

Chefsjustitieombudsmannen  
Erik Nymansson

## Kritik mot Kustbevakningen för att en salivprovtagning (s.k. topsning) genomfördes trots att det inte var proportionerligt. Även uttalanden om förutsättningarna för en sådan provtagning när det är fråga om brott där påföljden normalt är dagsböter

**Beslutet i korthet:** Kustbevakningen genomförde en kroppsbesiktning genom salivprovtagning (s.k. topsning) på en man som misstänktes för brott mot fiskelagen. Han hade tillsammans med sin tioåriga son fiskat med ett handhållet redskap inom ett område där detta under perioder var förbjudet. Även om fängelse ingår i straffskalan är normalpåföljden för ett sådant brott låga dagsböter.

Tidigare gällde att topsning i syfte att registrera en misstänkts dna-profil fick ske om fängelse kunde följa på brottet, dvs. om påföljden i det enskilda fallet kunde förväntas bli annan än böter. Efter en lagändring i juli 2025 – som bl.a. syftade till att öka antalet provtagningar och registreringar – är det tillräckligt att fängelse ingår i straffskalan för det aktuella brottet. Av förarbetena framgår dock att det bör krävas någon tillkommande omständighet som motiverar provtagningen i de fall det är fråga om ett lindrigt brott där påföljden normalt är böter. Enligt vad som anges i förarbetena kan det, när det gäller vissa brott av lindrigt slag, vara motiverat att ta ett prov vid exempelvis återfall i brott eller vid kopplingar till organiserad brottslighet. Lagstiftarens avsikt med ändringen har alltså inte varit att provtagning ska utföras slentrianmässigt så snart lagens ordalydelse i och för sig medger detta.

I det här fallet fanns det inte några tillkommande omständigheter som kunde motivera provtagningen och enligt chefsJO:s mening är det uppenbart att det inte var den här typen av situation som den utökade möjligheten till provtagning var avsedd att träffa. Enligt chefsJO kan det inte anses ha varit proportionerligt av Kustbevakningen att genomföra provtagningen och det har alltså saknats rättsliga förutsättningar för genomförandet av denna. Kustbevakningen förtjänar därför kritik.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Kustbevakningen och uppgav bl.a. följande. Han var på semester i Sverige när han, under en fisketur med sin tioåriga son, blev uppsökt av Kustbevakningen. Sedan han blivit informerad om att de fiskade inom ett område där det var förbjudet, blev han förhörd i två timmar. I samband med detta tog kustbevakningstjänstemän hans dna genom ett salivprov. Straffet för hans förseelse blev böter. Ingripandet mot honom var oproportionerligt.

## Utredning

JO beslutade att inleda en utredning avseende den del av anmälan som handlar om att en kroppsbesiktning genom salivprovtagning (s.k. topsning) genomförts och begärde att Kustbevakningen skulle yttra sig över bl.a. huruvida åtgärden var nödvändig och proportionerlig.

I sitt yttrande – till vilket fogats styrdokumentet *Riktlinjer för brottsutredning* – angav Kustbevakningen inledningsvis att ärendet hade hanterats av myndighetens brottsutredningsenhet och att det var förundersökningsledaren som hade fattat beslutet om kroppsbesiktning. Myndigheten redogjorde därefter för den aktuella händelsen enligt i huvudsak följande.

Den 24 oktober 2025 inkom information från Kustbevakningens flygenhet till ledningscentralen om att det observerats en båt med personer som fiskade i förbudsområde. Kustbevakningens fartyg KBV 422 åkte till platsen och såg två personer som fiskade från en båt med handredskap. Personerna visade sig vara AA och hans 10-åriga son. De var från Nederländerna på tillfälligt besök i Sverige. Beslut om att inleda förundersökning för brott mot fiskelagen (1993:787) fattades och sedermera fattades beslut om kroppsbesiktning genom salivprovtagning. [...]

Förundersökningsledaren har uppgett att AA var misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan och att beslutet om kroppsbesiktning genom salivprovtagning fattades utifrån det.

---

I fråga om kroppsbesiktning anfördes följande.

Bestämmelser om kroppsbesiktning finns i 28 kap. i rättegångsbalken (RB). Enligt 28 kap. 12 a § första stycket 3 RB får kroppsbesiktning genom prov för dna-analys göras på den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan för att registrera den misstänktes dna-profil i ett biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Av 28 kap. 13 § första stycket och 3 a § RB framgår att det för beslut om kroppsbesiktning krävs att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Lydelsen i 28 kap. 12 a § RB ändrades den 1 juli 2025. Den tidigare lydelsen angav att ”Kroppsbesiktning genom tagande av salivprov får göras på den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa [...]”. Av förarbetena till nu aktuell lydelse framgår bland annat följande.

Kravet på att fängelse kan följa på brottet innebär att fängelse måste ingå i straffskalan för att åtgärden ska få vidtas och enligt regeringens mening borde den förutsättningen tydligare komma till uttryck i lagstiftningen. En lagteknisk lösning där förutsättningarna för att ta upp biometriska underlag på ett tydligare sätt kopplas till brottets straffskala kan innebära att de grundläggande förutsättningarna för upptagning bedöms vara uppfyllda i fler fall än i dag, dvs. även när påföljden i det enskilda fallet kan förväntas bli böter. I varje enskilt fall där en tvångsåtgärd kommer i fråga ska dock proportionalitetsprincipen beaktas. (Prop. 2024/25:37 s. 65)

Att biometriska underlag kan tas vid brott där påföljden förväntas bli böter är enligt regeringens mening motiverat trots det integritetsintrång som upptagning av biometriska underlag kan innebära för den enskilde. Det gäller också i de fall då upptagningen sker i registrerings syfte. Som utredningens kartläggning över återfall i brott visar kommer nämligen en ökad upptagning och registrering,

genom att uppgifterna om den brottsmisstänkte får jämföras med registrerade biometriska uppgifter, leda till att fler brott klaras upp och att fler gärningsmän lagförs. En ökad registrering kan också ha en brottspreventiv effekt. Vissa som finns i polisens register kan nämligen tänkas avhålla sig från att begå nya brott eftersom risken för upptäckt därigenom ökar. (a.a. s. 65)

De allmänna principer som gäller vid tvångsmedelsanvändning måste alltid beaktas. En helhetsbedömning av om åtgärden är nödvändig och proportionerlig måste göras i varje enskilt fall. Systematisk insamling från alla som misstänkts för brott med fängelse i straffskalan är alltså inte tillåten. Det förhållandet att biometriska underlag får tas om fängelse ingår i straffskalan ska inte uppfattas som att brottets allvar saknar betydelse vid den intresseavvägning som i varje enskilt fall måste göras när en sådan upptagning övervägs. Ju allvarligare brott misstanken avser, desto starkare är skälen för att vidta åtgärden. Normalt finns det alltså anledning att ta upp biometriska underlag från den som är skäligen misstänkt för ett brott som endast har fängelse i straffskalan. Detsamma gäller om ett sådant underlag behövs för att utreda det aktuella brottet. Att kravet på ett tydligt sätt kopplas till brottets straffskala innebär att biometriska underlag kan tas upp i registrerings syfte även vid lindriga brott. Det kan till exempel vara aktuellt vid återfall i ringa narkotikabrott eller andra brott med fängelse i straffskalan som typiskt sett leder till böter. Det kan också vara aktuellt om den som misstänks för ett sådant brott har koppling till organiserad brottslighet eller kriminella nätverk eller om det annars finns konkreta omständigheter kring brottet eller den misstänktes person som motiverar att biometriska underlag tas. En generell och systematisk insamling av biometriska underlag vid bötesbrott är däremot inte tillåten. (a.a. s. 65 f.)

Att en helhetsbedömning måste göras kommer även till uttryck genom dataskyddsregleringens krav på att genetiska och biometriska uppgifter får behandlas endast om det är absolut nödvändigt. När det gäller behandling i registrerings syfte har EU-domstolen angett att kravet på att behandlingen ska vara absolut nödvändig innebär att det i det enskilda fallet ska göras en samlad bedömning där arten och allvaret av den aktuella brottsmisstanken, de särskilda omständigheterna kring brottet, det eventuella sambandet mellan brottet och andra pågående förfaranden samt personens brottshistorik eller profil beaktas (se EU-domstolens förhandsavgörande i mål C-205/21, *Ministerstvo na vatreshnite raboti m.fl.*). (a.a. s. 66)

Avslutningsvis redovisade Kustbevakningen följande bedömning.

Av bestämmelserna i rättegångsbalken framgår att kroppsbesiktning genom prov för dna-analys i registrerings syfte får göras på den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. Det framgår vidare att åtgärden ska föregås av en proportionalitetsbedömning och att skälen för åtgärden ska uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Av vad som kan utläsas av förarbetena till den nya lydelsen av 28 kap. 12 a § RB har syftet från regeringens sida varit att den skulle innebära att förutsättningarna för upptagning skulle kunna bedömas uppfyllda i fler fall än tidigare, och då även när påföljden i det enskilda fallet kan förväntas bli böter.

AA var misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan och de grundläggande förutsättningarna i 28 kap. 12 a § första stycket 3 RB för åtgärden var således uppfyllda. Därtill ska en bedömning göras huruvida åtgärden är nödvändig och proportionerlig.

När det gäller Kustbevakningens styrdokument ... kan övervägas om inte de allmänna principer som gäller vid tvångsmedelsanvändning, framför allt när det gäller proportionalitetsbedömningen, borde komma tydligare till uttryck. Kustbevakningen kommer att se över riktlinjerna och tillämpningen av tvångsmedel i den brottsutredande verksamheten.

[...] Utifrån vad som anförs i aktuella förarbeten kan det enligt Kustbevakningens mening möjligtvis ifrågasättas om åtgärden var nödvändig och proportionerlig i det aktuella ärendet.

### **Rättsliga utgångspunkter**

Kustbevakningen har utförligt redogjort för den huvudsakliga reglering som nu är av intresse. I tillägg till detta kan följande nämnas.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Tagande av dna-prov mot den enskildes vilja anses utgöra ett sådant kroppsligt ingrepp (se bl.a. prop. 2005/06:29 s. 19). Skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp får emellertid begränsas genom lag i enlighet med vad som framgår av 2 kap. 20 § RF.

Som framgått har en sådan begränsning tagits in i 28 kap. 12 a § RB. Denna bestämmelse infördes 2006, och efter vissa ändringar 2012 respektive 2019 som inte var avsedda att ändra något i sak fick paragrafen sin nuvarande lydelse den 1 juli 2025.

Vad gäller den ursprungliga lydelsen angavs i förarbetena vid införandet av bestämmelsen att rena bagatellbrott, där påföljden kan förväntas bli enbart böter, med tillämpning av proportionalitetsprincipen inte kommer att föranleda provtagning på den misstänkte (se prop. 2005/06:29 s. 23). Därutöver anfördes i författningskommentaren att det inte bör vara aktuellt att ta dna-prov i t.ex. de fall där det brott som misstanken omfattar ter sig så bagatellartat att påföljden kan antas komma att stanna vid böter (a. prop. s. 39).

Proportionalitetsprincipen innebär att den som beslutar om en tvångsåtgärd i varje enskilt fall ska pröva om arten, styrkan, räckvidden och varaktigheten av ingripandet står i rimlig proportion till det önskade målet. Tvångsmedel får tillgripas bara om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. Skulle åtgärden i sig innebära allvarliga skadeverkningar, kan avvägningen leda till att något annat medel bör användas för att uppnå det avsedda resultatet eller till att beslutsfattaren helt bör avstå från tvångsåtgärder. (Se prop. 1988/89:124 s. 26 samt Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel [2022, version 5, JUNO] s. 70 och, vad gäller särskilt kroppsbesiktning, s. 767 f.)

### **Bedömning**

Av utredningen framgår till att börja med att Kustbevakningen har genomfört en kroppsbesiktning genom prov för dna-analys i form av salivprovtagning på AA i syfte att registrera dennes dna-profil i det biometriregeret som förs enligt lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Vid tidpunkten för provtagningen var AA enligt Kustbevakningen skäligen misstänkt för brott enligt 40 § första stycket fiskelagen. Den som bryter mot de

föreskrifter som anges i det nämnda stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år. Normalstraffet är, enligt etablerad påföljdspraxis, låga dagsböter (se t.ex. Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2021:21).

För att 28 kap. 12 a § RB skulle vara tillämplig gällde enligt den tidigare lydelsen det grundläggande kravet att fängelse kunde följa på brottet som personen i fråga var misstänkt för. Enligt tidigare JO-uttalanden innebar detta, inte minst i ljuset av förarbetsuttalandena, att det för provtagning fanns ett krav på att påföljden i det enskilda fallet kunde förväntas bli annan än böter (se JO 2010/11 s. 114, dnr 2703-2008).

Enligt den nu gällande lydelsen är det grundläggande kravet, för att provtagning ska få ske, i stället att fängelse ska ingå i straffskalan. Sett till såväl ordalydelsen som motivuttalandena står det klart att kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys numera även får göras på den som är skäligen misstänkt för ett brott där påföljden kan förväntas stanna vid böter, förutsatt att övriga förutsättningar är uppfyllda.

Som Kustbevakningen har redogjort för framgår av förarbetena att ett av syftena med att ändra bestämmelsen var att förutsättningarna för provtagning skulle kunna bedömas vara uppfyllda i fler fall än tidigare, och då även i fall när påföljden kunde förväntas bli böter. Samtidigt understryks i motiven att det alljämt finns ett krav på att åtgärden är nödvändig och proportionerlig. Dessutom framhålls att en helhetsbedömning måste göras i varje enskilt fall och att en generell samt systematisk insamling vid bötesbrott inte är tillåten.

I författningskommentaren konstateras inledningsvis att regleringen medger att ett prov tas i registreringssyfte även vid brott av lindrigt slag och som, även om fängelse ingår i straffskalan, typiskt sett leder till böter. Som exempel på detta nämns ringa narkotikabrott och brott mot lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. I dessa fall kan det, enligt vad som anges i kommentaren, vara motiverat att ta ett prov i registreringssyfte vid exempelvis återfall i brott, men också om den som misstänks för ett sådant brott har kopplingar till organiserad brottslighet eller om det annars finns konkreta omständigheter kring brottet eller den misstänktes person som motiverar att provet tas. (Se prop. 2024/25:37 s. 177.)

Av de nämnda förarbetsuttalandena framgår enligt min mening att det bör krävas någon tillkommande konkret omständighet som motiverar provtagningen för att prov för dna-analys enligt 28 kap. 12 a § RB ska få tas när det är fråga om ett lindrigt brott där påföljden normalt är böter. Lagstiftarens avsikt med ändringen har inte varit att provtagning ska utföras slentrianmässigt så snart ordalydelsen i den aktuella bestämmelsen i och för sig medger detta.

Eftersom AA var skäligen misstänkt för brott med fängelse i straffskalan har den grundläggande förutsättningen för provtagning enligt 28 kap. 12 a § RB

varit uppfylld. Frågan blir därmed om övriga förutsättningar har varit för handen.

Som jag tidigare har redogjort för är normalpåföljden för det ifrågavarande brottet låga dagsböter. Med hänsyn till detta och omständigheterna i det här fallet är det, även om fängelse ingår i straffskalan, i praktiken helt uteslutet att AA skulle ha kunnat få ett strängare straff än böter. Enligt den syn som återspeglas i förarbetena och som jag har gett uttryck för ovan krävs i ett sådant fall att det finns någon tillkommande konkret omständighet som motiverar att provtagning ändå genomförs.

Såvitt framkommit har det i det här fallet inte funnits några sådana omständigheter, vare sig med hänsyn till AA:s personliga förhållanden eller till gärningen, som alltså bestod i fiske med handhållet redskap inom ett område där detta under vissa perioder var förbjudet. Utifrån förarbetsuttalandena är det enligt min mening uppenbart att det inte var den här typen av situation som den utökade möjligheten till provtagning var avsedd att träffa.

Med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet kan det enligt min mening inte anses ha varit proportionerligt av Kustbevakningen att genomföra en kroppsbesiktning i form av salivprovtagning på AA. Det har alltså saknats rättsliga förutsättningar för genomförandet av provtagningen. Kustbevakningen förtjänar därför kritik.

När det gäller Kustbevakningens styrdokument bör proportionalitetsprincipen komma till tydligare uttryck i dessa och jag ser positivt på att myndigheten avser att se över riktlinjerna samt tillämpningen av tvångsmedel i den brottsutredande verksamheten.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättsakkunniga Per Samuelsson har föredragit ärendet och byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen.