

YTTRANDE

Datum
2026-10-01

Dnr
R 35-2026

1 (5)

Justitieombudsmannen
Mattias Almqvist

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Yttrande över betänkandet Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen (SOU 2026:28)

(Ju2026/01011)

Sammanfattning

Den s.k. PNR-domen (EU-domstolens dom den 21 juni 2022, Ligue des droits humains mot Conseil des ministres, mål nr C-817/19) har varit central för utredningens arbete. Domen gäller ytterst hur skyddet mot intrång i den personliga integriteten ska vägas mot intresset av att effektivt förebygga och utreda allvarliga brott. Det rör sig om tämligen komplicerade avvägningar från EU-domstolens sida som involverar bl.a. EU-stadgan, PNR-direktivet och tidigare rättspraxis. Enligt utredningen är domen i delar öppen för tolkning (se exempelvis s. 194, 230, 232, 242, och 248). Givet den tid som har stått till förfogande för min granskning av betänkandet kan jag instämma i att domen ger ett visst tolkningsutrymme i vissa delar.

På några punkter är jag tveksam till om skälen för förslagen och bedömningarna är tillräckliga. I de delarna efterlyser jag en fördjupad analys eller utveckling av skälen i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Detta gäller avsnitten om urval av flygningar (8.2.3 och 8.2.4), brådskande fall (8.5.9), jämförelse med relevanta databaser (8.6), lagringstid (8.7) och inrikes trafik (16.8).

Beslut om urval av flygningar (8.2.3)

Enligt utredningens förslag ska samtliga PNR-uppgifter från berörda transportörer överföras till enheten för passagerarinformation (PIU) vid Polismyndigheten. Detta omfattar således även uppgifter från andra transporter inom EU än sådana som, i avsaknad av ett verkligt och aktuellt eller förutsebart terrorisshot, har valts ut av myndigheten. Uppgifterna ska därefter genomgå en förhandsbedömning av PIU och, om de inte ger träff, anonymiseras. Det är enligt min mening inte helt klart hur denna ordning förhåller sig till EU-domstolens uttalanden i PNR-domen.

Av punkt 174 i PNR-domen följer att överföringen och behandlingen av PNR-uppgifter – i den nu aktuella situationen – ska begränsas till vissa utvalda flyglinjer, resmönster eller flygplatser. Utredningens förslag innebär dock att samtliga PNR-

uppgifter, oberoende av det nämnda urvalet, kommer att överföras till PIU och genomgå den behandling som en förhandsbedömning innebär. Flera delar av PNR-systemet kommer därmed att ha tillämpats på uppgifterna helt utan den viktiga begränsning av systemet som rutturvalet är avsett att medföra. Det framstår därför som tveksamt om den föreslagna ordningen är förenlig med EU-domstolens uttalanden i domen, oaktat att det endast är fråga om en kortvarig och relativt begränsad behandling. Frågan bör mot denna bakgrund analyseras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

När ett urval av flygningar ska göras? (8.2.4)

Utredningen föreslår att det är PIU som – i avsaknad av ett verkligt och aktuellt eller förutsebart terroristhot – ska fatta beslut om vilka transporter PNR-systemet ska tillämpas på. Det ankommer sedan på PIU att också *regelbundet* se över urvalet. Utredningen utvecklar dock inte närmare t.ex. hur eller när denna omprövning ska ske, och det saknas överväganden om det är lämpligt att föreskriva en längsta tid innan en omprövning alltid måste ske. Urvalet av rutter får anses vara ett centralt moment i EU-domstolens begränsning av PNR-systemet för att detta inte ska gå utöver vad som är absolut nödvändigt. Enligt min uppfattning framstår det därmed som lämpligt att överväga om en sådan längsta tidsgräns bör införas. Det bör åtminstone klargöras vad som avses med att urvalet ska ses över regelbundet och vilka omständigheter som ska föranleda en omprövning.

Särskilt om brådskande fall (8.5.9)

Utredningen har, såvitt jag kan bedöma, identifierat EU-domstolens krav på förhandskontroll och det begränsade undantaget för vederbörligen motiverade brådskande fall korrekt. Jag ifrågasätter däremot om det föreslagna undantaget och motiveringen till detta i tillräckligt hög grad säkerställer att förhandskontrollen förblir huvudregel. Det är framför allt utredningens antagande att en betydande andel av ärendena kommer att avgöras före den oberoende kontrollen som väcker sådana frågor.

En sådan konsekvens av regleringen som utredning antar kommer uppstå, riskerar enligt min mening att leda till att bestämmelserna kommer i konflikt med EU-stadgan. Som jag tolkar PNR-domen och de övriga i avsnittet angivna domarna av EU-domstolen, så är förhandskontrollen ett avgörande moment i systemet som gör det förenligt med stadgan. När detta moment, som utredningen antar, faller bort i en betydande andel av ärendena, kan förhandskontrollen i praktiken inte fylla den viktiga preventiva funktion som EU-domstolen tycks ha gett den. Jag läser också den praxis från EU-domstolen som återges i avsnittet som ett tydligt uttryck för att efterföljande skyddsåtgärder, såsom prövning och radering, inte kan fylla förhandskontrollens preventiva funktion (angående detta, se även t.ex. p. 246 i PNR-domen).

En annan konsekvens, om undantagsregleringen i praktiken tillämpas i en betydande andel av ärendena, är att lagstiftningen kan komma att uppfattas som

inkonsekvent av tillämparen i och med att den ger uttryck för ett undantag men ändå i praktiken blir det normala förfarandet. Detta riskerar att på sikt påverka vad som dokumenteras och hur ställningstagandena motiveras. En sådan utveckling mot att undantaget blir det administrativt normala kan vidare i sin tur försämma möjligheten att i efterhand kontrollera förfarandet och tillämpningen av ”fara i dröjsmål”.

Till skillnad mot utredningen har jag inte funnit något stöd för att den ovan nämnda typen av återkommande och regelmässiga intrång i den personliga integriteten kan accepteras såvida senare åtgärder i processen begränsar eller hindrar fortsatt behandling av informationen. PNR-domen tydliggör snarare (se t.ex. p. 223) att ett tillhandahållande av den här typen av information som huvudregel ska föregås av en förhandskontroll. Jag ställer mig därför tvekande till om EU-rätten i ljuset av PNR-domen medger att det system av garantier för skydd av den enskildes integritet som följer av detta kan balanseras om med en sådan samlad proportionalitetsavvägning som utredningen tänker sig (se s. 233).

Sammanfattningsvis anser jag att skälen för förslaget behöver utvecklas ytterligare och att de konsekvenser jag har beskrivit ovan bör analyseras närmare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Jämförelse med relevanta databaser (8.6)

EU-domstolens resonemang i PNR-domens avsnitt Garantierna kring den automatiska behandlingen av PNR-uppgifter (p. 202–213), tyder på att den individuella icke-automatiska kontrollen bör omgärdas av en mer detaljerad styrning än den som kommer till uttryck i 4 kap. 1, 2 och 5 §§ lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och i 11 och 12 §§ förordningen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Nämnda lagbestämmelser är tämligen allmänt hållna och anger att bedömningen vid kontrollen före en överföring ska gälla ”om PNR-informationen är relevant för vidare granskning” av den behöriga myndigheten, i den andra medlemsstaten eller Europol. Även nämnda förordningsbestämmelser om dokumentation och loggning får i sammanhanget betraktas som allmänt hållna.

Utredningen berör dock inte de i stycket ovan beskrivna konsekvenserna av PNR-domen i kapitlet Förändringar av svensk rätt i ljuset av PNR-domen (8 kap.). Vilka databaser som får användas för jämförelser är i och för sig en i högsta grad relevant fråga men enligt min uppfattning alltför snäv i sammanhanget. Jag saknar därmed en närmare analys av EU-domstolens överväganden och slutsatser i fråga om garantierna kring den automatiska behandlingen av PNR-uppgifter och av behovet av att ändra bestämmelserna i den svenska nationella regleringen.

En sådan närmare analys bör bl.a. ge svar på vilka föreskrifter och riktlinjer som EU-domstolen menar är nödvändiga för att varje befattningshavares handlingsutrymme vid bedömningen av den automatiskt behandlade informationen inte ska leda till resultat som strider mot EU-stadgan. Analysen bör även ge svar på

i vilken mån sådana föreskrifter och riktlinjer enligt EU-domstolen utgör förutsättningar för enhetlighet och saklighet i bedömningarna och därmed också för möjligheterna att kontrollera bedömningarna i efterhand.

Jag menar sammanfattningsvis att ovan beskrivna aspekter på PNR-domen och dess betydelse för den svenska nationella rätten bör analyseras ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Lagringstid (8.7)

Som utredningen konstaterar (se s. 240) finns det enligt EU-domstolen, till följd av den stora mängd uppgifter som kan lagras kontinuerligt, inneboende risker för oproportionerlig användning och missbruk under den upp till fem år långa efterföljande perioden. Utredningen bedömer vidare att den svenska regleringen i fråga om lagringstid inte är förenlig med domstolens uttalanden i PNR-domen. Frågan blir därmed om utredningens förslag skapar de begränsningar av lagringstiden som följer av att lagring av information om flygpassagerare ska kräva ”objektiva omständigheter”, ”ett åtminstone indirekt objektiva samband” och begränsas till ”vad som är strikt nödvändigt” (se p. 257 och 258 i PNR-domen).

I ljuset av hur EU-domstolen i PNR-domen uttrycker kraven för lagring – objektiva omständigheter, ett åtminstone indirekt samband och begränsning till vad som är strikt nödvändigt – menar jag att skälen för utredningens förslag inte är tillräckliga. Som jag tolkar domen menar domstolen att fortsatt lagring efter sex månader är en så ingripande myndighetsåtgärd, att det finns anledning att ställa stora krav på behovet av åtgärden fortsatt lagring och på det individuella sambandet mellan åtgärden och informationen om den aktuella passageraren. Det krävs därvid en fördjupad analys av i vilken mån den lagtekniska lösningen i 3 kap. 9 § andra stycket i förslaget till lag om ändring av lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen – ”transporter där det förekommer personer vars resor har ett direkt eller indirekt samband med en risk” – över huvud taget medger en sådan individualiserad bedömning. Problematiken blir särskilt tydlig i situationen att en person i en stor grupp av passagerare kan konstateras ha erforderlig riskanknytning. I en sådan situation innebär förslaget att samtliga passagerare på transporten kommer att associeras till den riskanknutna passageraren och att informationen om samtliga passagerare lagras fortsatt utöver den initiala sex månader långa lagringstiden (jfr utredningens resonemang i denna del på s. 241 och 389).

Mot denna bakgrund anser jag att förslaget även i den här delen bör analyseras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Inrikes trafik (16.8)

Jag noterar utredningens uttalande sist i avsnittet att det inte finns några hinder för transportföretag att frivilligt dela passagerarinformation från inrikes resor på samma sätt som inom PNR-lagstiftningen till PIU (se s. 338). Uttalandet är dock inte motiverat och väcker flera rättsliga frågor om bl.a. ett transportföretags möjligheter att behandla och överlämna passagerarinformation på det sättet,

informationens status hos den mottagande myndigheten och myndighetens möjligheter att behandla informationen inom ramen för PNR-lagstiftningen. Uttalandet riskerar i avsaknad av en djupare analys av dessa frågor att skapa oklarheter för transportföretagen och i gränsdragningen för myndighetens befogenheter.

Yttrandet har beslutats av JO Mattias Almqvist. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Anton Peterzén har föredragit ärendet och byråchefen Nils Västberg har deltagit i beredningen.