli föremål för upptagning av biometriska underlag enligt utlänningslagstiftningen.

Bestämmelsen i 19 a § polislagen om kroppsvisitation i samband med förhör innehåller ingen särskild begränsning som tar sikte på den som är under arton år. Det innebär att bestämmelsen är tillämplig för alla. Utredningen har inte funnit något skäl som motiverar en annan ordning för den möjlighet till kroppsvisitation som nu föreslås. Någon särreglering för barn bör alltså inte införas. Det föreslås därför inget undantag för barn vad gäller polisens möjlighet att använda kroppsvisitation. Det bör dock noteras att

behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § polislagen och principen om barnets bästa enligt artikel 3 barnkonventionen också gäller i varje enskilt fall. Det innebär att en polisman i samma situation kan ha skäl att kroppsvisitera en vuxen person men inte ett barn trots att omständigheterna i övrigt är desamma.

Allmänna principer för tvångsmedel beaktas

För att en reglering om tvångsmedel fullt ut ska uppfylla legalitetsprincipen krävs att regleringen är förutsebar, precist formulerad, ger ett adekvat rättsligt skydd mot godtycklig tillämpning och med tillräcklig klarhet anger omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som behöriga myndigheter har vid dess utövande. Det krävs också, enligt ändamålsprincipen, att det för varje enskilt tvångsmedel i lagstiftningen ska anges för vilket eller vilka ändamål det får användas, se vidare avsnitt 3.7.

Kraven på hur lagstiftningen ska utformas enligt legalitetsprincipen och ändamålsprincipen har utredningen tillgodosett genom att det i lagstiftningen anges att bestämmelsen endast är tillämplig vid upptagning av biometriska underlag. Dessutom anges mot vem tvångsmedlet kan riktas, att det endast är en polisman som får vidta åtgärden och endast i Polismyndighetens lokaler, i myndighetens transportmedel eller i lokaler som ställts till myndighetens förfogande. Slutligen framgår av bestämmelsen att kroppsvisitation endast får vidtas när det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

För att en rättighetsinskränkning ska vara tillåten krävs också att den är proportionerlig. Som det nya tvångsmedlet är utformat kommer kroppsvisitation i vissa fall att kunna genomföras även mot personer som inte är dömda eller misstänkta för brott. Redan idag har polisen dock möjlighet att kroppsvisitera personer utan brottsmisstanke i vissa fall när det finns ett påtagligt behov av åtgärden. Så är t.ex. fallet vid förhör enligt den nämnda bestämmelsen i 19 a § polislagen eller vid omhändertaganden enligt 19 § första stycket polislagen, även om frihetsberövandet grundas på en vårdlag så som lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. Som ytterligare exempel kan nämnas kroppsvisitation i en beslutad säkerhetszon, i vissa typsituationer där risken för våld är

förhöjd eller i vissa fall under en förundersökning även avseende någon annan än den som skäligen kan misstänkas för brott, se 22 a § eller 19 § andra stycket 1 polislagen och 28 kap. 11 § andra stycket rättegångsbalken.

Vid utformningen av den nya tvångsmedelsbestämmelsen har utgångspunkten varit att kroppsvisitation endast ska utföras i den utsträckning det är motiverat av ett påtagligt behov som inte kan tillgodoses med mindre ingripande åtgärder. Bestämmelsen har också avgränsats så att den är tillämplig endast i fall där åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för visiterade. Så är, enligt utredningens bedömning, fallet när kroppsvisitation är nödvändigt av säkerhetsskäl. Mot denna bakgrund anser utredningen att det föreslagna tvångsmedlet är en proportionerlig inskränkning av enskildas fri- och rättighetsskydd.

Utöver det gäller enligt 8 § första stycket polislagen att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, får det endast ske i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.

Det kan i sammanhanget noteras att det i lagstiftningsarbetet som föregick tillkomsten av 19 a § polislagen, d.v.s. möjligheten till kroppsvisitation i förhörssituationer, framfördes viss kritik mot bestämmelsens utformning. Sveriges advokatsamfund och Lunds universitet avstyrkte förslaget med hänvisning till att det var fråga om en inskränkning av enskildas fri- och rättighetsskydd som inte var proportionerlig samt att det saknades ett definierat behov. Lunds universitet ansåg också att det fanns risk för att bestämmelsen skulle komma att tillämpas godtyckligt. Riksdagens ombudsmän (JO) förordade å sin sida att kroppsvisitation borde kunna utföras rutinmässigt utan någon bedömning av den som ska visiteras samt att befogenheten även borde utvidgas till att omfatta vårdnadshavare och andra som följer med förhörspersonen vid ett förhör.¹⁵ Synpunkter motsvarande de som lämnades av Sveriges advokatsamfund och Lunds universitet framfördes emellertid inte vid remissförfarandet inför tillkomsten av 2 kap. 6 § tullbefogenhetslagen och 2 kap. 5 § kustbevakningslagen.¹⁶

¹⁵ Prop. 2019/20:186, *Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda*, s.8 f.

¹⁶ Prop. 2023/24:132, *Ny tullbefogenhetslag*, s. 180 f. och 391 f.

Enligt utredningens bedömning är det angeläget att fortsätta stärka säkerheten för Polismyndighetens personal och verksamhet. Det förhåller sig också otvivelaktigt så att det finns ett behov för Polismyndigheten av att kunna genomföra kroppsvisitation vid upptagning av biometriska underlag i de aktuella situationerna. Som beskrivs ovan bedömer utredningen också att det nya tvångsmedlet, med beaktande av de avgränsningar som föreslås, utgör en proportionerlig inskränkning av den enskildes fri- och rättighets-skydd och att en bestämmelse som möjliggör kroppsvisitation i dessa situationer bör införas.

Dokumentation

Enligt 27 § polislagen ska protokoll föras över kroppsvisitation. Av protokollet ska framgå vem som har fattat beslutet om ingripandet, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Den som har fattat beslutet om ingripandet är ansvarig för att protokoll upprättas med uppgift om vem som har fattat beslutet om ingripandet, grunden för beslutet och den tidpunkt då beslutet fattades. Den som är förman vid ingripandet är ansvarig för att protokoll förs över de övriga uppgifterna i föregående stycke.

Eftersom den nya bestämmelsen förs in i 19 a § blir bestämmelserna om dokumentation i 27 § polislagen direkt tillämpliga. Det saknas skäl att tillämpa andra dokumentationsregler vid sidan av dessa regler när det gäller kroppsvisitation i samband med upptagning av biometriska underlag.

22 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Ikraftträdande

Det är angeläget att Kriminalvården så snart som möjligt får möjlighet att använda biometriska uppgifter i verksamheten för att kunna möta kapacitetsutökningen. Eftersom lagstiftningen som berör Kriminalvården inte är tvingande kan den träda i kraft så snart som möjligt, varefter Kriminalvården succesivt kan implementera tekniska lösningar för biometrisk autentisering. Utredningen bedömer att det bör vara möjligt att låta förslagen träda i kraft den 1 januari 2027.

Den lagändring som föreslås om utökade möjligheter för polisen att genomföra kroppsvisitationer kräver inte några särskilda anpassningar eller åtgärder som påverkar ikraftträdandet. Polismyndigheten har i kontakt med utredningen uppgett att det är angeläget att ändringen träder i kraft så snart som möjligt. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att ändringen träder i kraft den 1 januari 2027.

Övergångsbestämmelser

Lagändringarna kräver inte några övergångsbestämmelser.

23 Integritetsanalys

23.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i tidigare kapitel lämnat ett antal författningsförslag i syfte att åstadkomma en utökad användning av biometri inom Kriminalvårdens verksamhet. Behandlingen av biometriska uppgifter kommer att påverka enskildas personliga integritet. Det är således viktigt att det görs en noggrann bedömning av hur förslagen förhåller sig till det regelverk som syftar till att värna om den personliga integriteten. Enligt utredningens uppdrag ska därför en integritetsanalys genomföras.¹

Skyddet för den personliga integriteten har beaktats kontinuerligt under utredningens arbete och har påverkat de överväganden som görs i utredningens olika delar. Varje förslag som har väckt särskilda frågeställningar om integritetsskydd innehåller en särskild analys av de integritetsfrågor som har aktualiserats. I detta kapitel belyses förslagen på en sammanhållen och övergripande nivå avseende förslagens samlade effekt för enskildas personliga integritet.

23.2 Skydd för den personliga integriteten

23.2.1 Skydd i flera regelverk

Begreppet personuppgiftsbehandling innebär enligt dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet en åtgärd eller kombination av åtgärder som vidtas med personuppgifter, se vidare avsnitt 4.2.2 och 4.2.3. Vid personuppgiftsbehandling måste flera regelverk följas för att värna den personliga integriteten. Det handlar om bl.a.

¹ Justitiedepartementet, Uppdrag att föreslå utökade möjligheter att använda biometri i Kriminalvårdens verksamhet, 2025-02-07, Ju2025/00324.

Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga, barnkonventionen, dataskyddsförordningen, brottsdatalagen och regeringsformen. I kapitel 3, 4 och 10 redogörs för de mest centrala bestämmelserna av relevans för den utökade och nya personuppgiftsbehandling som blir konsekvensen av utredningens förslag.

Rätten till skydd för den personliga integriteten är emellertid inte absolut utan kan bli föremål för inskränkningar med hänsyn till särskilda intressen såsom brottsbekämpning, men även yttrandefrihet, informationsfrihet, offentlighet samt effektiv och korrekt ärendehandläggning hos myndigheter.

23.2.2 Både Kriminalvårdens brottsdatalag och kriminalvårdsdatalagen är tillämpliga

För huvuddelen av Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling gäller brottsdatalagen och Kriminalvårdens brottsdatalag med tillhörande Kriminalvårdens brottsdataförordning. Hanteringen av de uppgifter som förekommer i Kriminalvårdens verksamhet beträffande verkställighet av frihetsberövanden och genomförande av transporter i de fall brottsdatalagen inte är tillämplig, regleras emellertid av dataskyddsförordningen och kriminalvårdsdatalagen med tillhörande kriminalvårdsdatabeförordning, se vidare avsnitt 4.2.4. De förslag som utredningen lämnar kommer därmed i vissa delar att generera personuppgiftsbehandling inom bägge regelverken.

23.3 Integritetsrisker

23.3.1 Förhöjd integritetsrisk

Bedömning: Bestämmelser som tillåter biometrianvändning innebär en förhöjd risk för intrång i den personliga integriteten (integritetsrisk).

Skälen för utredningens bedömning

Vad är en integritetsrisk?

Det finns inte någon definition i dataskyddsförordningen eller dataskyddsdirektivet av vad begreppet integritetsrisk rent konkret innebär. Däremot kan vägledning hämtas från skäl 75 (i ingressen) till dataskyddsförordningen och skäl 51 (i ingressen) till dataskyddsdirektivet, där det anges exempel på när risker typiskt sett kan uppkomma. Det handlar bl.a. om följande situationer.

- Personuppgiftsbehandling som inbegriper ett stort antal personuppgifter och gäller ett stort antal registrerade.
- Behandling av känsliga personuppgifter.
- Behandling av personuppgifter om sårbara fysiska personer, framför allt barn.
- Behandling av uppgifter om fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder.
- Personuppgiftsbehandling som skulle kunna medföra
 - ekonomisk förlust, skadat anseende eller annan betydande ekonomisk eller social nackdel,
 - förlust av konfidentialitet när det gäller personuppgifter som omfattas av tystnadsplikt, eller
 - hinder mot registrerades möjlighet att utöva kontroll över sina personuppgifter.

Hur sannolik och allvarlig risken är ska enligt skäl 76 till dataskyddsförordningen och skäl 52 till dataskyddsdirektivet fastställas utifrån behandlings art, omfattning, sammanhang och ändamål.

En generellt förhöjd risk

Utredningens förslag om utökad biometrianvändning inom Kriminalvården kommer innebära att biometriska uppgifter, som utgör känsliga personuppgifter, se vidare avsnitt 5.6, behandlas

avseende i det närmaste alla personer som omfattas av häkteslagen eller verkställer en påföljd inom Kriminalvården. Utöver det kommer, enligt utredningens förslag, Kriminalvården att behandla biometriska uppgifter även för personer som intagna ska ha elektronisk kommunikation med, vilken behöver kontrolleras av säkerhetsskäl. Slutligen kommer Kriminalvården att ges möjlighet att behandla biometriska uppgifter gällande personer som inställer sig för att påbörja verkställighet av en påföljd men som inte kan identifiera sig, i syfte att säkerställa att det är rätt person som har inställt sig. Sammantaget handlar det alltså om personuppgiftsbehandling avseende många människor.

Flera av de omständigheter som anges ovan, som enligt dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet kan medföra en förhöjd risk för direkt eller indirekt integritetsintrång, aktualiseras alltså av utredningens förslag om en utökad behandling av biometriska uppgifter inom Kriminalvården. Utredningens bedömning är därför att utökningen av biometrianvändning innebär en generell och förhöjd risk för intrång i den personliga integriteten (integritetsrisk). I det följande kommer det att mer ingående redogöras för den risken.

23.3.2 Utökad och ny personuppgiftsbehandling

Bedömning: Förslagen om biometrianvändning inom Kriminalvården kommer att medföra en utökad personuppgiftsbehandling vid Kriminalvården.

Skälen för utredningens bedömning

Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling kommer att öka

Utredningens förslag innebär att Kriminalvården får möjlighet, dock ingen skyldighet, att behandla biometriska underlag och biometriska uppgifter. Sett till Kriminalvårdens stora behov av digitaliserade lösningar med biometrisk autentisering är det, enligt utredningens bedömning, rimligt att förutsätta att myndigheten kommer att använda de nya möjligheterna fullt ut, åtminstone inom en överskådlig framtid. Kriminalvårdens behandling av personuppgifter

kommer därmed sannolikt att öka med anledning av de förslag som utredningen lämnar.

Personuppgiftsbehandlingen som föranleds av utredningens förslag kommer att innebära att Kriminalvården, utöver att samla in de biometriska underlagen, också kommer att behandla dem för framtagning av biometriska uppgifter och biometrisk autentisering men även annan identifiering. I praktiken kommer därmed flera olika moment av personuppgiftsbehandling att vidtas som bl.a. användning, registrering och bearbetning.

Både utökad och ny personuppgiftsbehandling

Kriminalvården är den myndighet som kommer att vara personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som genereras med anledning av utredningens förslag.

När det gäller fängelseverksamheten förekommer redan upptagning av fotografier varför utredningens förslag om att Kriminalvården inom den verksamheten också ska få ta upp fingeravtryck och röstprov på sätt och vis kan anses utgöra en utökad behandling i jämförelse med den behandling som sker idag. Behandlingen kommer emellertid att vara ny på det viset att det är fler uppgifter som kommer att behandlas. Dessutom är behandlingen ny när det gäller upptagning av biometriska underlag från andra än intagna.

När det gäller häktesverksamheten och frivårdsverksamheten, där biometriupptagning idag i princip inte är tillåten², kommer det att röra sig om en helt ny behandling av personuppgifter som myndigheten tidigare inte haft rättsliga förutsättningar för att vidta.

Under alla förhållanden kommer personuppgiftsbehandlingen avseende biometriska uppgifter inom Kriminalvården med mycket stor sannolikhet att öka. En utökad eller ny personuppgiftsbehandling innebär i sig ökade integritetsrisker.

² Kriminalvården får dock från och med den 1 januari 2026 ta fotografier av personer som ska verkställa ett fängelsestraff i kontrollerat boende, se prop. 2024/25:202, *Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning*. Från och med den 1 april 2026 kommer fotografi även att få tas av de personer som ska verkställa ett fängelsestraff i sin bostad, se prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 40 f.f.

Andra myndigheters personuppgiftsbehandling

Det bör i sammanhanget noteras att utredningens förslag kan komma att leda till att de myndigheter som har direktåtkomst till Kriminalvårdens uppgifter kan komma att använda sig av uppgifterna, såvida regeringen inte begränsar den möjligheten i Kriminalvårdens brottsdataförordning eller kriminalvårdsdataförordningen. Dessutom går det inte att utesluta att brottsbekämpande myndigheter som avses i lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, kommer att kunna begära ut biometriska underlag eller uppgifter från Kriminalvården. När sådana myndigheter tar emot personuppgifter behandlar de i sin tur personuppgifterna genom bl.a. insamling.

23.3.3 Känsliga personuppgifter och uppgifter som rör barn

Bedömning: Utredningens förslag kommer att leda till en ökad behandling av känsliga personuppgifter.

Förslaget kommer även leda till en ökad behandling av uppgifter som rör barn.

Skälen för utredningens bedömning*Personuppgifternas karaktär har betydelse för integritetsrisken*

Karaktären av de personuppgifter som behandlas har stor betydelse för vilka integritetsrisker som behandlingen kan medföra för enskilda som berörs. För att bedöma integritetsriskerna måste uppgifternas karaktär dessutom som utgångspunkt bedömas tillsammans med andra faktorer, som t.ex. i vilket sammanhang som uppgifterna kommer behandlas, för vilka ändamål och vilka personer som kan komma att få åtkomst till uppgifterna.

Känsliga personuppgifter

Biometriska uppgifter utgör känsliga personuppgifter och får som huvudregel inte behandlas enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen

och 2 kap. 11 § första stycket brottsdatalagen. För en djupare genomgång av när det trots allt är tillåtet enligt dataskyddsreglerna att behandla känsliga uppgifter hänvisas till, avsnitt 5.6, 4.3.2 och 4.3.4. Där konstateras att Kriminalvården enligt både Kriminalvårdens brottsdatalag och kriminalvårdsdatalagen får behandla känsliga personuppgifter om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.

Biometriska uppgifter som kommer behandlas

Genom de förslag som utredningen lämnar kommer Kriminalvården att få behandla biometriska uppgifter om framför allt personer som omfattas av häkteslagen och personer som ska verkställa en påföljd inom Kriminalvården. Kriminalvården kommer få uppta de biometriska underlagen fotografier, fingeravtryck och röstprov. Även beträffande några andra personkategorier kommer vissa biometriska underlag att få samlas in och behandlas. Utredningens förslag innebär alltså att Kriminalvården kommer att få samla in och behandla olika biometriska underlag och ur dessa framställa biometriska uppgifter. Att en sådan reglering kan medföra en omfattande och integritetskänslig personuppgiftsbehandling framstår som uppenbart.

Sekretessreglerade uppgifter

Inom Kriminalvården gäller sekretess för uppgifter till skydd för enskildas personliga förhållanden enligt 35 kap. 15 § OSL, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Med enskild avses inte bara intagna utan även t.ex. deras anhöriga och deras tilltänkta övervakare.³ De uppgifter som Kriminalvården behöver behandla för att ta upp biometriska underlag och uppgifter i enlighet med utredningens förslag omfattas alltså av detta sekretesskydd.

³ Prop. 1988/89:67, om sekretessfrågor inom undervisningsväsendet m.m., s. 22 f.

Registrerades inflytande över behandlingen

De registrerades inflytande över behandlingen av deras personuppgifter har betydelse för bedömningen av vilka integritetsrisker som behandlingen medför.⁴ I sammanhanget kan konstateras att de personer som kommer att behöva lämna biometriska underlag till Kriminalvården i de allra flesta fall inte kommer att ha någon möjlighet att motsätta sig behandlingen. Det innebär att behandlingen typiskt sett är mer integritetskänslig.

Vidare har förhållandet mellan den personuppgiftsansvarige och den registrerade betydelse för hur integritetskänslig behandlingen är. Om den registrerade står i beroendeförhållande till den personuppgiftsansvarige eller om den registrerade befinner sig i en utsatt position ökar integritetsriskerna. Exempel på sådana situationer är förhållandet mellan t.ex. arbetsgivare och arbetstagare, skola och elev samt myndighet och enskild, varav det sistnämnda exemplet alltså är aktuellt i detta fall.

Uppgifter om barn

Biometriska underlag och uppgifter kommer, i enlighet med de förslag som utredningen lämnar, även att kunna behandlas avseende barn. Personuppgifter om barn utgör inte per automatik känsliga uppgifter. Av skäl 38 (i ingressen) till dataskyddsförordningen framgår dock att barns personuppgifter förtjänar särskilt skydd, eftersom barn kan vara mindre medvetna om berörda risker, följder och skyddsåtgärder samt om sina rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter. Av skäl 50 (i ingressen) till dataskyddsdirektivet framgår bl.a. att de åtgärder som den personuppgiftsansvarige vidtar bör omfatta utarbetande och genomförande av särskilda skyddsåtgärder för behandling av personuppgifter om barn.

När behandling av personuppgifter om barn aktualiseras måste framför allt Barnkonventionen beaktas. I artikel 3 fastslås att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller

⁴ Integritetsskyddsmyndigheten, Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete, dnr IMY-2024-15399, 2025-06-09, s. 17.

lagstiftande organ. Barnkonventionen gäller som lag i Sverige, se avsnitt 3.5.1.

Utredningens förslag innebär att biometriska uppgifter om barn kommer att behandlas av Kriminalvården. Även om Kriminalvården behöver beakta barnets bästa bör den utökade behandlingen av uppgifter om barn anses utgöra en risk för barns personliga integritet.

23.3.4 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

Bedömning: Den personuppgiftsbehandling som följer av utredningens förslag om utökad biometrianvändning inom Kriminalvården kan totalt sett bli omfattande och kan komma att avse biometriska uppgifter om i princip alla personer som häktas eller verkställer en påföljd inom Kriminalvården.

Skälen för utredningens bedömning

Personer som omfattas

Utredningens förslag går ut på att Kriminalvården ska få uppta biometriska underlag av såväl häktade personer som av personer som ska verkställa en påföljd inom Kriminalvården. Under år 2024 uppgick antalet inskrivna i häkte till 3 470 personer. Det antalet beräknas år 2034 i stället att uppgå till ca 5 000. När det gäller antalet inskrivna i anstalt så uppgick det år 2024 till 7 530, en siffra som beroende på olika utfall bedöms öka till mellan 19 000 och 41 000 personer år 2034. Inom frivården uppgick det totala antalet påbörjade verkställigheter år 2024 till 11 978. Siffran behöver inte motsvara samma antal personer eftersom en person kan verkställa flera frivårdspåföljder samtidigt. År 2034 bedöms antalet frivårdsklienter att uppgå till mellan 23 000 och 25 500 personer.

Utöver det ska biometriska underlag få tas upp från personer som ska stå i förbindelse med en intagen genom elektronisk kommunikation. Antalet personer som har kontakt med intagna genom elektronisk kommunikation utgör en stor grupp. Det är emellertid bara när den elektroniska kommunikationen av säkerhetsskäl behöver kontrolleras med biometrisk autentisering

som biometriska underlag kommer att få upptas. Att beräkna hur många personer det kommer att röra sig om låter sig inte göras i nuläget eftersom Kriminalvården i varje enskilt fall kommer att behöva bedöma om kommunikationen ska kontrolleras och i så fall med hjälp av avlyssning eller biometrisk autentisering. Enligt utredningens bedömning kan det emellertid konstateras att det knappast handlar om ett försumbart antal personer.

Dessutom ska vissa biometriska underlag få tas av personer som inställer sig hos Kriminalvården för att verkställa en påföljd inom Kriminalvården men som inte kan identifiera sig. Detta för att i identifieringssyfte kunna jämföra med motsvarande uppgifter hos polisen. Antalsmässigt torde det dock inte röra sig om många personer per år.

Övervakning eller kartläggning?

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Enligt motiven till bestämmelsen är det avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning inte dess huvudsakliga syfte, utan vilken effekt som åtgärden har.⁵ När det gäller stora uppgiftssamlingar som det allmänna förfogar över som t.ex. de som finns hos Skatteverket, Tullverket, Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten, är uppgifterna tillgängliga för myndigheterna på sådant sätt att lagringen och behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att enskilda kartläggs, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat.⁶

Vid bedömningen av hur ingripande intrånget i den personliga integriteten kan anses vara i samband med personuppgiftsbehandling är uppgifternas karaktär av betydelse. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste hanteringen av uppgifterna normalt anses vara. Även hantering av ett litet fåtal uppgifter kan med andra ord innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig

⁵ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 250.

⁶ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 180.

karaktär. Vid bedömningen av intrångets karaktär är det också naturligt att lägga vikt vid ändamålet med behandlingen. En hantering som syftar till att utreda brott kan således normalt anses vara mer känslig än t.ex. en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Därutöver kan mängden uppgifter också ha betydelse.⁷

Kriminalvården behandlar redan en rad känsliga uppgifter om intagna och dömda personer i sin verksamhet. Det kan handla om uppgifter om lagöverträdelser, etniskt ursprung, religiös eller filosofisk övertygelse, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en persons sexualliv eller sexuella läggning. Utöver detta förekommer det att Kriminalvården behandlar uppgifter som kan medföra särskilda integritetsrisker för enskilda som t.ex. personers ekonomi, uppgifter om personliga egenskaper och sociala förhållanden.

Att Kriminalvården föreslås att framöver få ta upp biometriska underlag och ur dem ta fram biometriska uppgifter innebär att det gällande varje enskild person kommer att finnas fler uppgifter än idag vilket ökar risken för kartläggning av personen. Med det avses att flera olika uppgifter om en människa kan ge en mer heltäckande bild av dennes livssituation och förehavanden än om uppgifterna hålls åtskilda. Det skulle t.ex. kunna bli möjligt att med ett sådant "pusselläggande" få en mer detaljerad bild av en persons relationer med andra människor, intressen, resor, politisk eller religiös tillhörighet och privatekonomi. Beroende på syftet med personuppgiftsbehandlingen kan en myndighet också få en mer heltäckande bild av personers förehavanden som indikerar involvering i t.ex. brottslig verksamhet.

Effekterna av utredningens förslag, som tillåter behandling av biometriska uppgifter i Kriminalvårdens verksamhet där det redan förekommer en stor behandling av andra känsliga personuppgifter, kan förväntas bli mer kännbara för enskilda i det avseendet att intrånget kan bli mer omfattande. Enligt utredningens bedömning kan det därför inte helt uteslutas att förslagets effekt innebär en sådan kartläggning av den enskildes personliga förhållanden som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen och som var och en är skyddad mot.

⁷ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 183.

Kriminalvården kommer behandla uppgifterna

Det är endast Kriminalvården som föreslås få möjlighet att uppta biometriska underlag och behandla biometriska uppgifter. Någon annan myndighet kommer genom utredningens förslag alltså inte att ges samma möjligheter. Häkteslagen omfattar förvisso intagna i såväl häkte som annan förvaringslokal som t.ex. polisarrest. Det innebär att även polisen tillämpar häkteslagen. Polisen kommer emellertid inte att ges motsvarande möjlighet som Kriminalvården att uppta biometriska underlag och uppgifter.

I sammanhanget bör noteras att vissa andra myndigheter har, eller föreslås att få, direktåtkomst till Kriminalvårdens uppgifter, se avsnitt 10.3.3, och att de därmed kommer att kunna ta del av de biometriska underlagen och uppgifterna, såvida begränsningar inte införs i Kriminalvårdens brottsdataförordning och kriminalvårdssdataförordningen. Det går inte heller att utesluta att andra myndigheter begär ut uppgifterna och att de, efter en sekretessprövning, kommer att behöva lämnas ut. Det finns därmed en risk för att de biometriska underlagen och uppgifterna får spridning utanför Kriminalvården till andra myndigheter.

AI

AI är ett begrepp som omfattar olika delmoment men oftast är det maskininlärning som avses. Maskininlärning innebär att modellen tränas på stora informationsmängder med syfte att själv förstå eller hitta samband. AI-tekniken kan medföra mycket stora effektivitetsvinster, se vidare avsnitt 18.2.3. EU-parlamentet har antagit en förordning som reglerar användandet av AI inom EU och en utredning har presenterat förslag på en svensk anpassning till AI-förordningen.⁸

Genom de förslag som utredningen nu lämnar kommer Kriminalvården att genom biometrisk autentisering kunna verifiera personers identitet. Metoden för biometrisk autentisering bygger på en jämförelse mellan två uppsättningar av biometriska uppgifter. Jämförelsen möjliggörs genom AI-teknik som kan automatisera bearbetningen och analysen av t.ex. bilder på ansikten. För att skapa en applikation för ansiktigenkänning krävs i regel stora mängder

⁸ SOU 2025:101, *Anpassningar till AI-förordningen*.

bilder på ansikten som en AI-modell sedan tränas på. Det krävs för att AI-modellen, som applikationen använder, ska bli tillräckligt träffsäker. När AI-modellen är färdigtränad kan den skapa digitala, biometriska mallar som är unika och specifika för varje person. En biometrisk mall kan sedan jämföras med andra biometriska mallar som redan finns lagrade i exempelvis en central databas eller en personlig enhet, t.ex. en mobiltelefon.⁹

Med stor sannolikhet kommer åtminstone vissa av de tekniska lösningar som Kriminalvården i framtiden kommer att använda för biometrisk autentisering att innebära användning av AI. Mängden data som används vid träningen av en AI-modell kan i sig vara en nödvändig faktor för att kunna garantera rättssäkra förfaranden. Utan tillräckligt mycket, korrekta och representativa data i upplärningsfasen kan resultaten av den skarpa användningen bli missvisande, opålitliga och i vissa fall leda till diskriminering, se vidare avsnitt 18.2.3. Stora samlingar av personuppgifter är dock förenat med särskilda integritetsrisker kopplat till informations-säkerhet. Mot bakgrund av den stora mängden uppgifter som behandlas kan skadan för enskilda bli mycket allvarlig om uppgifterna sprids efter ett obehörigt intrång.

AI-baserade system för bl.a. beslutsstöd eller urval för kontroll kan vidare innebära att enskilda får svårt att förstå, överblicka och förutse myndigheternas utövande av sina befogenheter. Statskontoret har t.ex. konstaterat att när AI-modeller successivt förändras kan det vara svårt eller till och med omöjligt att exakt förstå hur de fungerar. En annan risk är enligt Statskontoret att det kan vara svårt för medborgare att få insyn p.g.a. att tekniken som myndigheterna använder skyddas av patent och andra kommersiella rättigheter.¹⁰

Slutsats

Den föreslagna ordningen med utökade möjligheter för Kriminalvården att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter

⁹ Integritetsskyddsmyndigheten, <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/vagledning-om-ansiktsgenkanning-och-gdpr/vad-ar-ansiktsgenkanningsteknik/>, hämtad 2025-11-21.

¹⁰ Statskontoret 2024, Myndigheterna och AI – En studie om möjligheter och risker med att använda AI i statsförvaltningen, s. 36.

kommer sannolikt att resultera i en inte obetydlig personuppgiftsbehandling för myndigheten. Att Kriminalvården föreslås att framöver få behandla biometriska underlag och uppgifter innebär att det om varje enskild person kommer finnas fler uppgifter vilket i viss omfattning ökar risken för kartläggning av personen. Det kommer att finnas lagstöd för en sådan personuppgiftsbehandling men effekten av lagstiftningen, i en myndighet där det redan förekommer en stor behandling av andra känsliga personuppgifter, kan förväntas leda till ett mer omfattande intrång i enskildas personliga integritet. Slutligen är det sannolikt att Kriminalvården kommer att använda AI-teknik för biometrisk autentisering, vilket i sig kan leda till vissa risker för de registrerade.

23.4 Rättslig grund och ändamål

Bedömning: Det kommer finnas rättslig grund för den nya och utökade personuppgiftsbehandlingen som kommer att vidtas med anledning av utredningens förslag.

Genom utredningens förslag kommer ändamålen med behandlingen att specificeras i materiell rätt.

Skälen för utredningens bedömning

Rättslig grund

För att behandling av personuppgifter ska vara laglig krävs att den vilar på en rättslig grund, se vidare avsnitt 4.2.2 och 4.2.3.

När det gäller personuppgiftsbehandling som faller inom ramen för dataskyddsförordningen bör den rättsliga grunden i artikel 6.1 e (utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av bl.a. lag eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning) vanligen tillämpas av myndigheter. De förslag som utredningen lämnar kommer innebära att det i lag anges och preciseras att Kriminalvården under vissa förutsättningar får behandla biometriska underlag. Genom förslagen får Kriminalvården en rättslig grund för sådan personuppgiftsbehandling.

När det gäller personuppgiftsbehandling som faller inom ramen för dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen konkretiseras den

rättsliga grunden redan i Kriminalvårdens brottsdatalag där det framgår att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna utföra uppgifterna att verkställa häktning eller straffrättsliga påföljder, förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet i samband med verkställighet av häktning eller straffrättsliga påföljder, biträda andra myndigheter när de fullgör uppgifter för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. De förslag som utredningen lämnar syftar till att stärka säkerheten och effektiviteten avseende Kriminalvårdens uppdrag att verkställa häktning och straffrättsliga påföljder och faller därmed under den rättslig grunden.

Enligt utredningens bedömning kommer det alltså finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som Kriminalvården kommer att vidta med anledning av utredningens förslag. För fullständig redogörelse och mer omfattande resonemang om den rättsliga grunden för behandlingen, se avsnitt 18.2.2.

Ändamål

En grundläggande princip är att personuppgifter endast får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, se artikel 5 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 3 § brottsdatalagen.

Bestämmelser om ändamål kan finnas i myndigheters registerförfattningar. Sådana saknas emellertid i kriminalvårdsdatalagen och Kriminalvårdens brottsdatalag och ändamålen framgår i stället av materiella bestämmelser i exempelvis häkteslagen och fängelselagen. På samma vis kommer i de förslag som nu lämnas ändamålen för vilka personuppgifter får behandlas att framgå av de materiella bestämmelser som utredningen föreslår ska införas i bl.a. fängelselagen och häkteslagen och som kommer att ge Kriminalvården rätt att under vissa förutsättningar uppta och använda biometriska underlag och uppgifter.

Ändamålen måste också vara berättigade, vilket innebär att det måste finnas en koppling till den rättsliga grunden. Förslagen om att Kriminalvården ska få uppta och använda biometriska underlag och uppgifter syftar enbart till att ge Kriminalvården verktyg för att upprätthålla en effektiv och säker häktes-, fängelse- och

frivärdsverksamhet. Enligt de förslag som utredningen lämnar kommer biometriska uppgifter att få behandlas endast för biometrisk autentisering eller annan identifiering, se vidare avsnitt 14.3.3, 15.3.3, 16.3.3 och 17.3. Genom avgränsningen tydliggörs vad de biometriska uppgifterna får användas till. Kravet på koppling mellan ändamål och grund kommer därmed, enligt utredningens bedömning, vara uppfyllt.

23.5 Samlad proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Bedömning: Den personuppgiftsbehandling som utredningens förslag ger upphov till utgör en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten.

Skälen för utredningens bedömning

Kravet på proportionalitet

Rätten till skydd för uppgifter om en själv är en del av den grundläggande rätten till respekt för privatlivet, som regleras i flera internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna och i regeringsformen, se vidare kapitel 3. Var och en har alltså rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

Rätten till skydd för personuppgifter är dock inte en absolut rättighet utan kan begränsas, se vidare kapitel 3.

Av artikel 6 i dataskyddsförordningen följer att den rättsliga grunden för myndigheters personuppgiftsbehandling ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Enligt skäl 41 i ingressen till dataskyddsförordningen bör en rättslig grund eller lagstiftningsåtgärd vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för personer som omfattas av den, i enlighet med rättspraxis vid EU-domstolen och Europadomstolen. En liknande lydelse framgår av skäl 33 i dataskyddsdirektivet.

Som konstateras i avsnittet 23.3 är Kriminalvårdens behandling av biometriska uppgifter förknippat med olika integritetsrisker som kan innebära att enskildas rätt till skydd för personuppgifter inskränks. I det följande redogörs för utredningens bedömning av om förslagen, trots dessa risker, på ett övergripande plan är proportionerliga.

Behovsbeskrivning

En lagstiftningsåtgärd som begränsar rätten till skydd för personuppgifter behöver först och främst vila på en objektiv och faktabaserad beskrivning av den företeelse som motiverar lagstiftningsåtgärden. Det behov som lagstiftningsåtgärden avser att avhjälpa måste alltså vara klarlagt.¹¹ I avsaknad av en tydlig beskrivning av problemet som motiverar behandling av biometriska uppgifter inom Kriminalvårdens verksamhet blir det annars svårt att bedöma om bestämmelserna t.ex. är nödvändiga eller om det finns andra sätt att åtgärda problemet på.

Syftet med utredningens uppdrag har varit att, i den mån det är förenligt med integritets- och dataskyddsaspekter, säkerställa att Kriminalvården har tillgång till lämpliga och flexibla biometriska verktyg för att kunna bedriva en så effektiv verksamhet som möjligt samtidigt som säkerheten stärks. Uppdraget har också innefattat att särskilt beakta det som framgår av Kriminalvårdens framställan till regeringen. Mot den bakgrunden har utredningen noggrant kartlagt de behov av förbättrade möjligheter till biometrianvändning som föreligger inom Kriminalvården idag. Behovsbilden redogörs för i avsnitt 14.2, 15.2, 16.2 och 17.3. Där finns alltså den huvudsakliga beskrivningen av de problem och behov som ligger till grund för utredningens förslag om en utökad möjlighet att använda biometriska uppgifter inom Kriminalvården, varför det hänvisas till de kapitlen.

¹¹ Jfr. EDPS, Assessing the necessity of measures that limit the fundamental right to the protection of personal data: A Toolkit, 2017, s. 9

(https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/17-06-01_necessity_toolkit_final_en.pdf), hämtad 2025-11-21.

EDPS är tillsynsmyndighet för Europeiska unionens institutioner, organ och byråer. Det innebär att EDPS har till uppgift att säkerställa att personuppgifter behandlas på ett lagligt och korrekt sätt inom EU.

En utökad användning av biometriska uppgifter åtgärdar det kartlagda problemet

För att möta den behovsbild som redogörs för ovan krävs, enligt utredningens bedömning, en i högre grad tillåtande, tydlig och förutsebar reglering av när och hur Kriminalvården får använda biometriska uppgifter i verksamheten. Det är utredningens bedömning att det föreslagna regelverket kommer att ge Kriminalvården verktyg för att upprätthålla en säker och effektiv kriminalvård, trots kommande kapacitetsutökning.

Kan en utökad användning av biometriska uppgifter motiveras av ett viktigt allmänt intresse?

Ett viktigt mål av generellt allmänt intresse är att förebygga oordning eller brott, vilket framgår redan av Europakonventionens artikel 8. Det syftet kan därmed i sig motivera en inskränkning i integritetsskyddet. Europadomstolen har dessutom i flera rättsfall bedömt att säkerhet i fängelse är ett sådant ändamål som kan motivera en rättighetsbegränsning.¹² Regeringen har på samma vis konstaterat att effektiv och säker verkställighet av fängelsestraff är ett sådant intresse som får ligga till grund för en inskränkning.¹³ Motsvarande syfte har utredningen bedömt föreligger för häktesverksamheten och frivårdsverksamheten. För en djupare beskrivning av dessa intressen, se avsnitt 14.3.1, 15.3.1, 16.3.1 och 17.3.

Utöver effektiv och säker fängelseverksamhet, häktesverksamhet och frivårdsverksamhet har utredningen bedömt att skyddet för privatliv kan inskränkas för ändamålet att erbjuda de intagna ett mer innehållsrikt verksamhetsinnehåll, möjlighet att upprätthålla kontakter med omvärlden och att motverka ett digitalt utanförskap. Det handlar alltså om åtgärder som i stor utsträckning syftar till att tillgodose de rättigheter som intagna har enligt både internationella åtaganden och svensk lagstiftning och som kommer att vara till gagn för de intagna.

¹² Europadomstolens dom i Wainwright mot Storbritannien, mål nr 12350/04, dom den 26 september 2006, dom i Van der Ven mot Nederländerna, mål nr 50901/99, dom den 4 februari 2003, dom i Iwańczuk mot Polen, mål nr 25196/94, dom den 15 november 2001, dom i Valašinas mot Litauen, 44558/98, dom den 24 juli 2001 och dom i Horych mot Polen, mål nr 13621/08, dom den 17 april 2012.

¹³ Prop. 2025/26:48, *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling*, s. 42.

Enligt utredningens bedömning kan alltså skyddet för den personliga integriteten inskränkas med hänsyn till de viktiga allmänna intressen som redogörs för ovan.

Kravet på nödvändighet

För att kunna inskränka rätten till skydd mot intrång i den personliga integriteten med en viss åtgärd, krävs att åtgärden är nödvändig. Först om en inskränkande åtgärd bedöms vara nödvändig bör övriga delar av proportionalitetsbedömningen aktualiseras. Om andra, mindre inskränkande, åtgärder hade kunnat nå samma mål bör nämligen dessa väljas i stället.¹⁴ Inom ramen för nödvändighetsbedömningen måste det alltså övervägas varför inte redan existerande eller andra, mindre inskränkande, åtgärder är tillräckliga för att åtgärda problemet eller missförhållandet.

Det är upp till den nationella lagstiftaren att göra övervägandena om en åtgärd är nödvändig men det är, i vart fall vad gäller skyddet för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen, upp till Europadomstolen att göra den slutliga bedömningen. Den nationella lagstiftaren har dock ett visst handlingsutrymme, se vidare avsnitt 3.3.2.

I EU-domstolens rättspraxis tillämpas en strikt behovsprövning för alla begränsningar av utövandet av rätten till skydd av personuppgifter och rätten till respekt för privatlivet med avseende på behandling av personuppgifter. Undantag från eller begränsningar i förhållande till skyddet av personuppgifter får inte gå utöver gränserna för vad som är strikt nödvändigt.¹⁵

Det är nödvändigt att låta Kriminalvården använda biometri

Ett sätt att med andra medel uppnå samma syfte, d.v.s. säkerställa en säker och effektiv kriminalvård trots kommande kapacitetsutökning, vore att anställa betydligt mer personal. Utredningens

¹⁴ Jfr EDPB, Riktlinjer 10/2020 om begränsningar enligt artikel 23 i den allmänna dataskyddsförordningen, Version 2.1, 2021-10-13, s. 13.

¹⁵ Se EU-domstolens dom den 16 december 2008 i mål C-73/07, Tietosuoja- ja valtuutettu mot Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy, och dom den 6 oktober 2020 i mål C 623/17, Privacy International mot Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs m.fl.

bedömning är dock att det inte utgör ett realistiskt alternativ. Kriminalvården har i kapacitetsrapporten gjort beräkningar av framtida personalbehov och kommit fram till att en så omfattande rekrytering som skulle behövas när Kriminalvårdens verksamhet utökas, inte låter sig göras. Bedömningen är baserad på landets demografiska och geografiska förutsättningar att kompetensförsörja myndighetens uppdrag i konkurrens med annan likvärdig verksamhet inom välfärdssektorn samt hos privata aktörer.¹⁶ En utökning av personalstyrkan kommer alltså sannolikt inte att vara möjlig. Det skulle också kunna ifrågasättas hur effektiv en sådan lösning i realiteten skulle vara. Att implementera digitala lösningar med biometrisk autentisering kommer därför att, tillsammans med andra åtgärder, i det närmaste vara en förutsättning för att kriminalvård ska kunna bedrivas i framtiden som uppfyller de krav på verksamhetsinnehåll som följer av såväl nationell lagstiftning som internationella instrument, se avsnitt 6.3.3, 7.1.5 och 7.1.6.

När det gäller frågan om tekniska lösningar kan det mot utredningens förslag invändas att annan teknik än sådan som innefattar behandling av biometriska uppgifter skulle kunna användas. Enligt utredningens bedömning finns emellertid inte några andra realistiska lösningar som skulle kunna generera den nivå av säkerhet som krävs inom kriminalvården. Som tidigare belysts i avsnitt 14.2.2 kan andra former av identifieringsinstrument som tags eller lösenord svårigen användas inom Kriminalvårdens verksamhet. Detta för att såväl tags som lösenord kan bli värdefulla tillgångar som kan avkrävas andra intagna eller för den delen tappas bort. Sådana lösningar riskerar att på ett påtagligt sätt äventyra säkerheten för såväl de intagna som för personalen. För det andra skulle en verifiering genom biometrisk autentisering ge en säkrare identifiering av en viss person än t.ex. en lösenordsanvändning. Med andra ord finns inga andra mindre inskränkande åtgärder som hade kunnat nå samma nivå av säkerhet som biometriska uppgifter. För djupare resonemang kring den nivå av säkerhet som krävs för identifiering inom Kriminalvården hänvisas till avsnitt 14.2.2.

Sammanfattningsvis är det enligt utredningens bedömning inte möjligt att åstadkomma nödvändiga förändringar på något annat sätt än genom att låta Kriminalvården uppta och använda biometriska underlag och uppgifter.

¹⁶ Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2025–2034, s. 48.

En inskränkning av rätten till skydd för personuppgifter?

Det regelverk som utredningen föreslår innebär att enskildas rätt till skydd för personuppgifter inskränks och medför som det har redogjorts för ovan, ett flertal integritetsrisker. Förslagen omfattar dock inga begränsningar av de rättigheter och skyldigheter som är möjliga att begränsa enligt artikel 23 i dataskyddsförordningen och artikel 15 i dataskyddsdirektivet. Det innebär att enskilda även i fortsättningen har rätt att få klar och tydlig information från myndigheterna om den personuppgiftsbehandling som är aktuell och ändamålen med den, få tillgång till de personuppgifter som behandlas (registerutdrag) och har rätt att göra invändningar mot behandling, om inte annat framgår av andra bestämmelser.

Särskild integritetshänsyn

På vissa områden som omfattas av uppdraget har utredningen bedömt att det finns särskilt starka integritetshänsyn som måste beaktas. Det har lett till att vissa förslag inte alls har lämnats och att det för vissa förslag har införts vissa begränsningar och skyddsåtgärder, se vidare om dessa nedan.

Utredningen har inledningsvis övervägt en ordning där Kriminalvården skulle ges möjlighet att inhämta biometriska underlag eller uppgifter från polisens biometrirester, se avsnitt 19.2.2. Mot bakgrund av bl.a. att en sådan ordning skulle medföra omfattande personuppgiftsbehandling avseende känsliga personuppgifter för ett stort antal människor, vilket skulle öka riskerna för en olaglig personuppgiftshantering, har utredningen emellertid bedömt att det inte är lämpligt att ge Kriminalvården en sådan tillgång till polisens biometrirester. Utredningen har delvis av samma skäl inte lämnat något förslag om att Kriminalvårdens direktåtkomst till polisens biometrirester ska utökas.

Adekvata skyddsåtgärder

Om en inskränkning av rätten till skydd för personuppgifter förenas med skyddsåtgärder, d.v.s. någon form av begränsning av inskränkningen, kan det medföra att den framstår som mer

berättigad än den skulle gjort utan sådana.¹⁷ Enligt Europadomstolens praxis läggs särskilt vikt vid att en inskränkande lagstiftningsåtgärd måste förenas med skyddsåtgärder i den nationella rätten som medför att myndigheter inte ges ett obegränsat handlingsutrymme eller en okontrollerad makt (unfettered power).¹⁸ Europadomstolen har t.ex. i fråga om den materiella regleringen av ett DNA-register för brottsbekämpande ändamål, vars legitimitet i och för sig inte var ifrågasatt, lagt vikt vid att den nationella rätten som reglerade detta register inte hade säkerställt att uppgifter inte behandlades i registret under en obegränsad tid.¹⁹

Nedan följer en närmare beskrivning av de skyddsåtgärder och begränsningar som utredningens förslag innehåller. I sammanhanget bör också nämnas att det bl.a. i 35 kap. 15 § OSL finns en allmän bestämmelse om sekretess som gäller för vissa uppgifter inom Kriminalvården, se kapitel 10 för en djupare redogörelse.

Skyddsåtgärder för intagna och dömda

De förslag utredningen lämnar är omgärdade av en rad skyddsåtgärder och begränsningar. För det första är de biometriska underlag som ska få upptas begränsade till fotografier, fingeravtryck och röstprov. Det kommer anges uttömmande i lag vilka biometriska underlag som Kriminalvården får behandla och det överlämnas alltså inte till myndigheten att efter behov uppta det som myndigheten anser kommer behövas.

De biometriska underlagen tillåts inte upptas för vilket ändamål som helst. Utredningens förslag innebär att de biometriska underlagen endast får behandlas för biometrisk autentisering eller annan identifiering.

Eftersom upptagning av biometriska underlag är en ingripande åtgärd som innebär ett ingrepp i den enskildes personliga sfär har utredningen bedömt att sådan upptagning inte bör komma i fråga för de personer som kommer att vara intagna i häkte, anstalt eller annan förvaringslokal endast tillfälligt, se vidare avsnitt 15.3.3. Det

¹⁷ Jfr EDPS, Necessity & Proportionality, https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/subjects/necessity-proportionality_en?page=1 (hämtad 2025-11-21).

¹⁸ Jfr Europadomstolens dom i Hasan och Chaush mot Bulgarien, mål nr 30985/96, dom den 26 oktober 2000, punkt 84 och där relaterad rättspraxis.

¹⁹ Europadomstolens dom i Aycaguer mot Frankrike, mål nr 8806/12, dom den 22 juni 2017.

rör sig alltså om kortare frihetsberövanden där en upptagning av biometriska underlag knappt låter sig göras rent praktisk. Utredningen har, för dessa personer, bedömt det vara oproportionerligt att låta Kriminalvården uppta biometriska underlag.

Utredningen föreslår också att det ska införas en längsta tid för behandling av de biometriska uppgifter som tas fram ur de biometriska underlagen, se vidare avsnitt 20.4. Eftersom biometriska uppgifter utgör känsliga personuppgifter har utredningen bedömt att det bör införas regler om längsta tid för behandling som anger en kortare tid för behandling än vad som i övrigt gäller för uppgifter som Kriminalvården behandlar. Uppgifterna kommer inte heller att få användas för arkivändamål.

Skyddsåtgärder för andra personer

När det gäller andra personkategorier som kommer att omfattas av utredningens förslag handlar det framför allt om anhöriga men även andra personer som ska stå i kontakt med intagna genom elektronisk kommunikation. För de personerna kommer en rad begränsningar och skyddsåtgärder att gälla. För det första är det uteslutande det biometriska underlaget röstprov som kommer att få behandlas. Vidare kommer upptagning endast få ske om den elektroniska kommunikationen av säkerhetsskäl behöver kontrolleras med biometrisk autentisering. Det innebär att andelen anhöriga eller andra personer som ska stå i kontakt med intagna och som kommer att bli föremål för denna form av personuppgiftsbehandling, begränsas. Utöver det får upptagning bara ske för biometrisk autentisering vid elektronisk kommunikation. Någon användning av röstproven för annan identifiering kommer därmed inte vara tillåten.

För röstproven och de biometriska uppgifterna föreslås särskilda regler om tid för längsta behandling respektive gallring. Först och främst föreslås rätten att behandla uppgifterna omedelbart upphöra när den intagne som den elektroniska kommunikationen med, friges från fängelse. Det gäller alltså det biometriska underlaget som sådant men även eventuella biometriska uppgifter som har tagits fram ur underlaget.

När det gäller röstprov och biometriska uppgifter från anhöriga och andra som har elektronisk kommunikation med intagna i häkte

införs begränsningar som innebär att de biometriska uppgifterna som utgångspunkt inte får behandlas alternativt måste gallras efter det att anhållandet eller häktningen av den intagne hävs. I vissa fall kommer det dock vara tillåtet att behandla röstproven längre, detta för att anhöriga och andra inte ska behöva lämna uppgifter både när den intagne befinner sig i häkte och senare om den intagne ska verkställa ett fängelsestraff i kriminalvårdsanstalt. För en grundligare redogörelse hänvisas till avsnitt 20.4.

Av principen om lagringsminimering följer dock att Kriminalvården kan behöva radera uppgiften tidigare, om den inte längre behövs. Uppgifterna kommer inte heller att få bevaras för arkivändamål.

Skyddsåtgärder för personer som inte kan identifiera sig

Utredningen lämnar förslag som innebär att Kriminalvården får uppta biometriska underlag från en person som inställer sig hos Kriminalvården för att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd inom frivården, men som inte kan identifiera sig. Vad gäller dessa personer så kommer förslaget att omgärdas av en rad begränsningar och skyddsåtgärder. Det är uteslutande de biometriska underlagen fotografi och fingeravtryck som kommer att få behandlas. Utöver det får upptagning bara ske för biometrisk autentisering med motsvarande uppgifter i polisens biometrireger, eller annan identifiering.

Rätten att behandla uppgifter om personen föreslås upphöra omedelbart om personen, efter jämförelse med uppgifter i polisens biometrireger, fortfarande inte kan identifieras. Uppgifterna kommer inte heller att få bevaras för arkivändamål. Endast om personen identifieras som den person som ska verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd inom frivården, får Kriminalvården fortsättningsvis behandla uppgifterna.

Skyddsåtgärder för barn

Utredningens förslag innebär att biometriska underlag och uppgifter kommer att behandlas avseende barn som omfattas av häkteslagen eller som ska verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd inom

frivården. För dessa kommer samma skyddsåtgärder som redogörs för ovan att gälla.

När det gäller barn som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen har utredningen gjort särskilda överväganden. Utredningen har bedömt att barn i och för sig inte bör särbehandlas och undantas helt från upptagning av biometriska underlag eftersom skälen för att inbegripa barn som är anhöriga är starka och ett undantagande av barn eller en bestämd nedre åldersgräns kan leda till negativa effekter för barnen, se vidare avsnitt 17.3. Däremot har utredningen funnit att upptagningen inte bör göras kategoriskt från alla barn, bl.a. med hänsyn till svårigheten att praktiskt genomföra en upptagning av för unga barn. Mot den bakgrunden har utredningen föreslagit att upptagning av biometriska underlag endast ska få göras när det är lämpligt.

Skydd enligt dataskyddsregelverket

Utöver de begränsningar och skyddsåtgärder som anges ovan bör i sammanhanget noteras det skydd för personuppgifter som Kriminalvården enligt dataskyddsregelverket behöver iaktta. Genom bestämmelser i t.ex. dataskyddsförordningen och brottsdatalagen är Kriminalvården skyldig att följa grundläggande dataskyddsrättsliga principer om bl.a. uppgiftsminimering och lagringsminimering, se bl.a. artikel 5 i dataskyddsförordningen. Kriminalvården är dessutom bl.a. skyldig att, genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas, se artikel 32 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 2 § brottsdatalagen. Vidare kan myndigheten, vilket beskrivs djupare i avsnitt 4.4, behöva genomföra konsekvensbedömningar och förhandssamråd med Integritetsskyddsmyndigheten innan digitala lösningar testas eller tas i bruk.

De föreslagna reglerna är tillräckligt förutsebara

EU-domstolen har uttalat att de föreskrifter som ligger till grund för behandling av personuppgifter måste innehålla tydliga och precisa bestämmelser. Bestämmelserna måste även vara rättsligt bindande

och i synnerhet ange under vilka omständigheter och på vilka villkor en åtgärd för behandling av sådana uppgifter får vidtas.²⁰ Lagkravet ska dock inte förstås som ett formellt krav på lagform, utan även annan normgivningsnivå avses, inklusive föreskrifter m.m. och praxis.²¹

Bestämmelserna som ger Kriminalvården möjlighet att uppta biometriska underlag kommer att införas i fängelselagen, häkteslagen, lag om verkställighet av ungdomsövervakning och lagen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning samt i den nya lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet. Det innebär att det grundläggande kravet på lagform är uppfyllt.

Det räcker dock inte för att kravet i 8 Europakonventionen ska vara uppfyllt. Bestämmelserna i fråga måste också vara tillgängliga för de personer som berörs av dem och konsekvenserna av bestämmelserna måste framför allt vara förutsägbara för dessa personer. Att bestämmelserna ska vara förutsägbara innebär att personer som berörs av dem måste ha en möjlighet att anpassa sitt agerande efter bestämmelserna. Bestämmelserna måste alltså vara tillräckligt tydligt formulerade avseende under vilka omständigheter och förutsättningar myndigheter får vidta de åtgärder som avses. Den nationella rätten måste även innehålla någon form av rättsligt skydd mot skönsmässigt intrång i enskildas rättigheter enligt Europakonventionen.²²

Redan genom de föreslagna bestämmelserna som ger Kriminalvården möjlighet att uppta biometriska underlag finns en tydlighet gällande vilka biometriska underlag som avses, från vilka personer de får tas upp och för vilket ändamål upptagning får ske. Enligt utredningens bedömning är reglerna därmed tillräckligt förutsebara. När det gäller personkretsen som omfattas av häkteslagen kommer det att lämnas ett visst bedömningsutrymme i fråga om de som är intagna endast kortvarigt och därför inte kommer att vara föremål för upptagning av biometriska underlag. Beträffande det tolkningsutrymme som finns preciseras emellertid

²⁰ EU-domstolens dom den 24 februari 2022 i C-175/20, ”SS” SIA mot Valsts ieņēmumu dienests.

²¹ Europadomstolens dom i Sanoma Uitgevers B.V. mot Nederländerna, mål nr 38224/03, dom den 14 september 2010.

²² Se t.ex. Europadomstolens dom i Malone mot Storbritannien, mål nr 8691/79, dom den 2 augusti 1984.

omfattningen av det i författningskommentaren, se kapitel 25. Samma form av bedömningsutrymme kommer att finnas vad gäller kravet på att biometriska underlag endast får tas från barn vid elektronisk kommunikation när så är lämpligt. På samma vis ges vägledning i författningskommentaren.

Slutsats

De förslag som utredningen lämnar är förenade med risker för intrång i den personliga integriteten. Förslagen genererar ny och utökad personuppgiftsbehandling avseende bl.a. känsliga personuppgifter för många människor, däribland barn. Förslagen kan väntas innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten, eftersom det sker utan samtycke och effekten kan innebära kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Även med det i beaktande, bedömer utredningen, att förslagen kan motiveras av viktiga allmänna intressen och att de är nödvändiga för att möta de behov som Kriminalvården redan har och som kommer att öka i takt med att kapacitetsutökningen ska genomföras. Utredningens slutsats är därmed att förslagen, med beaktande av de skyddsåtgärder och begränsningar som förslagen innefattar, är proportionerliga.

24 Konsekvenser

24.1 Inledning

Utredningen ska genomföra en konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar samt lämna förslag på hur eventuella ökade kostnader bör finansieras. Enligt uppdragsbeskrivningen ska också förslagets konsekvenser för Kriminalvårdens verksamhet redovisas.

Utredningen har i de olika kapitlen analyserat konsekvenserna för enskilda och för Kriminalvårdens verksamhet. I detta kapitel görs en mer övergripande och sammanfattande bedömning av de konsekvenser som utredningens förslag kan antas medföra.

24.2 Konsekvenser avseende förslagen som rör Kriminalvården

24.2.1 Konsekvenser för Kriminalvården

Bedömning: Förslagen innebär att Kriminalvården kan etablera digitaliserade lösningar med biometrisk autentisering, åtgärder som kan väntas vara till stor nytta för verksamheten både vad gäller syftet att stärka säkerheten inom kriminalvården och syftet att effektivisera verksamheten.

Kriminalvårdens användning av biometrisk autentisering kan behöva föregås av konsekvensbedömningar och samråd med Integritetsskyddsmyndigheten samt ställer krav vid upphandling på den teknik som ska användas. Den nya arbetsmetoden förutsätter vidare utbildningsinsatser och att rutiner för att hantera den nya tekniken fastställs.

Skälen för utredningens bedömning

Kapacitetsutökningen ett faktum

Kriminalvårdens verksamhet har de senaste åren varit ansträngd med ett ständigt ökande antal intagna i häkte och anstalt samt ökat antal klienter som verkställer påföljder inom frivården. Med anledning av de reformer som till följd av Tidöavtalet planeras för eller som redan har genomförts kommer Kriminalvårdens verksamhet att behöva utökas avsevärt, se vidare avsnitt 7.1.3.

En så stor kapacitetsutökning innebär risker för Kriminalvårdens verksamhet och myndigheten har därför identifierat en rad åtgärder som kommer att behöva vidtas för att verksamheten fortsatt ska kunna bedrivas säkert och effektivt, bl.a. användning av biometrisk autentisering. I samband med det har Kriminalvården konstaterat att det saknas reella alternativ för att åstadkomma nödvändiga effektiviseringar. Teoretiskt skulle en alternativ lösning vara att utöka personalstyrkan. Kriminalvården har emellertid bedömt att en så stor utökning som skulle behövas för att möta kapacitetsutökningen inte låter sig göras, se vidare avsnitt 7.1.3. Den slutsatsen delar utredningen. Något reellt alternativ till de förslag som utredningen lämnar finns alltså inte.

Biometriska uppgifter kommer användas

Genom förslagen kommer Kriminalvården att ges möjlighet att uppta biometriska underlag och biometriska uppgifter i betydligt större utsträckning än idag. På så vis möjliggörs införande av digitaliserade lösningar, där biometrisk autentisering kan ersätta tidsödande manuella kontroller, vilket utgör åtgärder som kan stärka säkerheten och samtidigt bidra positivt till att effektivisera verksamheten. Utredningens förslag är inte tvingande för Kriminalvården. Med hänsyn till de behov som Kriminalvården har av säkra och effektiva lösningar som kan ersätta manuella och tidsödande arbetsmetoder kan det emellertid förutsättas att Kriminalvården inom överskådlig framtid kommer att använda de möjligheter som utredningens förslag ger.

Positiva effekter för säkerheten

Med biometrisk autentisering avses en elektronisk mätning av någons fysiska karaktärsdrag, t.ex. av fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri. Genom metoden kan säkerställas att t.ex. ett visst fingeravtryck har avsatts av en viss person. Metoden är säkrare och möjligheten att manipulera tekniken är lägre i jämförelse med andra metoder eller teknik för identifiering som t.ex. användning av en tag eller lösenord. Ett system som är svårare att manipulera kan inom Kriminalvården väntas leda till en säkrare identifiering av intagna och klienter. Vidare kan ett sådant system innebära fördelar ur ett arbetsmiljöperspektiv eftersom påverkansförsöken mot personalen kan antas minska. Metoden är också mer robust eftersom den inte bygger på personkännedom, d.v.s. den kan användas oberoende av om ordinarie personal eller vikarier är i tjänst.

Ett digitalt system med biometrisk autentisering kan också leda till andra säkerhetsmässiga fördelar såväl för intagna som för personal. Det handlar t.ex. om att Kriminalvården kan upprätthålla bättre kontroll över var de intagna befinner sig för det fall oförutsebara händelser inträffar som t.ex. brand som kräver utrymning.

Positiv inverkan på effektiviteten

Kriminalvårdens verksamhet har hittills inte genomgått någon övergripande digitalisering. Många arbetsmoment är därför fortfarande manuella och tar stor tid i anspråk från personalen. När det gäller moment där intagna och klienter behöver identifieras som bl.a. vid närvarokontroller, kontroller i samband med förflyttningar, kontroller av rastgårdar och andra utrymmen samt närvaro vid sysselsättning, genomförs dessa i merparten av fallen genom okulär kontroll och avbockning på fysiska papper.

Biometrisk autentisering kan ersätta den manuella identifiering som personalen på daglig basis genomför genom okulär besiktning. Det innebär att de omfattande resurser som idag läggs på den administration som omgärdar närvarokontrollerna framöver kan läggas på andra sysslor, som t.ex. klientnära och återfallsförebyggande arbete. Det kan väntas leda till en mer ändamålsenlig kriminalvård där de intagna och klienterna kan stå i större fokus än

idag. På sikt kommer alltså Kriminalvården att kunna bedriva verksamheten med ett annat och mindre administrativt fokus än idag.

Krav på Kriminalvården

Genom utredningens förslag får Kriminalvården rättsliga förutsättningar för att använda biometriska underlag och biometriska uppgifter. Innan tekniska lösningar tas i bruk behöver myndigheten emellertid säkerställa att tekniken är förenlig med dataskyddsregelverket. Det innebär att Kriminalvården kan komma att behöva genomföra både konsekvensbedömningar och samråd med Integritetsskyddsmyndigheten, se vidare avsnitt 4.4.

Användning av bietrisk autentisering ställer krav vid upphandling av den teknik som ska användas. Tekniken behöver inte vara framtagen av Kriminalvården, men myndigheten behöver tillräckligt med information om tekniken för att säkerställa bl.a. att uppgifterna inte överförs till tredjeland som ett led i behandlingen, lämnas ut till andra myndigheter eller aktörer i samband med användningen eller används för något annat syfte. Vidare måste tekniken möta lagstiftningens krav på längsta tid för behandling.

Slutligen kommer det att krävas utbildningsinsatser innan Kriminalvården kan börja använda bietrisk autentisering. Rutiner behöver tas fram för när tekniken ska användas, hur den dömde ska informeras och vilken information som ska förmedlas inför användandet av tekniken. Det behöver vidare utarbetas rutiner som myndigheten kan tillämpa vid avvikelser, exempelvis när en autentisering misslyckas.

24.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen kommer innebära kostnader för Kriminalvården. Hur stora kostnaderna blir beror på i vilken skala Kriminalvården väljer att implementera digitala lösningar för bietrisk autentisering. Samtidigt kommer förslagen att leda till resursbesparingar. Det är dock förenat med betydande svårigheter att på förhand uppskatta hur stora de ekonomiska konsekvenserna av förslagen kommer att bli.

Förslagen bedöms inte föranleda några ökade kostnader för enskilda, för andra myndigheter än Kriminalvården eller för företag.

Skälen för utredningens bedömning

Kostnaderna är svårberäknade

De kostnader som följer med utredningens förslag är svårberäknade. Det beror delvis på att det i dagsläget inte finns några säkra uppskattningar på hur många personer som kommer att beröras av utredningens förslag. Utöver det går det i dagsläget inte heller att med säkerhet säga vilken teknik som kommer att finnas tillgänglig när Kriminalvården avser att införskaffa den samt ta den i drift, hur tekniken kommer att implementeras och om det ska ske i befintliga eller nybyggda anläggningar. Utöver det ser behoven av lösningar olika ut i olika delar av verksamheten och i olika anläggningar. Någon detaljerad kartläggning av behoven för respektive anläggning har ännu inte gjorts. Implementeringen av digitaliserade lösningar med biometrisk autentisering kommer dessutom sannolikt att behöva införas stegvis och under en längre tidsrymd.

Kriminalvårdens beräkning av kostnaderna

Utredningens förslag är översiktliga och i nuläget kan det inte anges omfattning, teknikval eller tidsplan. Det saknas därmed underlag för en slutlig ekonomisk beräkning. Utifrån de premisser som anges ovan har Kriminalvården ändå gjort en indikativ bedömning avseende potentiella kostnader för myndigheten avseende implementering av biometrisk autentisering för en effektivare verksamhet inom anstalt och häkte.

Kriminalvården konstaterar att förslaget kan medföra stora kostnadsökningar för myndigheten beroende på om tekniken implementeras i en liten eller stor skala. Osäkerheten är beroende på hur myndigheten ska ta till vara de möjligheter till effektivisering och ökad säkerhet som konsekvensutredningen lyfter fram. Det aktuella förslaget kan medföra ekonomiska konsekvenser inom flera områden vilket åskådliggörs i nedanstående tabell.

Indikativ bedömning ekonomiska konsekvenser för Kriminalvården

Kostnadsområde	Finansiering	Kommentar
Tekniska investeringar	Lån + anslag på sikt genom avskrivningar	Upphandling av biometrisk utrustning och anpassning av IT-system. Installation av inpasseringspunkter (sensorer för exempelvis fingeravtrycksavläsning) och ansiktsgenkänningskameror för identifiering. Därutöver tillkommer sannolikt kostnader för anpassningar på fastigheter för att kunna tillämpa tekniken fullt ut (som t.ex. kabeldragningar och andra installationer).
Utbildning och implementering	Anslag	Utbildning av personal och framtagna av nya rutiner.
Personalkostnad upptagning av biometri/skapande av datalager	Anslag	Initialt arbete med upptagning av biometriska underlag från inskrivna personer på samtliga anstalter och häkten. Nya personer kan antas lämna biometriska underlag i samband med inskrivning i häkte eller anstalt och hanteras inom ramen för den dagliga verksamheten.
Drift och förvaltning	Anslag	Löpande licenser, support, lagring/servrar o.s.v.
Projektledning och juridiskt stöd	Anslag	Tillfälligt behov i införandefasen – utredning krav på dataskydd, kryptering, lagring o.s.v. Projektledare för implementeringsfasen.

I den indikativa bedömningen som Kriminalvården har gjort ingår endast anstalts- och häktesverksamheten, där konsekvenserna av ett införande bedöms vara störst. En implementering i frivårdsverksamheten förväntas dock på motsvarande sätt vara förknippad med ekonomiska konsekvenser.

Med hänsyn till de i nuläget osäkra förutsättningarna för användningen av biometriska uppgifter inom Kriminalvården är det, enligt myndigheten, svårt att på ett exakt sätt fastställa kostnaden för implementering av digitala lösningar. Kriminalvården bedömer

att den totala kostnaden kommer att vara starkt beroende av vilken skala myndigheten väljer för implementeringen av den nya tekniken. I det följande redovisas kostnadsuppskattningar beroende på implementeringsskala.

- Låg skala (2–5 miljoner kronor): Vid en begränsad implementering, exempelvis för att starta upp ett pilotprojekt med ett fåtal inpasseringspunkter (slussar) med enkel teknik och integration i en begränsad miljö, bedöms kostnaden kunna uppgå till mellan 2–5 miljoner kronor.
- Medelskala (10–50 miljoner kronor): För en mer omfattande lösning, som kan inkludera flera anstalter eller häkten och ett fullt integrerat system med ett stort antal terminaler, samt viss drift och licenshantering, uppskattas kostnaden kunna variera mellan 10–50 miljoner kronor.
- Stor skala/full drift över många verksamhetsställen (+100 miljoner kronor): Om det biometriskt autentiseringssystemet ska implementeras för att täcka majoriteten av Kriminalvårdens in- och utflöden, krävs en lösning som dels uppfyller höga säkerhetskrav och kan integreras med flera befintliga system som behöver kommunicera effektivt med varandra. För en sådan lösning, som innebär full drift och implementering på många enheter, uppskattas den totala kostnaden uppgå till minst 100 miljoner kronor, men kan även bli ännu högre. Denna kostnadsram inkluderar både utveckling, installation och omfattande systemintegration samt de löpande drifts- och underhållskostnaderna för att säkerställa långsiktig funktionalitet och säkerhet.

Förslagen kommer att vara förenade med kostnader men kan samtidigt väntas medföra betydande resursbesparingar

Som ovan redogjorts för är det svårt att beräkna vad utredningens förslag får för ekonomiska konsekvenser. Detta för att det i nuläget finns för många osäkerhetsmoment en sådan beräkning behöver ta höjd för. Oaktat det kan konstateras att utredningens förslag kommer att innebära kostnader för Kriminalvården avseende bl.a. tekniska investeringar, utbildning och implementering, som

storleksmässigt är beroende av hur myndigheten väljer att implementera tekniska lösningar.

Utredningens förslag kommer alltså att leda till kostnadsökningar. Samtidigt kan förslagen förväntas leda till betydande besparingar. Om Kriminalvården kan implementera tekniska lösningar med biometrisk autentisering kommer de arbetskrävande moment som idag genomförs på daglig basis i häktes-, anstalt- och frivårdsverksamheten att kunna ersättas. Det innebär en besparing avseende de resurstimmar som på varje häkte, anstalt och frivårdskontor kontinuerligt läggs på att kontrollera identiteten på intagna och andra klienter. Hur stora besparingar det rör sig om är emellertid även det svårt att beräkna.

Inga kostnader för andra

Förslagen bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda utöver vad som framgår ovan. Förslaget bedöms inte heller få några samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

24.2.3 Konsekvenser för brottsligheten

Bedömning: Förslagen kan ha en preventiv effekt beträffande kriminalitet men även ordningsstörningar på framför allt häkten och anstalter.

Mer tid kommer att kunna läggas på klientnära och återfallsförebyggande arbete vilket kan antas bidra till en minskad brottslighet.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens förslag avser att utöka användningen av biometriska uppgifter inom Kriminalvårdens verksamhet i syfte att säkerställa en säker och effektiv kriminalvård. Huvudsyftet med förslagen är alltså inte att fler brott ska klaras upp och fler gärningspersoner ska lagföras. Vid bedömningen av vilka konsekvenser utredningens förslag kommer att få för brottsligheten finns det emellertid skäl att

framhålla den preventiva effekt som förslagen kan få beträffande kriminalitet men även ordningsstörningar på framför allt häkten och anstalter. Genom användning av biometriska uppgifter kommer Kriminalvården att lättare kunna identifiera vilka personer som t.ex. befunnit sig i ett visst utrymme under en viss tid och kommer på så vis att i högre grad kunna kontrollera och säkerställa vem som orsakat en viss ordningsstörning. Kriminalvården ges också möjlighet att av säkerhetsskäl kontrollera elektronisk kommunikation med hjälp av biometrisk autentisering. Även det torde ha en avhållande effekt för möjligheten att fortsätta begå brott, manipulationsförsök, kontaktförsök med icke godkända personer och liknande.

Genom de effektiviseringar som förslagen syftar till att innebära, bedömer utredningen att mer tid kommer att finnas för det klientnära och återfallsförebyggande arbetet, såväl på häkte och anstalter som inom frivården. En sådan resursförflyttning kan antas bidra till en minskad brottslighet, dock utan att det går att göra några säkra antaganden.

24.2.4 Konsekvenser för den personliga integriteten

Bedömning: Förslagen innebär en ökad risk för intrång i skyddet för privatliv och den personliga integriteten men bidrar samtidigt till att förbättra möjligheten för Kriminalvården att bedriva en säker och effektiv kriminalvård. Därmed innebär förslagen en ökad trygghet för personer som ska verkställa en påföljd inom Kriminalvården, personal och anhöriga som vistas med eller har kontakt med intagna.

Genom förslagen kan Kriminalvården använda biometrisk autentisering för att ge intagna i häkte och anstalt större tillgång till digital teknik, något som kan motverka att intagna hamnar i digitalt utanförskap efter villkorlig frigivning.

Förslagen är förenliga med principen om barnets bästa.

Skälen för utredningens bedömning

Konsekvenser för enskilda

Enskilda tillförsäkras skydd mot godtyckliga ingrepp i sitt privatliv och sin personliga integritet från statens sida genom bl.a. 2 kap. 6 § regeringsformen, artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s rättighetsstadga. En inskränkning av rätten till skydd för privatlivet och den personliga integriteten får bara ske i enlighet med vissa särskilt angivna förutsättningar enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen, artikel 8 i Europakonventionen och artikel 52 i EU:s rättighetsstadga, se även kapitel 3.

De förslag som lämnas om att Kriminalvården ska få använda biometriska underlag och biometriska uppgifter för bl.a. biometrisk autentisering innebär en begränsning av skyddet mot intrång i den personliga integriteten och privatlivet, se integritetsanalysen i kapitel 23. Som framgår av integritetsanalysen bedöms emellertid förslagen vara förenliga med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Även om behandlingen av biometriska uppgifter innebär ökade integritetsrisker för enskilda innehåller den föreslagna regleringen samtidigt flera rättssäkerhetsgarantier som syftar till att begränsa integritetsintrånget, se kapitel 20.

Som anges ovan bedöms förslagen leda till en säkrare och effektivare kriminalvård vilket innebär ett förstärkt skydd och ökad trygghet för intagna och andra som verkställer påföljder inom Kriminalvården samt personal och anhöriga. Sammantaget innebär förslagen som utredningen lämnar en rimlig avvägning mellan behovet av en säker och effektiv kriminalvård och den enskildes rätt till skydd för sitt privatliv och sin personliga integritet.

Minskat digitalt utanförskap och ett mer givande verkställighetsinnehåll

I dagsläget kan inte Kriminalvården tillhandahålla digitala lösningar för de intagna i den utsträckning myndigheten ser behov av. Anledningen är bl.a. att det hittills har bedömts svårt att upprätthålla tillräckligt säkra lösningar där det kan garanteras att den intagne endast tar del av de tjänster, websidor eller liknande som denne har rätt till. Att intagna inte får ta del av digitala lösningar bidrar

dessvärre till att de efter villkorlig frigivning kan komma att hamna i digitalt utanförskap.

Genom utredningens förslag kommer Kriminalvården ges möjlighet att använda biometrisk autentisering för bl.a. att kunna tillförsäkra intagna digitala lösningar och hjälpmedel. Det kommer att motverka det digitala utanförskap som intagna kan drabbas av idag. Utöver det kommer intagna att i högre utsträckning t.ex. kunna delta i utbildning på distans, digitala vårdbesök, myndighetskontakter via videokonferens eller chatfunktioner och hålla kontakt med anhöriga genom videosamtal. Med utökade digitala möjligheter skulle de intagna dessutom kunna använda surfplattor, läsplattor och datorer i större utsträckning än vad som sker idag och kunna ta del av såväl vad som sker i omvärlden som sin egen journal, inklusive göra digitala ansökningar om t.ex. telefonstillstånd, i stället för på papper som sker idag.

Ett minskat digitalt utanförskap kan i sin tur underlätta återanpassning i samhället efter avslutad straffverkställighet, särskilt gällande de som verkställt långa fängelsestraff. Den intagne kan i och med detta också ta ett större ansvar för sin frigivningsplanering, vilket också avlastar Kriminalvården. Det kan i sin tur leda till en normalisering i en annars låst miljö.

Konsekvenser för barn och unga

I artikel 3 i barnkonventionen slås fast att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

De förslag som lämnas kommer på samma sätt som för vuxna att innebära ökade risker för intrång i barns privatliv och personliga integritet. Som framgår av i integritetsanalysen i kapitel 23 vägs dessa risker dock upp av ändamålet att bedriva en säker och effektiv kriminalvård.

Förslagen bedöms därutöver kunna motverka att barn används som verktyg i brottslig verksamhet genom att även elektronisk kommunikation med barn kommer att kunna kontrolleras med

biometrisk autentisering. Därmed begränsas möjligheten för intagna att genom barn försöka ta otillåtna kontakter med andra.

24.2.5 Övriga konsekvenser

Bedömning: Förslagen bedöms inte medföra några övriga konsekvenser.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen bedömer att förslagen inte medför några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller jämställdheten och att den överensstämmer med EU-rätten.

24.3 Konsekvenser avseende förslaget rörande polislagen

Bedömning: Förslaget bedöms innebära viss resurseffektivisering men inte innebära några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser i övrigt. Förslaget kan antas medföra ökad säkerhet och trygghet för Polismyndighetens anställda i samband med upptagning av biometriska underlag.

Förslaget väntas medföra en ökning av antalet kroppsvisitationer som Polismyndigheten genomför av enskilda och utgör därmed ett intrång i grundläggande fri- och rättigheter. Intrånget är dock nödvändigt samt proportionerligt med hänsyn till ändamålen och förslaget är därmed förenligt med fri- och rättighetsskyddet.

Skälen för utredningens bedömning

Konsekvenser för Polismyndigheten

Förslaget kan väntas minska risken för att Polismyndighetens anställda utsätts för våld med vapen eller andra tillhyggen vid upptagning av biometriska underlag. Det kan också antas stärka

skyddet för verksamheten i allmänhet eftersom det minskar risken för angrepp med vapen eller andra tillhyggen mot personal, fordon eller utrustning i Polismyndighetens lokaler. Därutöver medför förslaget viss resurseffektivisering eftersom de sårbarheter som idag föreligger, i vissa fall innebär ökad resursanvändning i form av ökad bevakning eller polisiär närvaro vid biometriupptagning. Dessa resurser skulle i stället kunna användas för andra prioriterade uppgifter. Möjligheten att genomföra kroppsvisitation i det aktuella fallen bedöms också öka tryggheten och säkerheten för de polisanställda som utför upptagningen av de biometriska underlagen vilket kan väntas medföra högre kvalitet på upptagningarna och ett minskat behov av att utföra upprepade upptagningar som en följd av bristfälliga resultat. Förslaget kommer också att förbättra den aktuella personalens arbetsmiljö.

Förslaget bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser för Polismyndigheten. Vid de lokaler där upptagning av biometriska underlag utförs arbetar i regel polismän i olika befattningar vilka kan genomföra kroppsvisitation utan ökad kostnad eller resursanvändning. Utrustning för skanning finns i allmänhet sedan tidigare tillgänglig i anslutning till de lokaler där upptagningar ska genomföras.

Ett alternativ till den föreslagna författningsändringen är att den myndighet som beslutar om att en person ska lämna biometriska underlag även ansvarar för säkerheten vid upptagningen. En sådan ordning skulle t.ex. innebära att Kriminalvården i stället ges ansvar och möjlighet att genomföra kroppsvisitation och transport av personer som ska lämna underlag med anledning av att de verkställer fängelsestraff utanför anstalt. På motsvarande sätt skulle Tullverket, Kustbevakningen och Säkerhetspolisen ges möjlighet att vidta adekvata säkerhetsåtgärder så som kroppsvisitation i samband med beslut som de myndigheterna fattar inom ramen för en förundersökning eller ett migrationsrättsligt ingripande.

Utredningens bedömning är dock att det förslag som framförs är mer resurseffektivt för staten i stort än att flera olika myndigheter ska avdela personal för transport och säkerhetshöjande åtgärder i Polismyndighetens lokaler, transportmedel eller lokaler som ställts till myndighetens förfogande. Dessutom ska framhållas att en del av den biometriska upptagningen sker för polisens egen brottsutredande verksamhet. Att fördela ansvaret för säkerheten

över flera myndigheter riskerar att medföra ett fragmentariskt regelverk med ökade kostnader och bristande effektivitet som följd.

Konsekvenser för andra brottsbekämpande myndigheter

I regel är det Polismyndigheten som verkställer ett beslut om upptagning av biometriska underlag även om åtgärden sker inom ramen för en förundersökning som bedrivs av Tullverket, Kustbevakningen eller Säkerhetspolisen, eller ett migrationsrättsligt ingripande som genomförs av Säkerhetspolisen. Genom att Polismyndigheten tillförs den föreslagna möjligheten att genomföra kroppsvisitation i samband med biometriupptagning minskar behovet av att andra brottsbekämpande myndigheter fördelar personal för transport eller bevakning. Förslaget kan därför väntas medföra viss resursbesparing för Tullverket, Kustbevakningen och Säkerhetspolisen.

Konsekvenser för enskilda

Omkring 1 800 personer verkställde fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll år 2024. Antalet personer som kommer att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning kan antas öka i och med det nya regelverket som infördes den 1 januari 2026, se vidare avsnitt 6.3.3. Det kan väntas att en mindre andel av den grupp personer som verkställer fängelsestraff utanför anstalt kommer att kroppsvisiteras med stöd av det nya tvångsmedlet.

År 2024 blev omkring 80 000 personer skäligen misstänkta för brott där fängelse ingår i straffskalan och där sådan misstanke inte registrerats för den enskilda individen de föregående tio åren.¹ Dessa personer kan komma att lämna biometriska underlag så som skäligen misstänkta för brott. Det bör noteras att denna grupp även innefattar personer som är frihetsberövade eller som kroppsvisiteras i samband med misstankeförhör. Med detta i beaktande och den omständigheten att kroppsvisitation endast ska utföras när det är

¹ Brottsförebyggande rådet, Statistikunderlag Individer misstänkta för brott där fängelse ingår i straffskalan, 2020 t.o.m. 2024, 2025-06-16, dnr 0954/24, s. 8.

nödvändigt av säkerhetsskäl kan det antas att merparten i denna grupp inte kommer att kroppsvisiteras.

Förslaget kommer även att innebära att Polismyndigheten genomför kroppsvisitation av fler personer i samband med biometriupptagning enligt migrationslagstiftningen. I undantagsfall kommer kroppsvisitation även att kunna ske vid biometriupptagning från vittnen, målsäganden eller misstänkta personer där misstankarna inte når upp till skälig misstanke. Sammantaget kommer förslaget därför att innebära en ökning av antalet enskilda som blir föremål för kroppsvisitation av Polismyndigheten.

Vid bedömningen av förslagets förenlighet med den enskildes fri- och rättighetsskydd bör beaktas att hot och angrepp mot polisanställda utgör ett samhällsproblem som underminerar rättsstatens förmåga att utföra sitt uppdrag. Det är därför angeläget att vidta åtgärder för att stärka skyddet för dessa anställda när det finns ett påtagligt behov.

De personer som kan bli föremål för kroppsvisitation verkställer i de flesta fall fängelsestraff i eller utanför anstalt eller kan skäligen misstänkas för brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. I vissa situationer kommer kroppsvisitation dock även att genomföras avseende personer som inte är misstänkta eller dömda för brott. Som utredningen redogjort för i avsnitt 21.3 finns det dock redan idag möjlighet att i vissa fall kroppsvisitera personer utan brottsmisstanke om det finns ett påtagligt behov av åtgärden. Dessutom innebär förslaget att kroppsvisitation genomförs i anslutning till andra för den enskilde mer ingripande integritetsingrepp så som upptagning av fingeravtryck eller ansiktsfotografier. Förslaget är dessutom utformat med betydande avgränsningar i syfte att kroppsvisitation endast ska genomföras i situationer där det är både nödvändigt och proportionerligt. I många situationer är det dessutom tillräckligt att genomföra en mer yttlig s.k. provisorisk skyddsvisitation av den enskilde. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att förslaget är förenligt med enskildas fri- och rättighetsskydd.

Övriga konsekvenser

Den föreslagna ändringen bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda utöver vad som framgår ovan. Förslaget bedöms heller inte få några samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. Vidare gör utredningen bedömningen att förslaget inte medför några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller jämställdheten och att det överensstämmer med EU-rätten.

25 Författningskommentar

25.1 Förslaget till lag om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet

Lagen är ny och innehåller bestämmelser som möjliggör för Kriminalvården att uppta fotografi, fingeravtryck och röstprov från personer som har dömts till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst eller skyddstillsyn eller har frigetts villkorligt från fängelse och står under övervakning. Lagen innehåller också bestämmelser om Kriminalvårdens möjlighet att ta upp fotografi och fingeravtryck av den som i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller påföljd inställer sig hos Kriminalvården utan att kunna identifiera sig.

Lagens tillämpningsområde

1 § Lagen innehåller bestämmelser om Kriminalvårdens möjlighet att ta fotografi, fingeravtryck och röstprov av personer som har dömts till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst eller skyddstillsyn eller har frigetts villkorligt från fängelse och står under övervakning enligt 26 kap. 12 § brottsbalken (1962:700).

Lagen innehåller också bestämmelser om Kriminalvårdens möjlighet att ta fotografi och fingeravtryck av den som i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd inställer sig hos Kriminalvården men inte kan identifiera sig.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.

Av första stycket framgår att lagen reglerar Kriminalvårdens möjlighet att uppta biometriska underlag från personer som har dömts till vissa påföljder som ska verkställas inom frivården. Det handlar om personer som har dömts till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst eller skyddstillsyn. Bestämmelsen gäller

oavsett om personen har dömts till en ren skyddstillsyn eller om den förenats med t.ex. samhällstjänst eller fängelse. Personer som har dömts till en ren villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter omfattas däremot inte.

Även personer som har frigetts villkorligt från ett fängelsestraff och som står under övervakning omfattas av lagen. Att sådana personer redan kan ha lämnat biometriska underlag med stöd av häkteslagen eller fängelselagen hindrar inte en ny upptagning enligt denna lag om det finns behov av det. Så kan t.ex. vara fallet om inte alla biometriska underlag har tagits upp i häkte eller på anstalt, personen har ändrat utseende så mycket sedan fotografi togs att upptagning av ett nytt fotografi är påkallat eller om tekniken som används inom frivården kräver en ny upptagning.

Av *andra* stycket framgår att lagen också reglerar Kriminalvårdens möjlighet att uppta biometriska underlag av en person som i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd inställer sig hos Kriminalvården men inte kan identifiera sig. Lagen omfattar de fall när en person inställer sig i häkte eller anstalt för att verkställa ett fängelsestraff. Upptagning kan i de fallen inte göras med stöd av bestämmelserna om biometriupptagning i häkteslagen eller fängelselagen eftersom de bestämmelserna gäller den som redan är häktad eller den som redan har påbörjat verkställighet av ett fängelsestraff. I de situationerna kan Kriminalvården i stället uppta biometriska underlag med stöd av denna lag. Lagen gäller också de fall när någon inställer sig hos frivården i syfte att verkställa en annan påföljd än ett fängelsestraff som verkställs i anstalt. Den gäller i de fallen samtliga påföljder som Kriminalvården ansvarar för, d.v.s. villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst, skyddstillsyn, ungdomsövervakning och verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

2 § Andra bestämmelser om upptagning av fotografi, fingeravtryck och röstprov inom Kriminalvårdens verksamhet finns i fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

Särskilda bestämmelser om hur Kriminalvården får behandla fotografier, fingeravtryck och röstprov samt biometriska uppgifter som Kriminalvården upptar enligt denna lag finns i lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

I paragrafen upplyses om andra bestämmelser som gäller för upptagning av biometriska underlag inom Kriminalvårdens verksamhet och hur uppgifterna får behandlas.

Upptagning av fotografi, fingeravtryck och röstprov

3 § Fotografi, fingeravtryck och röstprov får tas av den som har dömts till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst eller skyddstillsyn eller den som har frigetts villkorligt från fängelse och står under övervakning enligt 26 kap. 12 § brottsbalken (1962:700), för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

Paragrafen reglerar upptagning av biometriska underlag från den som har dömts till villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst eller skyddstillsyn eller den som har frigetts villkorligt från fängelse och som står under övervakning enligt 26 kap. 12 § brottsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.

Biometri är ett samlingsnamn för sådan automatiserad teknik som syftar till att identifiera en person eller avgöra om en påstådd identitet är riktig. Identifieringen sker genom en mätning av fysiska karaktärsdrag hos den som ska identifieras.

I första stycket anges vilka biometriska underlag som får upptas. Biometriska underlag är det material som samlas in eller tas fram för biometrisk analys. Det kan i olika sammanhang och enligt olika regelverk handla om biologiskt material som salivprov och andra prover från kroppen som tas vid en kroppsbesiktning men även fingeravtryck, fotografier, handstilsprov och röstprov. De biometriska uppgifter som tas fram ur underlaget kan sedan användas som referensmall vid biometrisk autentisering.

De biometriska underlag som enligt denna bestämmelse får upptas är fotografi, fingeravtryck och röstprov. Uppräkningen är uttömmande och det är alltså inte tillåtet att uppta några andra biometriska underlag än de som anges i bestämmelsen.

När det gäller upptagning av fotografi avses dels fotografier av en intagens ansikte som kan användas för ansiktsigenkänning, dels andra fotografier av den intagne. Det kan vara både helkroppsbilder och fotografier av del av en kropp för att dokumentera särskilda kännetecken på en person som t.ex. ärr eller tatueringar. Det är emellertid endast ansiktetsbilder som får användas för biometrisk

autentisering och det är med stöd av bestämmelsen inte möjligt att utföra biometrisk autentisering med t.ex. irisigenkänning.

Vidare anges i bestämmelsen för vilka ändamål som upptagning av biometriska underlag får ske. Först och främst får upptagning ske för biometrisk autentisering. Med biometrisk autentisering avses verifiering av en persons identitet med hjälp av automatiserad teknik som baseras på mätning av fysiska karaktärsdrag hos personen, såsom dna, mönster av fingeravtryck, ansiktsgeometri, ögat (iris, regnbågshinna och näthinna), röst, händer, blodkärl och gångstil. Med verifiering menas kontroll av att en person är den som han eller hon utger sig för att vara. Det finns olika metoder för autentisering genom biometri, t.ex. fingeravtrycksanalys, dna-analys, ansiktsgen-känning, röstigenkänning och handstilsanalys. Bestämmelsen ger alltså Kriminalvården möjlighet att använda fotografi av ansikte, fingeravtryck och röstprov för att genom tekniska lösningar utföra biometrisk autentisering i syfte att verifiera att en viss person är samma person som lämnade det ursprungliga biometriska underlaget.

De biometriska underlagen får också upptas för annan identifiering. Det handlar om situationer där det fortfarande kan finnas behov för Kriminalvården att identifiera dömda genom manuella metoder, t.ex. om tekniska lösningar tillfälligtvis inte fungerar eller innan sådana har hunnit implementeras. I sådana situationer kan Kriminalvårdens personal behöva använda ett sedvanligt fotografi för en okulär jämförelse. Med annan identifiering avses också sökning med biometriska uppgifter från t.ex. ett fotografi bland Kriminalvårdens egna uppgifter. Sådan sökning kan behöva användas för att identifiera obehöriga personer som ibland tar sig in på frivårdskontor. Genom att en övervakningskamera tar ett fotografi av en sådan person, kan Kriminalvården därefter genom sökning med fotografiet bland Kriminalvårdens egna uppgifter identifiera om den till synes obehöriga personen är klient hos frivården eller inte.

För att Kriminalvården ska få använda biometrisk autentisering krävs, enligt 2 kap. 3 § Kriminalvårdens brottsdatalag, även att behandling av de biometriska uppgifter som aktualiseras är absolut nödvändig för ändamålet med behandlingen. Att använda biometrisk autentisering för att inom Kriminalvården verifiera dömdas identitet är en åtgärd som generellt sett får anses vara absolut nödvändig. Se

vidare den bedömning som görs i avsnitt 18.2.1. Huruvida användningen av en viss teknisk lösning gör behandlingen absolut nödvändig får emellertid avgöras från fall till fall och bedömningen kommer att vara beroende av bl.a. vilken teknik som används och hur åtkomst till uppgifter regleras.

Av *andra* stycket framgår att med fingeravtryck avses även handavtryck. Begreppet har därmed samma innebörd som i 28 kap. 14 § rättegångsbalken, 1 kap. 5 § polisens brottsdatalog och 8 kap. 7 a § fängelselagen, d.v.s. att även handavtryck omfattas av begreppet. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.3.

4 § Fotografi och fingeravtryck får tas av en person som, i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd, inställer sig hos Kriminalvården men inte kan identifiera sig, för biometrisk autentisering mot uppgifter i biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, eller annan identifiering av honom eller henne.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

Paragrafen reglerar upptagning av biometriska underlag från den som ska verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd men som inte kan identifiera sig. Syftet är att underlagen ska kunna användas för biometrisk autentisering mot uppgifter i polisens biometriregister eller annan identifiering. Övervägandena finns i avsnitt 14.3, 15.3 och 16.3.

Av *första* stycket framgår att det är de biometriska underlagen fotografi och fingeravtryck som får upptas. Listan är uttömmande och något annat biometriskt underlag får inte tas upp. För redogörelse av vad som avses med biometriska underlag, se kommentaren till 3 §.

I bestämmelsen anges förutsättningarna för att upptagning av biometriska underlag ska få ske. Upptagning får endast tas av en person som, i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en annan påföljd, inställer sig hos Kriminalvården men inte kan identifiera sig. Det handlar om situationen då en person frivilligt inställer sig för att påbörja verkställighet. Inställelse kan ske i häkte eller anstalt eller vid ett frivårdskontor. Kriminalvården är då beträffande verkställighet av ett fängelsestraff, enligt 5 § strafftidslagen, skyldig att bereda personen en plats. Inledande av verkställighet, oavsett om det gäller ett fängelsestraff eller en påföljd som ska verkställas inom frivården,

förutsätter emellertid att det kan säkerställas att det är den person som ska verkställa en påföljd som har inställt sig.

Möjligheten att uppta biometriska underlag med stöd av bestämmelsen omfattar inte alla de som frivilligt inställer sig för att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd som ska verkställas inom frivården. Biometriska underlag får endast upptas när personen i fråga inte kan identifiera sig. Det handlar om situationer då personen saknar sedvanliga eller giltiga identitetshandlingar som körkort eller pass och Kriminalvården saknar kännedom om personen. Bestämmelsen avser också de fall då någon uppvisar misstänkt falska identitetshandlingar, identitetshandlingar som annars inte bedöms som godtagbara för att användas till identifiering eller identitetshandlingar som misstänks tillhöra en annan person. I dessa fall får biometriska underlag upptas i syfte att jämföras med motsvarande underlag i polisens biometrireger.

En sådan jämförelse kan göras när Kriminalvården, efter förfrågan till polisen, fått de biometriska underlagen eller biometriska uppgifterna för den aktuella personen från polisens biometrireger. Gällande frågan hur Kriminalvården ska få tillgång till uppgifter från polisens biometrireger hänvisas till kapitel 19.

Jämförelsen kan göras genom biometrisk autentisering eller annan identifiering. Vad som avses med biometrisk autentisering redogörs för i kommentaren till 3 §. Med annan identifiering avses framför allt en manuell, okulär jämförelse med fotografi från polisens biometrireger. Ett sådant tillvägagångssätt kan exempelvis vara aktuellt att använda om tekniken för biometrisk autentisering inte är tillgänglig när ett snabbt besked behövs och en manuell jämförelse ger ett tillförlitligt resultat i det enskilda fallet.

Om det efter en jämförelse av uppgifter inte går att identifiera personen och det inte heller genom förnyade försök på andra sätt går att identifiera personen som den personen utger sig för att vara, kan verkställighet inte inledas.

Om det efter jämförelse med uppgifter från polisens biometrireger visar sig att personen är den som ska verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd inom frivården får verkställighet påbörjas. I de situationerna får även röstprov tas i enlighet med 3 § eller 8 kap. 1 § fängelselagen.

Av *andra* stycket framgår att med fingeravtryck avses även handavtryck. Begreppet har därmed samma innebörd som i 28 kap.

14 § rättegångsbalken, 1 kap. 5 § polisens brottsdatalog och 8 kap 7 a § fängelselagen, d.v.s. att även handavtryck omfattas av begreppet.

Övriga bestämmelser

5 § En upptagning som avses i 3 och 4 §§ får vidtas endast om den står i rimlig proportion till syftet med upptagningen. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Paragrafen klargör att upptagning av biometriska underlag ska prövas mot den s.k. proportionalitetsprincipen. Kravet på proportionalitet omfattar såväl ett beslut om en kontroll- eller tvångsåtgärd som genomförandet av den. Överväganden finns i avsnitt 16.3.3.

Proportionalitetsprincipen innebär att varje kontroll- och tvångsåtgärd som vidtas ska föregås av en intresseavvägning, i syfte att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den. En bedömning av åtgärdens art, styrka, räckvidd och varaktighet måste därför göras i varje enskilt fall. En sådan intresseavvägning kan leda till att en åtgärd inte alls ska vidtas, om den bedöms få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som eftersträvas.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om verkställighet av lagen.

Paragrafen innehåller i informativt syfte en erinran om att verkställighetsföreskrifter kan komma att komplettera lagen.

25.2 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

19 a §

En polisman får i samband med ett förhör som hålls i Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Ekobrottsmyndighetens lokaler kroppsvisitera förhörspersonen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. *Detsamma gäller i samband med en*

upptagning av biometriska underlag som utförs i Polismyndighetens lokaler eller transportmedel, eller i lokaler som ställts till myndighetens förfogande.

Paragrafens *andra* mening är ny och ger polismän befogenhet att kroppsvisitera personer i samband med upptagning av biometriska underlag i vissa fall. Övervägandena finns i avsitt 21.3.

Bestämmelsen gäller endast i samband med upptagning av biometriska underlag. Polisen fotograferar och videofilmnar personer för olika ändamål och i olika sammanhang. Inte varje fall av fotografering eller videofilmning ger polisen befogenhet att vidta kroppsvisitation med stöd av bestämmelsen. Det krävs att upptagningen sker med uttryckligt lagstöd för ett angivet ändamål och med den som lämnar underlagens vetskap. Endast den som ska lämna de biometriska underlagen får kroppsvisiteras. Åtgärden kan vidtas såväl innan som efter det att upptagningen har inletts. Det finns heller inget som hindrar att åtgärden vidtas i ett annat utrymme än där upptagningen ska äga rum.

Kroppsvisitation får utföras i Polismyndighetens lokaler eller transportmedel eller i lokaler som ställts till myndighetens förfogande. Det innebär sådana utrymmen i byggnader som myndigheterna disponerar i syfte att bedriva polisverksamhet eller tillfälligt förfogar över i sådant syfte. Kroppsvisitation får även utföras i Polismyndighetens transportmedel med vilket avses polisfordon så som bussar och personbilar.

Befogenheten att genomföra kroppsvisitation tillkommer endast den som är polisman.

Kravet på att kroppsvisitation endast får ske om det är nödvändigt av säkerhetsskäl gäller även vid åtgärder enligt paragrafens *andra* mening. Det måste därmed föreligga någon omständighet som i det enskilda fallet talar för att den person som ska lämna biometriska underlag skulle kunna ha ett vapen eller annat farligt föremål på sig. Bestämmelsen ger inte utrymme för att rutinmässigt kroppsvisitera den som ska lämna biometriska underlag. Det krävs dock inte att det finns en konkret misstanke om att personen bär ett vapen eller annat farligt föremål på sig. Exempel på omständigheter som kan grunda anledning till kroppsvisitation är att personen tidigare har gjort sig skyldig till brott som typiskt sett ger anledning att anta att personen skulle kunna ha med sig ett vapen eller ett annat farligt föremål, att det av underrättelser eller annan

information framkommit att personen har anknytning till personer som ägnar sig åt allvarligare brottslighet, att personen lider av psykiska besvär eller kännedom om att personen tidigare uppträtt aggressivt eller hotfullt. Även uppgifter som Kriminalvården inhämtat och kan dela avseende personens uppträdande under verkställigheten bör kunna ligga till grund för bedömningen. Likaså kan underrättelse- eller utredningsuppgifter som andra brottsbekämpande myndigheter delar med Polismyndigheten medföra att det finns skäl att genomföra kroppsvisitation. Därutöver bör omständigheter som framkommer i samband med upptagningen kunna ligga till grund för beslutet att genomföra en kroppsvisitation av personen.

Med vapen och andra farliga föremål avses vapen enligt definitionen i vapenlagen eller föremål som avses i lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, men även annat såsom explosiva eller brandfarliga varor eller föremål som kan sprida gift eller smitta omfattas av bestämmelsen.

Begreppet kroppsvisitation definieras i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken. Av bestämmelsen framgår att det med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig.

Enligt 8 § ska en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Det ingripande som en kroppsvisitation innebär får inte vara större än vad som behövs för att uppnå det avsedda resultatet. Det bör som regel vara tillräckligt med en s.k. skyddsvisitation som består i att polismannen systematiskt känner i eller utanpå fickor och kläder, samt eventuellt kontrollerar medförda väskor och liknande. Även elektronisk utrustning för skanning kan användas om sådan finns tillgänglig. I första hand bör den metod utnyttjas som leder till minst integritetsintrång. Det är polismannens uppgift i det enskilda fallet att avgöra hur visitationen lämpligen bör genomföras.

Av 10 § följer att en polisman under vissa förutsättningar får använda våld för att genomföra åtgärden. Om ett vapen eller annat farligt föremål anträffas finns i annan lagstiftning regler som

möjliggör att föremålet kan tas omhand, t.ex. 27 kap. 1 § första stycket 1 eller 3 rättegångsbalken.

25.3 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

7 kap.

4 §

En intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning *eller kontroll med biometrisk autentisering* enligt 5 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om en intagens rätt att stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation och när sådan kommunikation kan vägras. Motiven till ändringarna har redovisats i avsnitt 17.3. Bestämmelsen korresponderar med bestämmelsen i 5 § där det framgår att elektronisk kommunikation får avlyssnas och kontrolleras med biometrisk autentisering. En motsvarande bestämmelse finns i 3 kap. 4 § häkteslagen.

I *första* punkten görs ett tillägg som innebär att elektronisk kommunikation kan vägras om den äventyrar säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom biometrisk autentisering. Tillägget innebär i praktiken att Kriminalvården utöver avlyssning ges ytterligare ett verktyg för att avhjälpa säkerhetsrisker vid elektronisk kommunikation. Kriminalvården behöver, precis som tidigare, göra en riskbedömning i varje enskilt fall för att bedöma om elektronisk kommunikation kan tillåtas. Bestämmelsen innebär att säkerhetsriskerna kan avhjälpas genom avlyssning, genom kontroll med biometrisk autentisering eller genom en kombination av dessa åtgärder, allt beroende av vad som är nödvändigt utifrån säkerhetsskäl.

För redogörelse av vad som avses med biometrisk autentisering, se kommentaren till 3 § lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet.

5 §

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas *och kontrolleras med biometrisk autentisering* om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om *sådan avlyssning och kontroll*.

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får inte avlyssnas *eller kontrolleras med biometrisk autentisering*.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för kontroll av elektronisk kommunikation. Bestämmelsen korresponderar med 4 § där det anges att en intagen har rätt till elektronisk kommunikation men att sådan kan vägras bl.a. om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning eller kontroll med biometrisk autentisering. Motiven till bestämmelsen redovisas i avsnitt 17.3. En motsvarande bestämmelse finns i 3 kap. 5 § häkteslagen.

Enligt *första* stycket har Kriminalvården rätt att kontrollera elektronisk kommunikation genom avlyssning om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Genom tillägget i bestämmelsen ges Kriminalvården möjlighet att även kontrollera den elektroniska kommunikationen med biometrisk autentisering. Säkerhetsskäl måste alltså föreligga dels vid upptagningen av röstprov enligt 8 kap. 1 a §, dels vid varje tillfälle av elektronisk kommunikation. Det är dock tillräcklig att en framåtsyftande bedömning gällande upptagning av röstprov och tillstånd till elektronisk kommunikation görs baserad på det underlag som föreligger. Nya uppgifter och underlag kan påkalla att ett annat ställningstagande görs. Detta torde vara i enlighet med hur Kriminalvården idag hanterar telefontillstånd som villkoras av att de avlyssnas.

Begreppet biometrisk autentisering redogörs för ovan i kommentaren till 3 § lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet.

Genom att Kriminalvården får kontrollera elektronisk kommunikation med biometrisk autentisering kan det under ett

telefonsamtal mellan en intagen och en annan person, med jämförelse mot tidigare upptagna röstprover från personerna, säkerställas att hela samtalet genomförs mellan de personer som kontakten har tillåtit för. På så vis minskas risken för att otillåtna kontakter tas mellan intagna och en person som inte har godkänts för elektronisk kommunikation.

Vad gäller upptagning av röstprov från intagna hänvisas till kommentaren avseende 8 kap. 1 § och när det gäller upptagning av röstprov från andra än intagna hänvisas till kommentaren avseende 8 kap. 1 a §.

När det gäller säkerhetsskäl som motiverar avlyssning eller kontroll med biometrisk autentisering eller som t.o.m. kan utgöra skäl för att vägra elektronisk kommunikation, kan sådana bl.a. föreligga vid kommunikation med en person som är misstänkt för brott eller som har kopplingar till kriminella nätverk, men också kommunikation som kan utnyttjas till att trakassera ett brottsoffer. Sådana säkerhetsrisker skulle i vissa fall kunna undanröjas genom avlyssning eller biometrisk autentisering. Andra exempel på när säkerhetsskäl motiverar avlyssning eller kontroll med biometrisk autentisering är när det finns skäl att tro att den intagne genom elektronisk kommunikation kommer att söka kontakt med någon som telefontillstånd inte har godkänts för. Det kan också handla om situationer när det finns skäl att tro, eller indikationer på, att den som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen kan komma att påverkas av andra att medverka till otillåtna kontakter. Det kan t.ex. vara anhöriga som utsätts för påtryckningar av ett kriminellt nätverk. Därutöver kan säkerhetsskäl närmast alltid anses föreligga för intagna på säkerhetsavdelning. Avsikten med lagändringen är att samma slags säkerhetsskäl som redan idag ger grund för avlyssning ska beaktas vid bedömningen om det finns skäl för kontroll med biometrisk autentisering.

Det kan förekomma fall när säkerhetsriskerna är av sådan beskaffenhet att det krävs både avlyssning och kontroll med biometrisk autentisering för att den elektroniska kommunikationen ska kunna äga rum. Det är Kriminalvården som gör bedömningen av om det är tillräckligt att avlyssna ett samtal eller kontrollera det med biometrisk autentisering eller om bägge åtgärderna behöver användas samtidigt.

De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om avlyssning och kontroll med biometrisk autentisering kommer att användas.

I *andra* stycket finns ett förbud mot avlyssning av elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet. Samma förbud gäller enligt den nya lydelsen av bestämmelsen även beträffande kontroll med biometrisk autentisering.

8 kap.

1 §

Fotografi, *fingeravtryck och röstprov* får tas av en intagen för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

Paragrafen reglerar upptagning av biometriska underlag från den som är intagen i fängelse. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 14.3. En motsvarande reglering finns i 3 § lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet. Det hänvisas därför till den kommentaren i relevanta delar.

I *första* stycket görs ett tillägg enligt vilket även fingeravtryck och röstprov får upptas. Uppräkningen är uttömmande och det är alltså inte tillåtet att uppta några andra biometriska underlag än de som anges i bestämmelsen. Vad som avses med fotografi framgår i kommentaren till 3 § lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet.

På samma vis som i 3 § lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet får de biometriska underlagen upptas för ändamålet biometrisk autentisering, angående det begreppet se kommentaren till den bestämmelsen, och annan identifiering. När det gäller annan identifiering handlar det i fängelseverksamheten om situationer där det kan finnas behov för Kriminalvården att identifiera intagna genom manuella metoder, t.ex. innan teknik har hunnit implementeras inom Kriminalvården eller om tekniska lösningar tillfälligtvis inte fungerar. I sådana situationer kan Kriminalvårdens personal behöva använda ett sedvanligt fotografi för en okulär jämförelse. Med annan

identifiering avses också sökning med biometriska uppgifter som har tagits fram ur t.ex. ett fotografi bland Kriminalvårdens egna uppgifter. Ett sådant tillvägagångssätt kan behövas för att identifiera personer som t.ex. har orsakat ordningsstörningar på en rastgård eller vem som lämnade ett visst utrymme senast. Vid sådana tillfällen kommer Kriminalvården att behöva använda den biometriska uppgiften, t.ex. ett avsatt fingeravtryck i en läsare i ett passagesystem eller en inspelad röst från en ljudupptagning, och med hjälp av biometriska uppgifter söka bland Kriminalvårdens uppgifter för att identifiera vem de biometriska uppgifterna tillhör.

Av 10 § första stycket 4 och 29 § första stycket polislagen följer att en kriminalvårdstjänsteman under vissa förutsättningar får använda våld för att genomföra åtgärden. Se kapitel 9 där denna reglering behandlas närmare.

För att Kriminalvården ska få använda biometrisk autentisering krävs, enligt 2 kap. 3 § Kriminalvårdens brottsdatalag, även att behandling av de biometriska uppgifter som aktualiseras är absolut nödvändig för ändamålet med behandlingen. Att använda biometrisk autentisering för att inom Kriminalvården verifiera dömdas identitet är en åtgärd som generellt sett får anses vara absolut nödvändig. Se vidare den bedömning som görs i avsnitt 18.2.1. Huruvida användningen av en viss teknisk lösning gör behandlingen absolut nödvändig får emellertid avgöras från fall till fall och bedömningen kommer att vara beroende av bl.a. vilken teknik som används och hur åtkomst till uppgifter regleras.

Av *andra* stycket framgår att med fingeravtryck avses även handavtryck. Begreppet har därmed samma innebörd som i 28 kap. 14 § rättegångsbalken, 1 kap. 5 § polisens brottsdatalag och 8 kap. 7 a § fängelselagen, d.v.s. att även handavtryck omfattas av begreppet. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.3.

1 a §

Röstprov får tas av en person som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen, för biometrisk autentisering i samband med elektronisk kommunikation, när förutsättningar för kontroll med biometrisk autentisering enligt 7 kap. 5 § föreligger.

En upptagning enligt första stycket får endast vidtas mot någon som är under femton år om det är lämpligt.

Paragrafen, som är ny, reglerar när upptagning av biometriska underlag från personer som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen, får ske. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 17.3.

Enligt *första* stycket får röstprov tas upp av andra personer än intagna under vissa förutsättningar. Det är bara det biometriska underlaget röstprov som får upptas. Bestämmelsen är uttömmande och det är med stöd av den inte tillåtet att uppta några andra biometriska underlag än röstprov.

Bestämmelsen omfattar personer som ska ha elektronisk kommunikation med intagna. Det rör sig om bl.a. anhöriga, familjemedlemmar, vänner och andra personer som den intagne vill ha kontakt med. Det finns emellertid vissa kontakter som aldrig kan vara aktuella att kontrollera med biometrisk autentisering. I de fallen finns inte heller skäl för att uppta röstprov. Det handlar om kontakt mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda. Därmed avses t.ex. den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och FN:s kommitté mot tortyr. Det motsvarar vad som anges i 7 kap. 6 § om försändelser som inte får granskas.

Genom hänvisningen till 7 kap. 5 § tydliggörs att röstprov endast får tas upp när det av säkerhetsskäl är nödvändigt att kontrollera den elektroniska kommunikationen genom biometrisk autentisering. Se kommentaren till 7 kap. 5 § för vidare beskrivning av vad som menas med säkerhetsskäl. Säkerhetsskäl måste alltså föreligga dels vid upptagningen av röstprov, dels vid varje tillfälle av elektronisk kommunikation.

I bestämmelsen anges att upptagning av biometriska underlag endast får ske för ändamålet biometrisk autentisering. Vad som avses med biometrisk autentisering framgår av kommentaren till 3 § lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet. Bestämmelsen ger alltså Kriminalvården möjlighet att använda röstprov för att genom tekniska lösningar utföra biometrisk autentisering i syfte att verifiera att en viss person är samma person som lämnade det ursprungliga biometriska underlaget. Röstprov från andra än intagna får inte upptas för något annat ändamål. Det är alltså inte tillåtet att med stöd av bestämmelsen ta upp röstprov från andra än intagna för annan identifiering. Det innebär att Kriminalvården inte kommer att få använda röstproven för sökning

i sina egna uppgifter. Vad gäller röstprov från intagna så görs sådan upptagning med stöd av bestämmelsen i 8 kap. 1 §.

I vissa fall kan det vara oproportionerligt att ta röstprov. Så kan vara fallet när den intagne endast ska verkställa ett kortare fängelsestraff och den elektroniska kommunikationen inte kommer att bestå av mer än ett kontakttillfälle. Om det i sådana situationer går att genomföra den elektroniska kommunikationen genom avlyssning bör den metoden användas i stället.

Av *andra* stycket följer att upptagning av röstprov från barn som är under femton år endast får ske om det är lämpligt. Generellt får alltså röstprov upptas från den person som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen oavsett personens ålder. Det finns emellertid situationer när en sådan upptagning inte låter sig göras med hänsyn till att barnet är så litet att det inte förmår lämna något röstprov. I de fallen är en upptagning naturligtvis inte lämplig.

7 a §

Fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte ska tas av en intagen vid verkställighet av en dom eller ett beslut på fängelse, om sådana uppgifter om den intagne inte finns i biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Upptagningen ska göras så snart som möjligt efter det att verkställigheten har inletts.

Fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte får tas på nytt, om det finns särskilda skäl.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

Upptagningen ska utföras av Kriminalvården eller, om det är lämpligare, Polismyndigheten. Om Kriminalvården utför upptagningen ska underlagen och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa förstöras av Kriminalvården omedelbart efter det att underlagen har tagits emot av Polismyndigheten.

Bestämmelserna gäller inte vid verkställighet av beslut om förvandling av böter enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) i de fall förvandlingsstraffet endast avser brott där fängelse inte ingår i straffskalan. Bestämmelserna gäller inte heller vid verkställighet av beslut om förvandling av vite enligt den lagen.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 14.3.3. Genom tillägget tydliggörs vad som redan får anses gälla; att med fingeravtryck avses även handavtryck.

25.4 Förslaget till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)

3 kap.

4 §

En intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske.

Elektronisk kommunikation får vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning *eller kontroll med biometrisk autentisering* enligt 5 §. Om den intagne har utsett en försvarare som inte uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken, får dock elektronisk kommunikation mellan den intagne och försvararen endast vägras om det är nödvändigt för att avvärja fara för någons liv, fysiska hälsa eller frihet.

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare får inte vägras. Detsamma gäller elektronisk kommunikation mellan en intagen och en försvarare som den intagne har utsett om försvararen uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken.

Paragrafen innehåller bestämmelser om en intagens rätt att stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation och när sådan kommunikation kan vägras. Motiven till ändringarna har redovisats i avsnitt 17.3. Bestämmelsen korresponderar med bestämmelsen i 5 § där det framgår att elektronisk kommunikation får avlyssnas och kontrolleras med biometrisk autentisering. En motsvarande bestämmelse finns 7 kap. 4 § fängelselagen.

I *andra* stycket görs ett tillägg som motsvarar vad som föreslås i 7 kap. 4 § fängelselagen och det hänvisas till den kommentaren.

5 §

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas *och kontrolleras med biometrisk autentisering*, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om *sådan avlyssning och kontroll*.

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes försvarare får inte avlyssnas *eller kontrolleras med biometrisk autentisering*.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för kontroll av elektronisk kommunikation. Bestämmelsen korresponderar med 4 § där det anges att en intagen har rätt till elektronisk kommunikation men att sådan kan vägras om den kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning eller kontroll med biometrisk autentisering. Motiven till bestämmelsen har redovisats i avsnitt 17.3. En motsvarande bestämmelse finns i 7 kap. 5 § fängelselagen och det hänvisas till den kommentaren.

När det gäller säkerhetsskäl som motiverar avlyssning eller kontroll med biometrisk autentisering eller t.o.m. kan utgöra skäl för att vägra elektronisk kommunikation, kan sådana föreligga i samma situationer som redovisas i kommentaren till 7 kap. 5 § fängelselagen. Däremot kan det inte, på det vis som anges för intagna på säkerhetsavdelning, regelmässigt anses föreligga säkerhetsskäl för intagna på säkerhetshäkte. På ett sådant häkte kan nämligen även intagna som inte utgör särskilda säkerhetsrisker placeras varför en bedömning alltid behöver göras för varje enskilt fall.

Vad gäller upptagning av röstprov från intagna hänvisas till kommentaren avseende 4 kap. 1 § och när det gäller upptagning av röstprov från andra än intagna hänvisas till kommentaren avseende 4 kap. 1 a §.

4 kap.

1 §

Kriminalvården får ta fotografi, fingeravtryck och röstprov av en intagen för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

Upptagning enligt denna bestämmelse får inte genomföras om det kan antas att den intagne kommer att vara intagen i häkte eller annan förvaringslokal endast under begränsad tid.

Paragrafen, som är ny, reglerar upptagning av biometriska underlag från den som är intagen i häkte. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 15.3. En motsvarande reglering finns i 3 § lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet. Det hänvisas därför till den kommentaren i relevanta delar.

I första stycket anges att det är Kriminalvården som får ta upp biometriska underlag. Avsikten är att tydliggöra att reglerna om

upptagning av biometriska underlag i häkteslagen endast gäller Kriminalvården och inte någon annan myndighet som tillämpar häkteslagen. Begränsningen innebär att upptagning av biometriska underlag är tillåten inom Kriminalvårdens ordinarie verksamhet men även den verksamhet som Kriminalvården genom överenskommelse med polisen på vissa ställen bedriver för polisens räkning.

När det i övrigt gäller första och *andra* stycket motsvarar de vad som föreslås i 8 kap. 1 § fängelselagen och det hänvisas till den kommentaren.

I *tredje* stycket framgår att upptagning av biometriska underlag inte får komma i fråga om det kan antas att personen kommer att vara frihetsberövad under begränsad tid. Med uttrycket begränsad tid avses en tidsrymd om maximalt ett till två dygn. Det handlar alltså om frihetsberövanden som hos Kriminalvården är kortvariga till sin natur och där en upptagning av biometriska underlag inte framstår som proportionerlig. Som exempel kan anges frihetsberövanden enligt lag om omhändertagande av berusade personer m.m., lag om vård av missbrukare, lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, lag om verkställighet av sluten ungdomsvård, lag om psykiatrisk tvångsvård och lag om rättspsykiatrisk vård. Frihetsberövanden enligt nyssnämnda regelverk får hos Kriminalvården i praktiken aldrig vara annat än kortvariga och det kan därför regelmässigt antas att sådana frihetsberövanden kommer att bestå under begränsad tid.

En person som är gripen ska enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken höras så snart som möjligt och gripande anmälas till åklagare skyndsamt. I praktiken tillämpas 23 kap. 9 § rättegångsbalken av vilken framgår en skyldighet att stanna kvar för förhör i upp till sex timmar och, om det är av synnerlig vikt att den som kan misstänkas för brottet är tillgänglig för fortsatt förhör, skyldighet att kvarstanna i ytterligare sex timmar. Därefter måste ett beslut om anhållande fattas om personen i fråga ska vara fortsatt frihetsberövad.

Gripna personer kommer alltså som huvudregel att kunna kvarhållas maximalt tolv timmar. Eftersom ett gripande kan komma att vara endast under en begränsad tid bör det som huvudregel inte vara aktuellt att ta upp några biometriska underlag då. Det får i stället ske om ett beslut om anhållande fattas. Ett anhållande får bestå under tre dygn, jämför 24 kap. 12 § rättegångsbalken, och därmed har den begränsade tid som avses i bestämmelsen passerat.

Kriminalvården behöver i de fallen inte göra någon bedömning av troligheten i att anhållandet består under hela den tillåtna tidsperioden. Detsamma gäller en person som är häktad. I de fallen kan Kriminalvården alltid ta upp biometriska underlag.

1 a §

Kriminalvården får ta röstprov av en person som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen, för biometrisk autentisering i samband med elektronisk kommunikation, när förutsättningar för kontroll med biometrisk autentisering enligt 3 kap. 5 § föreligger.

En upptagning enligt första stycket får endast vidtas mot någon som är under femton år om det är lämpligt.

Paragrafen, som är ny, reglerar när upptagning av biometriska underlag från personer som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen får ske. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 17.3. En motsvarande reglering finns i 8 kap. 1 a § fängelselagen. Det hänvisas därför till den kommentaren.

I *första* stycket anges att det är Kriminalvården som får ta upp biometriska underlag. Avsikten är att tydliggöra att reglerna om upptagning av biometriska underlag i häkteslagen endast gäller Kriminalvården och inte någon annan myndighet som tillämpar häkteslagen. Begränsningen innebär att upptagning av biometriska underlag är tillåten inom Kriminalvårdens ordinarie verksamhet men även den verksamhet som Kriminalvården genom överenskommelse med polisen på vissa ställen bedriver för polisens räkning.

25.5 Förslaget till lag om ändring i kriminalvårdsdatalagen (2018:1235)

6 §

Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Sökförbudet hindrar inte sökning i personuppgifter i säkerhetsregistret i syfte att få fram ett urval av personer grundat på etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning.

Sökförbudet hindrar inte sökning i personuppgifter i syfte att få fram ett urval av personer grundat på biometriska uppgifter.

Genom tillägget i *tredje* stycket blir det tillåtet för Kriminalvården att göra sökningar med biometriska uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 15.3.

Enligt *första* stycket är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. I *andra* stycket anges att sökförbudet i första stycket inte hindrar sökning i Kriminalvårdens säkerhetsregister i syfte att få fram ett urval av personer grundat på etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning.

Enligt tillägget i *tredje* stycket får sökningar göras i syfte att få fram ett urval av personer grundat även på biometriska uppgifter. Sådana sökningar är inte begränsade till säkerhetsregistret och kan aktualiseras av framför allt säkerhetsskäl. Det handlar om att Kriminalvården efter en säkerhetsincident kan behöva identifiera t.ex. vem som i en passagekontroll avsatt sitt fingeravtryck vid en viss tidpunkt. Sökning kan också vara motiverat för att med hjälp av en röstupptagning söka bland tidigare upptagna röstprov för att identifiera vem, också då i första hand vid en säkerhetsincident, som talar på en inspelning.

Möjligheten att göra sökningar enligt bestämmelsen gäller enligt 5 § kriminalvårdsdatalagen förutsatt att det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen.

25.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

3 kap.

5 §

Sökförbudet i 2 kap. 14 § brottsdatalagen (2018:1177) hindrar inte sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv, sexuell läggning *eller biometriska uppgifter* om sökningen görs i personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 § 1, 2, 3 eller 5.

I bestämmelsen regleras när Kriminalvården får använda känsliga personuppgifter vid sökning i gemensamt tillgängliga uppgifter. Genom tillägget tillåts Kriminalvården att söka även på biometriska uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 14.3, 15.3 och 16.3.

I paragrafen görs undantag från sökförbudet i 2 kap. 14 § brottsdatalagen. Enligt tillägget får sökningar göras i syfte att få fram ett urval av personer grundat även på biometriska uppgifter. Sådana sökningar aktualiseras av framför allt säkerhetsskäl. Det handlar om att Kriminalvården efter en säkerhetsincident kan behöva identifiera t.ex. vem som i en passagekontroll avsatt sitt fingeravtryck vid en viss tidpunkt. Sökning kan också vara motiverat för att med hjälp av en röstupptagning söka bland tidigare upptagna röstprov för att identifiera vem som talar på en inspelning, också då i första hand efter en säkerhetsincident. På samma vis kan det vara motiverat att använda en bild från en kameraövervakningsupptagning för att undersöka om en person som befinner sig på ett anstaltsområde är en intagen eller en okänd person.

En förutsättning för att få göra sökningen är emellertid enligt 2 kap. 3 § Kriminalvårdens brottsdatalag att den är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.

5 kap.

10 §

Biometriska uppgifter som har tagits fram för bietrisk autentisering av en person som dömts till *en påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården*, får inte behandlas längre än tre månader efter att *den senaste påföljden* helt har verkställts eller upphört av annat skäl.

I paragrafen anges en särskild längsta tid för behandling av biometriska uppgifter. För sådana uppgifter gäller alltså inte övriga bestämmelser i kapitlet om längsta tid för behandling. Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

Genom ändringen i bestämmelsen görs regeln om längsta tid för behandling tillämplig för biometriska uppgifter som har tagits fram från en dömd person, oavsett om personen har verkställt ett fängelsestraff eller en annan påföljd. Med biometriska uppgifter avses de s.k. biometriska mallarna, som tas fram ur biometriska underlag för att verifiera en persons identitet med hjälp av

biometrisk autentisering. Se mer om begreppen biometriska underlag, biometriska uppgifter och biometrisk autentisering i kommentaren till 3 § lagen om lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet.

De biometriska uppgifterna får alltså inte behandlas längre än tre månader efter det att den senaste påföljden helt har verkställts eller upphört av annat skäl. Längsta tid för behandling av de biometriska underlagen framgår av 3 eller 6 §§.

11 §

Biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering av en person som har varit anhållen eller häktad och som inte har dömts till en påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården, får inte behandlas längre än tre månader efter det att anhållandet eller häktningen hävdes.

I paragrafen, som är ny, anges en särskild längsta tid för behandling av biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering av personer som har varit anhållna respektive häktade och som inte har dömts till en påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården. För sådana uppgifter gäller alltså inte övriga bestämmelser i kapitlet om längsta tid för behandling. Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

Bestämmelsen gäller biometriska uppgifter både från den som har varit anhållen och den som har varit häktad.

Den längsta tid som anges i paragrafen omfattar biometriska uppgifter som har tagits fram för att användas som jämförelse vid biometrisk autentisering. Med biometriska uppgifter avses de s.k. biometriska mallar, som tas fram ur biometriska underlag för att verifiera en persons identitet med hjälp av biometrisk autentisering. Se mer om begreppen biometriska underlag, biometriska uppgifter och biometrisk autentisering i kommentaren till 3 § lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet.

De biometriska uppgifterna får inte behandlas längre än tre månader efter det att anhållandet eller häktningen hävdes. Det innebär t.ex. att uppgifter beträffande en häktad person som försätts på fri fot medan förundersökning fortfarande pågår inte får behandlas efter tre månader från det att anhållandet eller häktningen

hävdes, även om det vid det tillfället fortfarande är oklart om personen kommer att dömas eller inte.

De biometriska underlagen får emellertid behandlas enligt reglerna i 4 § och 8 §, d.v.s. som längst i fem år efter det att häktningen hävdes för en häktad person och tio år efter det att anhållandet hävdes för en anhållen person. Det innebär att de biometriska underlagen under hela den tiden kan behandlas för att ta fram (nya) biometriska uppgifter, vilket aktualiseras om en person som har släppts från häkte och fått sina biometriska uppgifter raderade sedermera ska verkställa ett fängelsestraff eller påföljd.

Det kan däremot finnas skäl att uppta de biometriska underlagen på nytt. Så kan vara fallet om personen t.ex. har ändrat utseende. En upptagning får i så fall ske med stöd av bestämmelser i fängelselagen eller bestämmelser i regelverken rörande påföljder inom frivården.

När det gäller biometriska uppgifter från en person som ska vara kvar i häkte till dess fängelsestraffet får verkställas eller som döms inom tre månader från det att anhållandet eller häktningen hävdes, får de biometriska uppgifterna fortfarande behandlas medan personen verkställer ett fängelsestraff eller en påföljd. De uppgifterna får då inte behandlas längre än vad som framgår av 10 §.

12 §

Uppgifter om en person som, i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd, har inställt sig hos Kriminalvården men inte kunnat identifiera sig och som efter en jämförelse enligt 4 § lag (2026:000) om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet, fortfarande inte har kunnat identifieras, får inte längre behandlas.

I paragrafen, som är ny, anges en särskild längsta tid för behandling av uppgifter om en person som, i syfte att verkställa ett fängelsestraff eller en påföljd, inställt sig hos Kriminalvården men inte kunnat identifiera sig. För sådana uppgifter gäller alltså inte övriga bestämmelser i kapitlet om längsta tid för behandling. Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

Om det efter en jämförelse av uppgifter inte går att identifiera personen och det inte heller genom förnyade försök på andra sätt går att identifiera personen som den personen utger sig för att vara, kan verkställighet inte inledas. I det fallet har Kriminalvården ingen

rätt att behandla personuppgifter om personen. Biometriska underlag, biometriska uppgifter och eventuella andra uppgifter som behandlas om personen får då inte längre behandlas.

13 §

Röstprov och biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering enligt 8 kap. 1 a § fängelselagen (2010:610), får inte behandlas längre än den tidpunkt då den intagne, som den elektroniska kommunikationen har skett med, frigges från anstalt.

I paragrafen, som är ny, anges längsta tid för behandling av röstprov och biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering enligt 8 kap. 1 a § fängelselagen av en person som ska ha elektronisk kommunikation med en intagen. Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

Med biometriska uppgifter avses de s.k. biometriska mallar, som tas fram ur biometriska underlag för att verifiera en persons identitet med hjälp av biometrisk autentisering. Se mer om begreppen biometriska underlag, biometriska uppgifter och biometrisk autentisering i kommentaren till 3 § lagen om lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet.

Av integritetsskäl bör varken biometriska underlag eller biometriska uppgifter av den som har elektronisk kommunikation med en intagen få behandlas efter den tidpunkt då den intagne har frigetts från anstalt. Bestämmelsen om längsta tid för behandling gäller därför både det biometriska underlaget (röstprovet) som sådant och de biometriska uppgifter som har tagits fram ur röstprovet.

Det kan uppstå situationer där behovet av att behandla andra personers röstprov och biometriska uppgifter upphör innan den intagne frigges. Det handlar om situationer när uppgifterna av andra skäl inte längre behöver behandlas, som att personen inte längre vill eller kan delta i elektronisk kommunikation med den intagne. I de fallen kan Kriminalvården enligt dataskyddsregelverket behöva upphöra behandlingen av uppgifterna tidigare.

Bestämmelsen gäller röstprov och biometriska uppgifter av de personer som har elektronisk kommunikation med en intagen. När

det gäller längsta tid för behandling av motsvarande uppgifter gällande en intagen gäller reglerna i 3 och 6 §§.

14 §

Biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering enligt 4 kap 1 a § häkteslagen (2010:611), får inte längre behandlas om anhållandet eller häktningen av den intagne med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, hävs.

I paragrafen, som är ny, anges längsta tid för behandling av biometriska uppgifter som har tagits fram för biometrisk autentisering enligt 4 kap. 1 a § häkteslagen av en person som har elektronisk kommunikation med en intagen. Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

Med biometriska uppgifter avses de s.k. biometriska mallar, som tas fram ur biometriska underlag för att verifiera en persons identitet med hjälp av biometrisk autentisering. Se mer om begreppen biometriska underlag, biometriska uppgifter och biometrisk autentisering i kommentaren till 3 § lagen om lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet.

Av integritetsskäl bör inte biometriska uppgifter av den som har elektronisk kommunikation med en intagen få behandlas efter den tidpunkt då anhållandet eller häktningen av den intagne har hävts. En särskild regel för längsta tid av behandling av biometriska underlag (röstprov) framgår dock av 15 §.

Det kan uppstå situationer där behovet av att behandla andra personers biometriska uppgifter upphör innan det att ett anhållande eller häktning hävs. Det handlar om situationer när uppgifterna av andra skäl inte längre behöver behandlas, som att personen inte längre vill eller kan delta i elektronisk kommunikation med den intagne. I de fallen kan Kriminalvården enligt dataskyddsregelverket behöva radera uppgifterna tidigare.

Om häktningen inte hävs utan den intagne ska stanna kvar i häkte till dess fängelsestraffet får verkställas får de biometriska uppgifterna om den andre personen fortfarande behandlas när den intagne sedermera ska verkställa fängelsestraffet. De uppgifterna får då inte behandlas längre än vad som framgår av 13 §.

Bestämmelsen gäller biometriska uppgifter av de personer som har elektronisk kommunikation med en intagen. När det gäller längsta tid för behandling av motsvarande uppgifter gällande en intagen gäller reglerna i 3 och 4 §§.

15 §

Röstprov som har tagits med stöd av 4 kap. 1 a § häkteslagen (2010:611) får inte behandlas längre än två år från det att anhållandet eller häktningen av den intagne med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, hävdes.

Röstproven får dock inte längre behandlas om den intagne, med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, inom tvåårsperioden frikänns eller döms till en annan påföljd än fängelse.

Om den intagne, med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, påbörjar verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt inom tvåårsperioden får röstprovet behandlas i enlighet med vad som anges i 13 §.

I paragrafen, som är ny, anges längsta tid för behandling av röstprov som har upptagits enligt 4 kap. 1 a § häkteslagen av en person som har elektronisk kommunikation med en intagen. Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

Av första stycket framgår att röstprov från den som har haft elektronisk kommunikation med en intagen, inte får behandlas längre än två år efter det att anhållandet eller häktningen av den intagne med vilken elektronisk kommunikation har skett, har hävts. Det råder alltså skillnad i längsta tillåtna tid för behandling vad gäller röstprovet som sådant (d.v.s. underlaget) och de biometriska uppgifter som har tagits fram ur röstprovet. Längsta tid för behandling avseende de biometriska uppgifterna framgår av 14 §.

Skälet till ordningen med separata längsta tillåtna tider för behandling är att det ska finnas en möjlighet för Kriminalvården att fortsatt kunna behandla röstprovet om det visar sig att den intagne ska verkställa ett fängelsestraff. Syftet med ordningen är att en intagens anhörig som har lämnat röstprov för elektronisk kommunikation på häktet inte ska behöva lämna röstprov på nytt för sådan kommunikation i anstalt. Först om det går längre tid än två år mellan häktning och verkställighet blir det aktuellt att ta upp röstprovet på nytt.

Om häktningen inte hävs utan den intagne ska stanna kvar i häkte till dess fängelsestraffet får verkställas får röstprovet från den andre

personen fortfarande behandlas när den intagne sedermera ska verkställa fängelsestraffet. Den uppgiften får då inte behandlas längre än vad som framgår av 13 §.

Av *andra* stycket framgår att den tvåårsregel som uppställs i första stycket inte längre gäller om den intagne frikänns eller döms till en annan påföljd än fängelse. I de två fallen kommer röstprovet från den som tidigare har haft elektronisk kommunikation med en intagen inte längre att behövas. Det saknas därför anledning att fortsatt behandla uppgiften.

I *tredje* stycket anges att röstprovet fortsatt får behandlas om den intagne, med vilken den elektroniska kommunikationen har skett, påbörjar verkställighet av fängelsestraff inom tvåårsperioden. I de fallen får uppgiften inte behandlas längre än vad som framgår av 13 §.

25.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning

9 a §

Fotografi, fingeravtryck och röstprov får tas av den dömda för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

Paragrafen, som är ny, reglerar upptagning av biometriska underlag från den som är dömd till ungdomsövervakning. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 16.3. En motsvarande reglering finns i 3 § lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet. Det hänvisas till den kommentaren i relevanta delar.

25.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning

2 kap.

6 §

Vid verkställighet enligt denna lag ska Kriminalvården förelägga den dömda att inställa sig för upptagning av fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte om sådana uppgifter om den dömda inte finns i

biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Upptagningen ska göras så snart som möjligt efter det att verkställigheten har inletts. Av föreläggandet ska det framgå att beslutet om verkställighet kan komma att upphävas om föreläggandet inte följs.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

Kriminalvården får förelägga den dömda att inställa sig för sådan upptagning på nytt, om det finns särskilda skäl.

Upptagningen ska utföras av Polismyndigheten.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 16.3. Genom tillägget tydliggörs vad som redan får anses gälla; att med fingeravtryck avses även handavtryck.

7 §

Fotografi, *fingeravtryck och röstprov* får tas av den dömda för biometrisk autentisering eller annan identifiering av honom eller henne.

Med fingeravtryck avses även handavtryck.

En upptagning enligt denna bestämmelse får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med upptagningen. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Paragrafen reglerar upptagning av biometriska underlag från den som ska verkställa ett fängelsestraff med elektronisk övervakning i sin egen bostad eller kontrollerat boende. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 16.3. En motsvarande reglering finns i 3 § lagen om användning av biometri inom delar av Kriminalvårdens verksamhet. Det hänvisas till den kommentaren i relevanta delar.

I tredje stycket klargörs att upptagning av biometriska underlag ska prövas mot den s.k. proportionalitetsprincipen. Kravet på proportionalitet omfattar såväl ett beslut om en kontroll- eller tvångsåtgärd som genomförandet av den.

Proportionalitetsprincipen innebär att varje kontroll- och tvångsåtgärd som vidtas ska föregås av en intresseavvägning, i syfte att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den. En bedömning av åtgärdens art, styrka, räckvidd och varaktighet måste därför göras i varje enskilt fall. En sådan intresseavvägning kan leda till att en åtgärd inte alls ska vidtas, om den bedöms få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som eftersträvas.

Uppdrag att föreslå utökade möjligheter att använda biometri i Kriminalvårdens verksamhet

Sammanfattning

En utredare ges i uppdrag att se över de rättsliga förutsättningarna för en utökad användning av biometri i Kriminalvårdens verksamhet. Syftet med översynen är att säkerställa att Kriminalvården har tillgång till lämpliga och flexibla biometriska verktyg för att kunna bedriva en så effektiv verksamhet som möjligt samtidigt som säkerheten stärks. Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs. Uppdraget ska redovisas senast den 7 november 2025.

Behovet av en utredning

Den organiserade brottsligheten är ett av vår tids största samhällsproblem. För att vända utvecklingen pågår ett intensivt reformarbete inom kriminalpolitikens område. Det har lett till både att fler frihetsberövas och att frihetsberövande påföljder pågår under längre tid. Den utvecklingen förväntas fortsätta.

Mot den bakgrunden pågår en omfattande utbyggnad av antalet häktes- och anstaltsplatser. Även om det inom Kriminalvården samtidigt planeras för en betydande ökning av antalet anställda kommer ökningen av antalet intagna i häkten och anstalter innebära att bemanningstätheten kommer att sänkas. Även andra åtgärder måste alltså till för att Kriminalvården ska kunna svara upp mot de nya krav som ställs på verksamheten. Ett led i det är att på ett bättre sätt än idag ta tillvara de möjligheter till effektivisering som

digitaliseringen av samhället och den tekniska utvecklingen i övrigt fört med sig.

Biometri är ett samlingsnamn för sådan automatiserad teknik som syftar till att identifiera en person eller avgöra om en påstådd identitet är riktig. En biometrisk autentisering innebär att en elektronisk mätning görs av någons fysiska karaktärsdrag, t.ex. av fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri (se prop. 2021/22:119, s. 173). Biometrisk autentisering används idag i många olika sammanhang för att bekräfta en persons identitet eller behörighet, t.ex. för att låsa upp mobiltelefoner och surfplattor eller i samband med tillträde till en fastighet.

Möjligheten att identifiera personer med hjälp av biometriska uppgifter har kommit att få allt större betydelse också inom det kriminalpolitiska området. Genom jämförelser av dna-profiler, fingeravtryck, ansiktusbilder, röstupptagningar och liknande ökar möjligheterna att identifiera den som har begått ett brott. I oktober 2024 lämnade regeringen i propositionen Biometri i brottsbekämpningen ett antal förslag som innebär utökade möjligheter att använda biometriska uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten (prop. 2024/25:37).

Inom Kriminalvården skulle möjligheten att identifiera framför allt intagna med hjälp av biometriska uppgifter kunna innebära effektiviseringar och kostnadsbesparingar i myndighetens verksamhet, inte minst genom att det skulle förenkla vissa arbetsmoment som kräver betydande personalresurser. Genom att frigöra dessa resurser skulle också säkerheten i den övriga verksamheten kunna stärkas. Det saknas dock idag rättsliga förutsättningar för Kriminalvården att använda sig av biometrisk autentisering.

I departementspromemorian En modernare lagstiftning för kriminalvårdens personuppgiftsbehandling (Ds 2023:21) lämnades därför förslag som skulle göra det möjligt för Kriminalvården att använda ett digitalt fotografi av den som dömts till fängelse för att bekräfta dennes identitet genom biometrisk autentisering. Sådan identifiering skulle, enligt promemorian, utgöra ett effektivt verktyg för att bekräfta en persons identitet i samband med straffverkställigheten. Det gäller t.ex. säkerställande av identiteten vid de nykterhetskontroller som görs vid intensivövervakning med elektronisk kontroll. Identiteten säkerställs idag genom fysiska

besök hos den dömde, men skulle med hjälp av biometrisk autentisering kunna ske på distans. Också i samband med transporter av personer som dömts till fängelse och vid förflyttningar av intagna inom en anstalt skulle identifiering med hjälp av biometrisk autentisering innebära en effektivisering av verksamheten.

Kriminalvården har kommit in med en framställan till regeringen om utökade möjligheter för Kriminalvården att behandla biometriska personuppgifter.¹ Enligt myndigheten är det angeläget att de förslag som lämnades i departementspromemorian genomförs så snart som möjligt samtidigt som regeringen skyndsamt bör utreda de rättsliga förutsättningarna för att Kriminalvården ska kunna använda fler biometriska uppgifter i verksamheten.

Kriminalvården lyfter fram att det i ett antal situationer finns ett behov av att använda inte bara ansiktsfotografier utan också andra biometriska underlag – såsom fingeravtryck och röstprov – för identifiering av intagna. Myndigheten pekar också på att vissa verksamhetsaktiviteter där biometrisk autentisering skulle vara till stor nytta för verksamheten inte omfattas (eller möjligen inte omfattas) av promemorians förslag. Myndigheten menar vidare att motsvarande behov av automatiserad identifiering finns även inom häktesverksamheten och i samband med drogprov och andra kontroller som sker vid verkställighet av annan påföljd än fängelse, såsom ungdomsövervakning och skyddstillsyn.

Arbetet med en lagrådsremiss i anledning av de förslag som lämnades i departementspromemorian En modernare lagstiftning för kriminalvårdens personuppgiftsbehandling pågår inom Regeringskansliet. Det står dock klart att Kriminalvårdens behov av att använda biometrisk autentisering i verksamheten är mer omfattande än vad förslagen i promemorian ger utrymme för. Förutsättningarna för att möjliggöra detta bör därför utredas.

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att se över de rättsliga förutsättningarna för en utökad användning av biometri i Kriminalvårdens verksamhet.

¹ Kriminalvårdens framställan rörande utökade möjligheter för Kriminalvården att behandla biometriska personuppgifter, 2024-06-11, KV 2024-11879.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag. Syftet med översynen är att säkerställa att Kriminalvården har tillgång till lämpliga och flexibla biometriska verktyg för att kunna bedriva en så effektiv verksamhet som möjligt samtidigt som säkerhetens stärks. Utredaren ska särskilt beakta det som framgår av Kriminalvårdens framställan till regeringen.

Utredaren ska noga väga verksamhetens behov mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet och göra en integritetsanalys. Utredaren ska analysera och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden.

Konsekvensbeskrivning

Utöver vad som framgår av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ska förslag på hur eventuella ökade kostnader bör finansieras lämnas. Utredaren ska också redovisa förslagets konsekvenser för Kriminalvårdens verksamhet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en nära dialog med Kriminalvården och inhämta synpunkter från Polismyndigheten och andra berörda myndigheter och organisationer i den omfattning det behövs. Utredaren ska även hålla sig informerad om det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet på det område som uppdraget avser. Uppdraget ska redovisas senast den 7 november 2025.

Departementsserien 2025

Kronologisk förteckning

1. Hyra anstaltsplatser utomlands. Ju.
2. Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design. Ku.
3. Sveriges försvarsmaterieldirektör. En ny inriktning. Fö.
4. En ny lag om unga lagöverträdare. Ju.
5. Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten. Ju.
6. En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor. Fö.
7. Polisens användning av AI för ansiktsgenkänning i realtid. Ju.
8. Administrativa sanktioner i socialförsäkringen. S.
9. Ett nationellt mobilförbud i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet. U.
10. En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor – slutredovisning. Fö.
11. En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Fö.
12. Nordisk verkställighet i brottmål. Ju.
13. Rätt att installera laddpunkt hemma. Ju.
14. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden. Ju.
15. Nya regler om aktier på multilaterala handelsplattformar. Ju.
16. Några frågor om ersättning vid gemensamhetsinrättningar. Ju.
17. Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården. S.
18. Nya regler om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd. Ju.
19. Slutredovisning av uppdraget om förstärkningsteam inom socialtjänsten. S.
20. Utökade befogenheter för civilanställda vid Polismyndigheten att utreda brott. Ju.
21. Förbättrade förutsättningar för operativt militärt samarbete. Fö.
22. Sweden's tenth national report under the Convention on Nuclear Safety. KN.
23. Spellagens tillämpningsområde. Fi.
24. Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet. S.
25. En betald polisutbildning. Ju.
26. Administrativa sanktioner i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i arbetslöshetsförsäkringen. S.
27. Åtgärder för att säkerställa veterinärberedskap under jourtid. LI
28. Stärkt trygghet i bostadsrätter. Ju.
29. Tredjelandslieferantörers tillträde till upphandlingsförfaranden. Fi.
30. Migrations- och asylpakten. Volym 1 & 2. Ju.
31. Utökade möjligheter för Kriminalvården att använda biometri m.m. Ju.

Departementsserien 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- Spellagens tillämpningsområde. [23]
- Tredjelandsleverantörers tillträde till upphandlingsförfaranden. [29]

Försvarsdepartementet

- Sveriges försvarsmaterieldirektör.
En ny inriktning. [3]
- En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor. [6]
- En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor – slutredovisning. [10]
- En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. [11]
- Förbättrade förutsättningar för operativt militärt samarbete. [21]

Justitiedepartementet

- Hyra anstaltsplatser utomlands.[1]
- En ny lag om unga lagöverträdare. [4]
- Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten. [5]
- Polisens användning av AI för ansiktsigenkänning i realtid. [7]
- Nordisk verkställighet i brottmål. [12]
- Rätt att installera laddpunkt hemma. [13]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden. [14]
- Nya regler om aktier på multilaterala handelsplattformar. [15]
- Några frågor om ersättning vid gemensamhetsinrättningar. [16]

Nya regler om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd. [18]

Utökade befogenheter för civilanställda vid Polismyndigheten att utreda brott. [20]

En betald polisutbildning. [25]

Stärkt trygghet i bostadsrätter. [28]

Migrations- och asylpakten.
Volym 1 & 2. [30]

Utökade möjligheter för Kriminalvården att använda biometri m.m. [31]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Sweden's tenth national report under the Convention on Nuclear Safety. [22]

Kulturdepartementet

Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design. [2]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Åtgärder för att säkerställa veterinär beredskap under jourtid. [27]

Socialdepartementet

Administrativa sanktioner i socialförsäkringen. [8]

Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården. [17]

Slutredovisning av uppdraget om förstärkningsteam inom socialtjänsten. [19]

Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet . [24]

Administrativa sanktioner i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i arbetslöshetsförsäkringen. [26]

Utbildningsdepartementet

Ett nationellt mobilförbud i de
obligatoriska skolformerna och
fritidshemmet. [9]