



Sändlista

Försvärdepartementet

fo.remissvar@regeringskansliet.se fo.rs.remissvar@regeringskansliet.se (kopia)

Ert tjänsteställe, handläggare
Marcus Wågman

Ert datum
2026-05-18

Er beteckning
Ju2026/01011

Vårt tjänsteställe, handläggare
IOF / Katarina Fast Lappalainen

Försvärshögskolans remissvar över betänkandet, SOU 2026:28, "Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen"

Ju2026/01011

Sammanfattning

Försvärshögskolan finner att merparten av de förslag som lämnas är förenliga med EU-domstolens dom i målet C-817/19 *Ligue des Droits Humains* (PNR-domen).

Försvärshögskolan tillstyrker följande i utredningens förslag:

- Lagringstider
- Tillåtna ändamål vid behandling av PNR-uppgifter
- Försvärsmaktens tillgång till PNR-uppgifter

Försvärshögskolan har synpunkter och kan ej helt eller delvis tillstyrka följande:

- En övergripande synpunkt är att frågor om datakvalitet och dataförvaltning behöver utredas och analyseras ytterligare samt efterfrågar mer evidens i denna del. Frågor om riktighet och säkerhet är här centrala.
- Försvärshögskolan anser att allmän domstol ska fatta beslut både om tillgång till PNR-information både under pågående förundersökning och i efterhand om det inte pågår någon förundersökning.
- Försvärshögskolan motsätter sig inte att Försvärshögskolans domstol fattar beslut om att utvidga tillämpningen av PNR-direktivet till samtliga flygningar

inom EU, men finner att detta bör utredas närmare bland annat på grund av att det kan vara lämpligt att samtliga frågor rörande PNR-direktivet avgörs i allmän domstol och för att det är oklart om Förvarsunderrättsedomstolen kommer att bedriva någon verksamhet under krig och krigsfara. Förvarshögskolan delar inte utredningens uppfattning om att det inte är nödvändigt med integritetsskyddsombud i ärenden som gäller PNR-uppgifter, då det är fråga om omfattande åtgärder innefattande massövervakning.

- Utvidgning till andra trafikslag. Förvarshögskolan finner att detta kan vara motiverat, men anser att utredningens förslag bör invänta det pågående arbete som sker inom EU och vidare analysera de utmaningar som aktualiseras i förhållande till de olika trafikslagen, inte minst vad gäller rätten till privatlivet och den fria rörligheten inom EU. Dessa frågor bör därmed blir föremål för en särskild utredning.

1. Inledning

Insamling av passagerardata är en integrerad del i EU:s strategi för säkerhetsunionen vilket regleras i direktiv 2016/681 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grovbrottslighet (härefter PNR-direktivet).¹ PNR-direktivet kan sägas utgöra ett exempel på algoritmisk säkerhetsreglering, som reglerar automatiserat beslutsfattande, vilken fokuserar på ett förebyggande, prediktivt brottsbekämpningsarbete. Den ger de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet till samkörning av register (matchning), datautvinning genom till exempel urvalstermer och prediktiva algoritmer av mycket stora mängder beteendedata för att på förhand kunna till exempel identifiera riskbeteenden, brottsliga gärningar och i bästa fall förhindra att de genomförs.²

Den effektivitet som detta system anses bidra med för brottsbekämpningen i samhället måste emellertid balanseras mot individens fri- och rättigheter, såsom rätten till privatliv och rätten till skydd för personuppgifter, vilka regleras i såväl 2 kap. 6 § regeringsformen som i artiklarna 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga (Stadgan) och artikel 8 i Europakonventionen.

¹ Strategi för EU:s säkerhetsunion av den 24 juli 2000, COM(2020)605 final, s. 23 och 27. Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet.

² Yeung, Karen, *Algorithmic Regulation: A Critical Interrogation*, Regulation & Governance, vol. 2, nr. 4, december 2018, s. 506 ff.; Bellanova, Rocco, & Marieke de Goede. *The Algorithmic Regulation of Security: An Infrastructural Perspective* Regulation & Governance, vol. 16, nr 1, januari 2022, s. 104 f.

EU-domstolens dom i målet C-817/19 *Ligue des droits humains* (PNR-domen) har i det här avseendet bidragit med viktiga förtydliganden rörande en stadgekonform tolkning av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (PNR-direktivet). Domen ligger väl i linje med domstolens tidigare praxis och de yttranden som den lämnat rörande tidigare avtal om utbyte av PNR-uppgifter med tredjeländer såsom Kanada.³

Svenska myndigheter har anpassat sig efter den mer extensiva tolkning av PNR-direktivet som Sverige och flera medlemsstater har gjort av direktivet, vilket efter PNR-domen, skapar olägenheter i deras brottsbekämpande verksamhet av mer eller mindre tillfällig karaktär.⁴ Icke desto mindre utgör detta nödvändiga begränsningar för att bättre balansera *intresset* av en effektiv brottsbekämpning i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter såsom rätten till privatliv och rätten till skydd för personuppgifter. EU-domstolens dom ger viktig vägledning i detta, men hur preciseringen ska ske i nationell rätt kan vara en komplicerad uppgift, vilket utredningens förslag visar.

2. Övergripande synpunkter och kommentarer

Försvarshögskolan finner att merparten av de förslag som lämnas är förenliga med PNR-domen, men har vissa synpunkter och kommentarer. I de mer specifika delarna av utredningens förslag, fokuserar Försvarshögskolan på de delar som berör Försvarsmakten.

Försvarshögskolan vill framföra att det finns vissa utmaningar rörande träffsäkerheten i de åtgärder som föreslås, vilket också påpekas av utredningen, men som kräver nyansering från ett säkerhetsperspektiv och visar på behovet av vetenskaplig forskning på området. Detta hänger nära samman med frågor om datakvalitet och dataförvaltning.

För det första handlar det om åtgärdernas träffsäkerhet som sådana. Det förekommer flera uttalanden om att den *screening* och analys av PNR-uppgifter som görs är oundgänglig för de brottsbekämpande myndigheterna. Det förekommer emellertid ingen redogörelse för vare sig statistik eller vetenskaplig forskning som backar

³ Se t.ex. yttrande 1/15 (PNR-avtal mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017 och mål C-140/20, *Commissioner of An Garda Síochána* m.fl. Se även De Capitani, Emilio, Passenger Name Record (PNR) Data: How the EU is Promoting (Virtual) Security by Actually Limiting Passengers' Fundamental Rights, *European Law Journal*, Vol 29, nr 1-2, 2023, s. 220 f.

⁴ Jfr. De Capitani 2023.

upp dessa uttalanden, såsom att upplklaringsgraden av terrorbrott och annan grov brottslighet väsentligen tilltagit på grund av det aktuella systemet eller konkreta exempel på när så har skett. Detta är av betydelse för legitimiteten av systemet, inte minst då fråga är om en algoritmisk säkerhetsreglering som träffar stora delar av befolkningen.⁵

I anslutning till detta handlar det också om att stärka innovation av teknologi som kan bidra till bättre träffsäkerhet i brottsbekämpningen och som på samma gång bättre kan säkerställa skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter. Det visar på att Sverige borde stödja och finansiera den arten av vetenskaplig forskning. Det finns utmaningar att bedriva forskning på det aktuella området, inte minst på grund av sekretess och liknande, men är inte omöjligt. Det finns vidare ett tvärvetenskapligt forskningsfält som benämns *Surveillance Studies*, vilket i sin moderna form började utvecklas redan på 1950-talet.⁶

För det andra behöver förfarandet för hanteringen av PNR-uppgifter utvecklas i lagstiftningen vad beträffar krav på riktighet, säkerhet med mera. Fråga är om ansenlig mängd beteendedata, vilken utvisar rörelsemönster, beteende vid resande, såsom huruvida en individ reser utan bagage och information om passagerarens medresenärer, som kan vara av intresse för bekämpning av terroristbrott och annan grov brottslighet. Utgångspunkten är att terrorister och andra grova brottslingar må dölja sin identitet och avsikter, men avslöjar sig genom sitt beteende.⁷

Frågan är emellertid hur riktigheten i de uppgifter som lämnas in säkerställs, vilket påverkar de krav på kvalitet i underlaget som finns. Det står klart att det finns problem vad gäller kvaliteten i PNR-uppgifter när det gäller både falska positiva och falska negativa, det vill säga att en person felaktigt kan ge en träff eller att en person som systemet borde flagga för inte gör det.⁸ Det finns också risker för att de uppgifter som skickas är förvanskade på olika sätt eller till och med kan ha raderats. Risken för infiltration hos de privata företagen som ska leverera PNR-uppgifter måste också beaktas och kan vara svårare för staten att kontrollera. Det kan också handla om fel av teknisk karaktär, informationsförluster på grund av cyberattacker eller fel som beror på den mänskliga faktorn. Det framgår inte av

⁵ Ulbricht, Lena. *When Big Data Meet Securitization. Algorithmic Regulation with Passenger Name Records*. European Journal for Security Research, vol. 3, nr. 2, oktober 2018.

⁶ Marx, Gary T., *Surveillance Studies*, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, Second Edition, 2015, 733–741.

⁷ Ulbricht, Lena. *When Big Data Meet Securitization. Algorithmic Regulation with Passenger Name Records*. European Journal for Security Research, vol. 3, nr. 2, oktober 2018, s. 141.D

⁸ Mål C-817/19, para 123-124.

utredningens förslag hur detta bör hanteras av enheten för passagerarinformation i det här avseendet, bortsett från att det som direktivet föreskriver ska finnas ett dataskyddsombud. De risker som kan finnas för infiltration hos leverantörerna av PNR-uppgifter kan troligen inte heller hanteras vid enheten för passagerarinformation. Sammantaget gör dessa risker och sårbarheter att passagerarinformation kan vara problematisk i bevishänseende men också vid utveckling av maskininlärning med hjälp av PNR-uppgifter.

Passageraruppgifterna samkörs vidare med register över personer som redan är kända för de brottsbekämpande myndigheterna. Möjligen kan det faktum att kontrollen avser personer som är medresenärer till dessa kriminella personer ge viss information, men det finns också risk för stigmatisering av närstående till sådana individer. Ett annat problem handlar om identitetsstöld och att olika terroristorganisationer och andra sådana kriminella organisationer använder sig av för polisen okända personer. Det är också väl känt att kriminella anpassar sig till systemet och med tiden finner nya sätt att hålla sig "under radarn". Utredningen ger inte närmare klarhet kring vad den här arten av utmaningar och problematik kan innebära för förslaget, i synnerhet då fråga är om massövervakningsåtgärder.

Försvårshögskolan önskar här lyfta fram vikten av löpande kontroller och tillsyn. Det framstår inte som tillräckligt med interna kontrollfunktioner såsom Data-skyddsombudet. För detta krävs vidare analyser och en utbyggd tillsyn. Det är också viktigt att beakta risken för att det aktuella systemet som för med sig att alternativa utredningsmetoder inte får de resurser som behövs för att kunna hantera de mycket allvarliga hot mot individer och samhälle som den kriminalitet det här är fråga om.

Oberoende förhandsgranskning rörande utlämnande av PNR-uppgifter

Av PNR-domen framgår att beslut avseende utlämnande av PNR-uppgifter för bedömning i efterhand måste fattas av en oberoende och opartisk domstol eller förvaltningsmyndighet, för att säkerställa att de grundläggande rättigheterna iakttas fullt ut i praktiken. Besluten ska fattas efter en motiverad begäran från de behöriga myndigheterna som ges inom ramen för ett förfarande för att förebygga, upptäcka eller lagföra brott.

Utredningen föreslår att allmän domstol ska besluta om tillgång till PNR-uppgifter i efterhand under pågående förundersökning. Försvårshögskolan tillstyrker förslaget i denna del.

När det däremot gäller utredningens förslag att låta åklagare fatta beslut om tillgång till PNR-information i efterhand om det inte pågår någon förundersökning, finner Försvvarshögskolan att detta balanserar på gränsen för det tillåtna och kan leda till gränsdragningsproblem. Utredningen lyfter också fram att eftersom medlemsstaterna har införlivat PNR-direktivet på olika sätt i nationell rätt och att det föreligger olika tolkningar av PNR-domen, det finns risk för att det uppstår situationer där en annan medlemsstat eller tredjeland kräver att ett godkännande från en oberoende myndighet vid vissa förfrågningar. Det borde därför enligt utredningen införas en "ventil" för att i särskilda situationer kunna inhämta godkännande från domstol.⁹ Försvvarshögskolan menar att det är mer konsekvent att normalt låta allmän domstol fatta dessa beslut i stället för åklagare. Det torde också bättre bidra till att säkerställa såväl likabehandling som likformighet i förfarandet.

Beslut om utvidgad tillämpning av PNR-direktivet rörande samtliga flygningar inom EU

Beslut om att utvidga tillämpningen av PNR-direktivet till samtliga flygningar inom EU måste fattas med beaktande av principerna om absolut nödvändighet och proportionalitet. För att kunna säkerställa att ett beslut har fattats på detta sätt, uttalade EU-domstolen i PNR-domen, att ett sådant beslut måste kunna bli föremål för en effektiv kontroll antingen av en domstol eller av en oberoende förvaltningsmyndighet. Beslut av en oberoende och opartisk instans, måste i sådana fall ha bindande verkan för det ska vara möjligt att kontrollera att denna situation föreligger samt att de villkor och garantier som ska vara uppfyllda verkligen är det.¹⁰

Utredningen föreslår att Försvvarsunderrättsedomstolen ska pröva beslut om utvidgad tillämpning av PNR-direktivet. Försvvarshögskolan finner att Försvvarsunderrättsedomstolen kan vara en lämplig instans, då det finns både kompetens och lämpliga förutsättningar från ett säkerhetsperspektiv för att hantera dylika ärenden. Med tanke på att allmän domstol ska besluta om tillgång till PNR-uppgifter i efterhand under pågående förundersökning, kan den av utredningen föreslagna ordningen emellertid framstå som en svårbegriplig ordning där olika instanser hanterar olika frågor rörande PNR-uppgifter. Det finns också risker för olikformig tolkning och tillämpning bortom de mer specifika frågor som Försvvars-

⁹ SOU 2026:28, s. 224.

¹⁰ Mål C-817/19, para 172.

underrättelsesdomstolen har att hantera, såsom om mer allmänna frågor. I det perspektivet framstår det som mer lämpligt att allmän domstol hanterat samtliga ärenden rörande PNR-uppgifter. Även allmänna domstolar besitter kompetens att göra bedömningar rörande nationell säkerhet.

Ett annat problem som bör analyseras är att Försvarunderrättelsesdomstolen enligt lagen (2026:956) om signalspaning i krig och krigsfara inte ska vara verksam under sådana förhållanden, i vart fall beträffande tillståndsärenden rörande signalspaning.¹¹ Frågan är då om detta kommer att gälla på samma sätt med PNR-ärenden. Detta diskuteras emellertid inte närmare i utredningen och är en fråga som bör utredas och analyseras inte minst utifrån unionsrätten. Det kan också tala för att de allmänna domstolarna bör hantera ärenden relaterade till PNR-uppgifter.

Härutöver menar utredningen att integritetsskyddsombudet inte skulle vara nödvändigt för PNR-uppgifter i den mån sådana ärenden ska hanteras av Försvarsunderrättelsesdomstolen (SOU 2026:28, s. 202 ff.). Försvarshögskolan invänder mot detta och menar att det är högst relevant att ett integritetsskyddsombud finns på plats för att företräda alla de miljontals individer som en utvidgning av PNR-direktivet på inomeuropeiska flygningar innebär. Det handlar såväl om fri- och rättighetsfrågor som rättsliga spörsmål avseende den fria rörligheten inom EU. Förutom att integritetsskyddsombudet kan bidra till bättre kvalitet i beslutsfattandet, kan ombudets roll och funktion bidra till ökad legitimitet och stärkt förtroende hos allmänheten för systemet. Försvarshögskolan vill därför föreslå en stärkt ombudsmannaroll, som i så fall kan gälla såväl för tillståndsärenden avseende signalspaning som för beslut avseende utvidgad tillämpning av PNR-regleringen till samtliga flygningar inom unionen.

Lagringstid

Försvarshögskolan finner att utredningens förslag beträffande lagringstider över lag är väl avvägd i förhållande till PNR-domens skäl och upprätthåller den distinktion som EU-domstolen gör mellan den inledande lagringsperioden och den efterföljande. Förslaget tillstyrkes.

¹¹ Se prop. 2025/26:179, s. 64 ff.

Tillåtna ändamål med behandling av PNR-uppgifter

Försvärshögskolan tillstyrker att ändamålen preciseras och att PNR-uppgifter lagras separat för att undvika att de används för andra ändamål än de avsedda. Vidare tillstyrker Försvärshögskolan införandet av ett nytt ändamål som gör det möjligt att, i de fall det är nödvändigt, tillhandahålla uppgifter som behövs i verksamhet som rör nationell säkerhet. Brott mot nationell säkerhet kan omfattas av terrorism och grov brottslighet enligt direktivet. Det är också möjligt att i analysen av detta reflektera över vilka hot mot nationell säkerhet som också kan anses utgöra ett hot mot unionens säkerhet.¹²

En trafikslagsneutral PNR-lagstiftning

Försvärshögskolan har inget att invända mot att även andra trafikslag omfattas av PNR-lagstiftning. Däremot krävs det mer omfattande analyser än vad som har varit möjligt att göra i utredningen. Det är fråga om en påtaglig utvidgning av massövervakning av en stor del av befolkningen och en ökad administrativ börda för transportföretag med olika förutsättningar. Det finns också, vilket utredningen och påpekar, viktiga skillnader i resandet med olika trafikslag, vilket kräver olika avvägningar. Det gäller till exempel skillnader mellan flygresor som sker mer sällan och resa i gränstrakter, såsom Öresundståget, där pendling till och från förvärvsarbete är ett vanligt inslag. Förutom att det i det sistnämnda fallet innebär en större inskränkning i rätten till privatlivet, innebär det också risker i förhållande till rätten till fri rörlighet inom EU.

Det underlag som presenteras rörande reglering i utvalda länder som omfattar lite drygt en sida, är alltför begränsat för att det ska vara möjligt att dra några slutsatser från detta. Även här skulle det vara lämpligt med vidare utredning och analys för att få djupare insikter om de problem, utmaningar och möjligheter som en trafikslagsneutral PNR-reglering skulle kunna föra med sig.¹³

Försvärshögskolan kan därmed tillstyrka att en utvidgning till andra trafikslag sker, men finner att denna del av utredningens förslag bör invänta det pågående arbete som sker inom EU och vidare analysera de utmaningar som aktualiseras i förhållande till de olika trafikslagen, inte minst vad gäller rätten till privatlivet och

¹² Se t.ex. *ProtectEU: Europeisk strategi för inre säkerhet* av den 1 april 2025, COM (2925)148 Final. Att beakta är även EU:s försvärsklausul som stipuleras i art. 42(7).

¹³ SOU 2026:28, s. 269–270.

den fria rörligheten inom EU.¹⁴ Dessa frågor bör därmed blir föremål för en särskild utredning.

Speciallagstiftning för brottsbekämpande myndigheter

Försvvarshögskolan finner att det är positivt att det klargörs i vilka fall som Försvvarsmakten kan få tillgång till PNR-uppgifter (Utredningen, s. 277 f.). Vissa försvvarsunerrättelsemyndigheter kan få del av den här arten av uppgift på andra sätt, men möjligheterna att få PNR-uppgifter direkt från de privata företagen kan bidra till en mer effektiv inhämtning av information och bättre kvalitet i informationsunderlaget.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av Försvvarshögskolans rektor Robert Egnell, efter slutföredragning av Katarina Fast Lappalainen, docent och lektor. I beredningen har även teknologie doktor och kapten Marcus Dansarie deltagit.

Robert Egnell
Rektor

Katarina Fast Lappalainen
Lektor

Handlingen undertecknas elektroniskt.

Sändlista externt:

Försvvardepartementet

Fo.remissvar@regeringskansliet.se

Christina.siwring@regeringskansliet.se

Sändlista internt:

Centrum för totalförsvvar och samhällets säkerhet

Försvvarshögskolans studentkårer

Högskoleförvaltningen

¹⁴ SOU 2026:28, kap. 10, s. 251 ff.

BESLUT

10 (10)

Datum
2026-09-15

FHS beteckning
Ö 269/2026

Institutionen för försvarssystem
Institutionen för krigsvetenskap
Institutionen för ledarskap och ledning
Institutionen för militärhistoria
Institutionen för operativ juridik och folkrätt
Institutionen för statsvetenskap
Programledning Högre officersprogrammet
Programledning Officersprogrammet