



Datum

2020-12-03

Diariernr (åberopas)

A575.380/2020

Saknr

000

Er referens

Ju2020/03659

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

ju.17@regeringskansliet.se

Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar- anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning (Ds 2020:22)

Övergripande synpunkter

Polismyndigheten är positiv till det arbete som bedrivs på unionsrättslig och nationell nivå för att skärpa säkerhetskraven i olika identitetshandlingar och resehandlingar. Att med högre säkerhet kunna fastställa identiteten på människor är viktigt för brottsbekämpningen, migrationskontrollen och ur ett säkerhetsperspektiv. Polismyndigheten välkomnar även att reglerna i så hög utsträckning som möjligt överensstämmer med passregleringen, då det underlättar myndighetens verksamhet som passmyndighet.

Polismyndigheten har ingen erinran mot att myndigheten utses till nationell kontaktpunkt vid tillämpningen av EU-förordningen.

Biometriska uppgifter

Polismyndigheten har förståelse för att den nu aktuella översynen begränsas till att endast göra nödvändiga Anpassningar i nationell rätt för att uppfylla Sveriges förpliktelser enligt EU-förordningen, särskilt utifrån den tid som står till buds innan förordningen träder ikraft och de förslag om ett säkert statligt ID-kort som bereds parallellt med departementspromemorian (s. 30 f.).

Polismyndigheten anser dock att det är nödvändigt med en djupare analys än den som nu gjorts (s. 67 ff.) och att det krävs vissa förtydliganden knutna till användningen av begreppen biometriska data och biometriska uppgifter i såväl befintlig som nu föreslagna nationell reglering.

Skälen till detta är följande.

Som återges i departementspromemorian (s. 68) definieras biometriska uppgifter i artikel 4.14 i dataskyddsförordningen (GDPR) som personuppgifter som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller

bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter. Beaktandesats 51 i GDPR stadgar ordagrant att behandling av foton *bör inte systematiskt* anses utgöra behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, *eftersom foton endast definieras som biometriska uppgifter när de behandlas med särskild teknik som möjliggör identifiering eller autentisering av en fysisk person* [Polismyndighetens kursiveringar] (jfr s. 69).

Regeringen har tidigare också bedömt att fotografier och filmer som inte bearbetas tekniskt i syfte att åstadkomma identifiering faller utanför definitionen av biometriska uppgifter. Om de däremot bearbetas i exempelvis ett ansiktigenkänningsprogram så att det går att identifiera personer på bilden eller filmen omfattas de av definitionen. En ansiktsbild omfattas alltså av regleringen om känsliga personuppgifter endast om den behandlas med särskild teknik som möjliggör identifiering eller autentisering av en fysisk person. (prop. 2017/18:232 s. 86 och prop. 2017/18:254 s. 33 f.)

Polismyndigheten har i sitt remissvar över departementspromemorian *Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet*¹ efterfrågat klargöranden av om redan upptagningen av digitala ansiktsbilder eller fingeravtryck, som enbart används för kontroll av hårdvara och inte kopplas samman med programvara som möjliggör teknisk behandling för identifiering, ska anses utgöra en behandling av biometriska uppgifter eftersom ansiktsbilderna och fingeravtrycken redan vid upptagningen behöver vara av sådan kvalitet att de därefter kan användas för sökning. Regeringen har som svar på detta (prop. 2020/21:5 s. 13) konstaterat att definitionen av biometriska uppgifter är unionsrättslig och ytterst uttolkas av EU-domstolen samt att det ytterst ankommer på rättstillämparen att ta ställning till om det är fråga om en behandling av biometriska uppgifter i det enskilda fallet.

I beaktandesats 18 i EU-förordningen definieras biometriska uppgifter som en ansiktsbild och två fingeravtryck, vilka lagras på identitets- och uppehållskort. Samtidigt framgår av beaktandesats 40 att GDPR är tillämplig på behandlingen av de personuppgifter som behandlas enligt EU-förordningen och att det är nödvändigt att fastställa ytterligare skyddsåtgärder för behandlingen av personuppgifter, i synnerhet känsliga uppgifter såsom biometriska kännetecken. Av beaktandesats 32 framgår att med biometriska kännetecken avses bl.a. ansiktsbild. I beaktandesats 41 framgår att medlemsstaterna bör ansvara för korrekt behandling av biometriska uppgifter, från insamling till uppgifternas integrering i ett mycket säkert lagringsmedium, i enlighet med GDPR.

I EES-förordningen, (EU) 2017/2226, definieras biometriska uppgifter som uppgifter om fingeravtryck och ansiktsbild (artikel 3.18). Med uppgifter om fingeravtryck avses uppgifter om de fyra fingeravtrycken av högra handens pekfinger, långfinger, ringfinger och lillfinger, om dessa finns, och annars från vänstra handen (artikel 3.16). Med ansiktsbild avses digitala bilder av ansiktet (artikel 3.15). Även för EES-förordningen ska GDPR och dataskyddsdirekti-

¹ A128.318/2020.

vet, (EU) 2016/680, tillämpas på behandlingen av personuppgifter i interoperabilitetssyfte (se beaktandesats 36 och 37).

I EU:s interoperabilitetsförordningar, (EU) 2019/817 och (EU) 2019/818, definieras biometriska uppgifter som fingeravtrycksuppgifter eller ansiktsbilder eller båda (artikel 4.11). Med fingeravtrycksuppgifter avses bilder av fingeravtryck och bilder av fingeravtrycksspår som på grund av sin unika karaktär och de referenspunkter som de innefattar möjliggör exakta och entydiga jämförelser för att fastställa en persons identitet (artikel 4.9). Med ansiktsbild avses digitala bilder av en persons ansikte (artikel 4.10). Med biometrisk mall avses en matematisk representation som erhålls genom särdragsextraktion från biometriska uppgifter och som är begränsad till de egenskaper som är nödvändiga för att utföra identifikationer och verifieringar (artikel 4.12). Även för interoperabilitetsförordningarna ska GDPR och dataskyddsdirektivet, (EU) 2016/680, tillämpas på behandlingen av personuppgifter i interoperabilitetssyfte (se beaktandesats 53 och 54).

En språklig, systematisk och ändamålsenlig tolkning av EU-förordningen, i förening med EES-förordningen och interoperabilitetsförordningarna synes således innebära att redan upptagningen och lagringen av ansiktsbild och fingeravtryck på identitetskortet ska anses utgöra en sådan särskild teknisk behandling av fysiska kännetecken som möjliggör eller bekräftar identifieringen, dvs. utgör en behandling av biometriska uppgifter i GDPR:s och dataskyddsdirektivets mening. I departementspromemorian görs dock ingen närmare analys av vad som avses med den särskilda definitionen i beaktandesats 18 i EU-förordningen eller hur denna förhåller sig till motsvarande begrepp så som detta definieras i artikel 4.14 i GDPR, EES-förordningen och interoperabilitetsförordningarna.

I departementspromemorian (s. 70) slås vidare fast att begreppet biometrisk data, som används i både passlagen och förordningen om nationellt identitetskort, har samma innebörd som biometriska uppgifter. Om man med detta menar biometriska uppgifter i EU-förordningens, i GDPR:s, EES-förordningens eller interoperabilitetsförordningarnas mening eller om man menar att de olika definitionerna endast är olika sätt att uttrycka samma sak framgår dock inte.

I departementspromemorian framhålls istället den distinktion mellan ansiktsbilder och fingeravtryck som lagras i identitetskort å ena sidan och sådana biometriska data (alltså biometriska uppgifter) som tas fram ur fingeravtryck eller ansiktsbilder för jämförelse å andra sidan som är förhärskande i svensk rätt (t.ex. s. 69 ff., s. 71 ff. och s. 114).

Utifrån vad Polismyndigheten nu redovisat synes den rådande uppfattningen i svensk rätt inte gå att förena med hur biometriska uppgifter definieras i EU-förordningen, EES-förordningen och interoperabilitetsförordningarna i förhållande till GDPR.

Behandling (i stor omfattning) av känsliga personuppgifter, så som biometriska uppgifter, är en central fråga för om det krävs en dataskyddsrättslig konsekvensbedömning och ett eventuellt förhandssamråd med tillsynsmyndighet-

en (artikel 35.3 b och artikel 36 GDPR). Polismyndigheten menar därför, oaktat regeringens tidigare svar, att det nu behövs ett ställningstagande kring huruvida redan upptagningen och lagringen av en ansiktsbild och fingeravtryck i det särskilda lagringemediet (chipset) i ett nationellt identitetskort (och pass) ska anses utgöra en behandling av biometriska uppgifter. Frågan är angelägen då upptagning av ansiktsbilder och fingeravtryck av en kvalitet som möjliggör jämförelse utgör en central del i stora delar av Polismyndigheten utvecklingsarbete, bl.a. till följd av olika unionsrättsakter. Anses det utgöra en behandling av biometriska uppgifter är detta en nyhet och något som Polismyndigheten måste ta höjd för i redan pågående och framtida utvecklings- och testningsarbete. Följdhänsynerna av ställningstagandet att så är fallet behöver analyseras och beskrivas särskilt noggrant så att det inte uppstår orimliga eller ohanterliga krav på den som är personuppgiftsansvarig för behandlingen av biometriska uppgifter genom upptagningen och lagringen av ansiktsbild och fingeravtryck i nationella identitetskort (och pass).

Polismyndigheten har sedan tidigare hemställt om en författningsöversyn avseende den rättsliga regleringen för insamling, lagring och användning av biometriska uppgifter i brottsbekämpning² och har i såväl statliga utredningar som remissvar gett uttryck för att det är angeläget med skärpta säkerhetskrav vid utfärdande och användning av handlingar som används för identifiering, samt att det behövs en mer ändamålsenlig reglering för hur det allmänna får ta upp, använda, utbyta och lagra olika identitetsuppgifter, inklusive biometriska uppgifter. I linje med detta vill Polismyndigheten därför nu också peka på vikten av en sammanhållen svensk identitetsförvaltning för att säkerställa ett holistiskt synsätt³ och därigenom skapa ett ändamålsenligt, sammanhängande och över tid hållbart regelverk i förhållande till redan genomförda och föreslagna förändringar på området på global nivå⁴, unionsnivå⁵ och nationell nivå⁶.

Övrigt

I departementspromemorian föreslås att det i 9 kap. 8 g § utlänningslagen (2005:716) införs skyldighet för en utlänning att låta Migrationsverket fotografera denne och ta upp fingeravtryck i ärenden om utfärdande av uppehållskort eller permanent uppehållskort. 9 kap. utlänningslagen innehåller idag endast 8 a-d §§. Polismyndigheten förutsätter att den föreslagna paragrafnumreringen är en följd av annat pågående lagstiftningsarbete som är tänkt att träda i kraft

² Hemställan *Stärkt brottsbekämpning med stöd av biometriska uppgifter* daterad den 14 juni 2019 (A296.532/2019).

³ Jfr ICAO TRIP Guide on Evidence of Identity, version 5.3, March 2018.

⁴ Inom ramen för Agenda 2030 har FN antagit en Legal Identity Agenda. Denna innehåller bl.a. målet att alla människor senast år 2030 ska ha en legal identitet som utfärdas av en behörig myndighet och knyts till folkbokföringssystem (eller motsvarande). Regeringen har uttalat att Sverige ska vara ledande och driva på genomförandet av Agenda 2030 såväl nationellt som internationellt (prop. 2019/20:188 s. 13).

⁵ T.ex. EES-förordningen, interoperabilitetsförordningarna samt ändringar i kodexen om Schengengränserna.

⁶ T.ex. utredningen om ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:27), utredningen om åtgärder för att minska fel i folkbokföringen (Fi 2019:05) och utredningen Klarlagd identitet - om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar (SOU 2017:93).

före nu aktuellt förslag (se prop. 2020/21:6 s. 21), men detta skulle kunna förtydligas.

Detta remissyttrande har beslutats av avdelningschefen Gunilla Hedwall efter föredragning av juristen Eric Åmell. Rikspolischefen Anders Thornberg har informerats om yttrandet.

POLISMYNDIGHETEN

Gunilla Hedwall

Eric Åmell