

Stockholm den 1 oktober 2025

R-2025/1421

Till Finansdepartementet

Fi2025/01382

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 18 juni 2025 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning (SOU 2025:75).

Sammanfattning

Den aktuella utredningens uppdrag har bestått av tre skilda delar. Den första delen har avsett att undersöka om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet bör ges utökade befogenheter. Den andra delen har inneburit en översyn av straffbestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481) och ställningstagande till om ytterligare anmälningsskyldigheter bör införas i lagen. Och slutligen den tredje delen i uppdraget har bestått i att se över om Skatteverkets möjligheter att behandla biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten kan förstärkas.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att fler och mer känsliga uppgifter än tidigare kommer att kunna behandlas. Detta medför typiskt sett ökade risker för rättssäkerhet och personlig integritet. Samtidigt torde detta öka enskildas upplevelse att samhället i allt högre grad kontrollerar och övervakar dem, vilket i sin tur kan påverka de enskildas tillit och förtroende negativt. Advokatsamfundet ser med växande oro på den lagstiftningsutveckling som stegvis ger myndigheter allt större tillgång till uppgifter om enskilda. Detta kan till sist nå en sådan punkt där enskilda blir rädda för samhället och myndigheterna i stället för att känna sig trygga, vilket i så fall medför att

lagstiftningen rentav blir kontraproduktiv. Utredningen har inte i tillräcklig grad beaktat denna problematik.

Det övergripande syftet med utredningsuppdraget har varit att skapa ändamålsenliga och effektiva regler som förbättrar Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och brottsbekämpande verksamhet. Advokatsamfundet ställer sig dock mycket tveksam till om behovet av effektiv folkbokföringsverksamhet och brottsbekämpning väger tyngre än den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter i samtliga delar av betänkandet. Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget i vissa delar, vilka framgår nedan, och vill i övrigt särskilt framhålla följande.

Synpunkter

Utökade befogenheter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Advokatsamfundet delar utredningens bedömning att Skatteverket inte bör få inleda eller leda förundersökning, att Polismyndigheten inte bör få begära biträde av Skatteverket samt att Skatteverket inte bör få utfärda strafföreläggande.

Inför sin bedömning av om Skatteverket bör få *inleda och leda förundersökning* har utredningen ställt upp ett antal utgångspunkter, nämligen att det bör finnas behov av ändring i nuvarande ordning, att möjligheter för Skatteverket att inleda och leda förundersökning leder till betydande effektivitetsvinster och att sådana vinster går att göra utan att göra avkall på rättssäkerheten för den enskilde. Grunden för utredningens bedömning är att en ordning där Skatteverket skulle få inleda och leda förundersökning, avseende brott som har ett straffmaximum som inte överstiger fängelse i sex månader och där brottsanmälningarna härrör från Skatteverket, inte skulle medföra några betydande resurs- eller effektivitetsvinster. Däremot anser utredningen inte att rättssäkerhetsaspekter utgör hinder för en sådan ordning.

Advokatsamfundet, som delar utredningens bedömning i denna del, menar dock att det inte bara finns skäl att ifrågasätta effektivitetsvinsterna med detta förslag utan att det finns starka rättssäkerhetsskäl till att avstyrka en sådan ordning.

De grundläggande reglerna om förundersökning finns främst i 23 kap. rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen. Rättegångsbalken föreskriver ett antal grundläggande principer för hur en förundersökning ska bedrivas, nämligen objektivitetsprincipen, hänsynsprincipen och skyndsamhetsprincipen. Att Skatteverket

skulle få inleda och leda förundersökning av egna brottsanmälningar väcker enligt Advokatsamfundet ett flertal frågor av rättssäkerhetskaraktär och det redan mot bakgrund av de grundläggande principer som framgår av rättegångsbalken. En sådan ordning skulle även kunna ge upphov till ett flertal gränsdragningsproblem mellan Skatteverkets myndighetsuppdrag och polisiära eller polisliknande befogenheter. Sådana slags befogenheter innebär bland annat att myndigheten kan utöva tvång mot den enskilde och vidta olika åtgärder mot dennes vilja. Detta är typiskt sett mycket ingripande för den enskilde. Därför är det angeläget att befogenheterna förbehålls endast ett fåtal myndigheter vilkas huvudsakliga uppgifter är att ingripa mot och utreda brott. Skatteverket är inte en sådan myndighet. Om Skatteverket ges detta slags befogenheter innebär detta att rollfördelningen mellan de olika myndigheterna börjar suddas ut. Det finns andra myndigheter som med hänvisning till intresset av effektivitet i brottsbekämpningen kan ha ett behov av att få liknande befogenheter. Som exempel kan nämnas Migrationsverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kronofogden, Kriminalvården och Socialtjänsten där det av liknande skäl kan argumenteras för att viss personal hos dessa myndigheter borde få polisiära befogenheter. Det är således Advokatsamfundets uppfattning att det framförallt av rättssäkerhetsskäl inte skulle vara lämpligt med en sådan ordning.

Användningen av tvångsmedel

Utredningen har gjort bedömningen att Skatteverkets brottsutredare bör få utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel. Utredningen menar att det föreligger ett behov av förändring i denna del, att effektivitetsvinster kan komma att uppnås med en reform samt att reformen inte riskerar rättssäkerheten. Ytterligare en förutsättning har enligt utredningen varit att verkställande av en åtgärd inte förutsätter våldsanvändning mot person samt att det vid förrättningen inte föreligger någon risk för att utredarna kommer att mötas av våld eller hot om våld.

Utredningen föreslår således att Skatteverket ska få verkställa beslut om penningbeslag enligt 27 kap. 1 a § rättegångsbalken, beslut om genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 b och c §§ rättegångsbalken, beslut att en handling ska kopieras enligt 27 kap. 17 a § rättegångsbalken samt beslut om kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys för att registrera den misstänktes DNA-profil i ett biometriregister enligt 28 kap. 12 a § första stycket 3 och 12 c § första meningen rättegångsbalken. Dessutom föreslår utredningen att Skatteverket ska få uppmana den som ska förhöras att tillfälligt lämna

ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning samt att förhör efter verkställighet av anhållningsbeslut eller annat gripande enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken ska kunna hållas av en anställd vid Skatteverkets brottsutredande verksamhet som myndigheten har utsett, om förhöret hålls i Polismyndighetens eller Ekobrottsmyndighetens lokaler.

För att tvångsmedel ska få användas måste det först och främst finnas ett författningsstöd för åtgärden. Ett sådant författningsstöd kräver att åtgärden kan anses nödvändig för att uppnå det resultat som avses, att åtgärden kan förväntas leda till det avsedda resultatet och att åtgärden står i rimlig proportion till detta resultat. Advokatsamfundet finner inte att utredningen i tillräcklig grad har redogjort för hur förslagen kan anses uppfylla dessa krav. Därtill förutsätts att i brottsutredningar förutsätts att det föreligger bevisning av viss slags styrka innan tvångsmedlet får tillgripas. Brottsutredningar bedrivs huvudsakligen av för detta ändamål särskilt utbildad personal med specialistkompetens för detta. Detta syftar till att utredningarna ska ske korrekt i enlighet med tillämplig lagstiftning, men även till att utredningen ska bli tillräckligt robust för att i ett senare skede kunna läggas till grund för åtal och dom. Utredningarna bedrivs därför typiskt sett av personal med avancerad polisiär utbildning som har genomgått under ett flertal år och med viss yrkeserfarenhet. Advokatsamfundet finner inte att utredningen i tillräcklig grad har uppmärksammat frågorna kring hur det kan säkerställas att personal hos Skatteverket erhåller och upprätthåller sådan kompetens.

Advokatsamfundet avstyrker utredningens förslag i denna del.

Av 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen framgår inledningsvis att var och en är skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp från det allmännas sida. I 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen fastslås vidare att var och en är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vad som anses vara ett *betydande intrång* i den personliga integriteten får bedömas utifrån åtgärdens intensitet eller omfattning samt uppgifternas integritetskänsliga natur. Huruvida en åtgärd ska anses innebära *övervakning eller kartläggning* av den enskildes personliga förhållanden är inte åtgärdens huvudsakliga syfte utan vilken effekt den har. Med *personliga förhållanden* avses information som är knuten till den enskildes person, exempelvis uppgifter om namn och andra identifikationsuppgifter.

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får rättigheterna i 2 kap. 6 § regeringsformen begränsas genom lag men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får 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.

Av artikel 8 i Europakonventionen framgår den grundläggande rätten till privatliv innebärande att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Sistnämnda rättighet får inskränkas genom lag och vara nödvändig för att tillgodose något av de intressen som anges i artikeln (exempelvis för att trygga säkerheten och förebygga brott). Kravet på *nödvändighet* innebär att det ska finnas ett angeläget samhälleligt *behov* av åtgärden. En inskränkning måste även vara *proportionerlig* för att vara tillåten.

Europadomstolen har dessutom i flera fall slagit fast att en rättvis balans måste uppnås mellan allmänna och enskilda intressen när det gäller åtgärder som inskränker rätten till privatlivet. Vid inskränkningar av den grundläggande rätten till privatliv måste vidare den enskilde tillförsäkras vissa grundläggande rättssäkerhetsgarantier, exempelvis en rättvis rättegång och ett effektivt rättsmedel.

Vid automatisk behandling av personuppgifter, varom fråga är inom ramen för detta betänkande, har Europadomstolen uttalat att behovet av grundläggande rättssäkerhetsgarantier är större och det inte minst om uppgifterna ska användas för polisiära ändamål.

Vad avser själva inhämtningen av uppgifter måste nationell rätt säkerställa att uppgifterna är relevanta och inte för långtgående i förhållande till det ändamål för vilket de bevaras. Vad avser lagringen av uppgifterna ska dessa inte sparas under en tid som överstiger vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Det måste även finnas garantier för att personuppgifterna skyddas från felaktig behandling, vilket är särskilt viktigt vid behandling av känsliga personuppgifter som DNA-information.¹

¹ Se särskilt Europadomstolens avgöranden Airey mot Irland, X och Y mot Nederländerna, Söderman mot Sverige, B.B. mot Frankrike, s. och Marper mot Storbritannien och Aycaguer mot Frankrike.

Förutom ovanstående grundläggande fri- och rättigheter måste även nya lagförslag vara i enlighet med barnkonventionen, övriga för Sverige bindande FN-konventioner samt EU-reglerna avseende dataskydd.

Enligt Advokatsamfundet väcker en ordning där Skatteverket tillåts få utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel ett frågor avseende rättssäkerhet.

Advokatsamfundet ifrågasätter om det verkligen finns behov av de föreslagna lagstiftningsåtgärderna, att de är nödvändiga och att de uppfyller kravet på proportionalitet.

En grundförutsättning enligt förslaget är att Skatteverket endast får verkställa en åtgärd om det inte förutsätter våldsanvändning mot person samt att det vid förrättningen inte föreligger någon risk för att utredarna kommer att mötas av våld eller hot om våld. Frågan är då hur Skatteverkets personal ska agera om en enskild individ vägrar att lämna ifrån sig elektronisk utrustning. Enligt utredningens förslag ska en enskild på begäran från en myndighet låta denna ta ansiktsbild eller fingeravtryck.² Det framgår inte av förslaget vad som kan ske om den enskilde vägrar att medverka och om myndighetens personal i en sådan situation själv skulle kunna tillgripa våld mot den enskilde. Det naturliga torde därvid vara att begära handräckning från Polismyndigheten, men det framgår inte av utredningens förslag hur en sådan situation konkret ska hanteras, hur inhämtad information ska lagras och hanteras samt vilka som ska ha behörighet att ta del av lagrad information.

Till detta kommer frågan om hur Skatteverket kan komma att hantera en överlämnad elektronisk utrustning, inklusive möjligheten att ta del av information som rör personens kontakter, meddelanden som utväxlats med dessa, trafikdata som visar var personen har befunnit sig samt vilken typ av material som laddats ned och tagits del av. Utredningens förslag besvarar inte dessa frågeställningar och detta är enligt Advokatsamfundets uppfattning otillfredsställande, inte minst ur rättssäkerhets- och integritetsskäl men även säkerhetsaspekten vid behandlingen av uppgifterna. Till följd av andra regelverk om informationsutbyte mellan myndigheter är det därtill mer eller mindre omöjligt att kunna förutse om och hur informationen kommer att användas för

² Se utredningens författningsförslag, SOU 2025:75, s. 73.

andra ändamål än det ursprungliga. Informationen kan i vissa fall rentav komma att lämnas ut till andra länder.

Mot bakgrund av det ovanstående avstyrker därför Advokatsamfundet förslaget att Skatteverkets brottsutredare bör få utökade möjligheter att verkställa tvångsmedel.

Utvidgade möjligheter att lagra och använda biometriska uppgifter

Utredningen föreslår att Skatteverket bör få möjlighet att inom folkbokföringsverksamheten lagra och använda biometriska uppgifter samt att Skatteverket och Migrationsverket bör få utbyta biometriska underlag och biometriska uppgifter. Dessutom bör Polismyndigheten få möjlighet att inom den brottsbekämpande verksamheten göra biometriska jämförelser med uppgifter hos Skatteverket.

Advokatsamfundet ifrågasätter inte att användningen av biometri är ett effektivt verktyg inom såväl brottsbekämpningen som vid identitetskontroll. Användningen av biometrisk information innebär dock alltid en kränkning av den personliga integriteten varför det alltid måste göras en avvägning mellan behovet av effektiv brottsbekämpning och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. För att förslagen ska vara tillåtna behöver de vara förenliga med grundläggande rättigheter (artiklarna 7, 8 och 52 i EU:s rättighetsstadga liksom artikel 10 i brottsdatadirektivet) samt vara i enlighet med EU-domstolens praxis.

Biometriska uppgifter definieras som 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.³

Biometriska data anses särskilt känsliga eftersom de innehåller uppgifter som kan avslöja mycket ingående detaljer om en person.⁴ Därför måste sådan information hanteras med särskild omsorg och restriktivitet. Det är därför särskilt viktigt att säkerställa att sådan data används endast när detta är *absolut* nödvändigt för det aktuella ändamålet,⁵ att nämnda data hanteras säkert så att uppgifterna inte förvanskas, försvinner eller kan bli åtkomliga för obehöriga. Av utredningens förslag

³ 1 kap. 6 § brottsdatalagen (2018:1177).

⁴ Artikel 9.1 GDPR och 3 kap. 1 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁵ Jfr. 1 kap. 12 § brottsdatalagen (2018:1177).

förefaller det dock kunna vara tillräckligt att skälen för åtgärden uppväger det intrång i den personliga integriteten som denna innebär.⁶ Detta ställer särskilda krav på åtgärder för att dessa data behandlas på ett sätt som kan möta högt ställda krav på informationssäkerhet, cybersäkerhet och IT-säkerhet. Åtkomst till sådan data måste vara särskilt begränsad, bland annat så att endast ett mycket begränsat antal personer kan få tillgång till uppgifterna, att uppgifterna inte sparas eller behandlas på annat sätt längre än de behövs för det aktuella ändamålet. Detta förutsätter att erforderliga administrativa, organisatoriska och tekniska åtgärder vidtas.⁷ Samtidigt måste åtkomsten och åtgärderna med detta slags data regelbundet loggas och följas upp.

Advokatsamfundet anser inte att utredningen i tillräcklig utsträckning har beaktat heller dessa frågeställningar. Det framgår exempelvis inte huruvida utredningen har tänkt sig att det ska gälla några särskilda förutsättningar eller begränsningar vad gäller utväxling av biometriska data med andra myndigheter. Ett sådant informationsbyte framstår nämligen som särskilt betänkligt när det är fråga om känsliga personuppgifter.

Även om Advokatsamfundet kan instämma i flera delar av utredningens förslag får Advokatsamfundet därmed vid en samlad bedömning av förslaget avstyrka detsamma.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander

⁶ Se utredningens författningsförslag, SOU 2025:75, s. 75.

⁷ Jfr. artikel 24 och 32 GDPR.