

Stockholm den 1 oktober 2026

R-2026/1212

Till Justitiedepartementet

Ju2026/01011

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 18 maj 2026 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen (SOU 2026:28).

Sammanfattning

Gällande föreslagna ändringar med anledning av PNR-domen avstyrker Advokatsamfundet förslaget att enheten för passagerarinformation alltid ska få behandla överförda PNR-uppgifter genom s.k. förhandsbedömning innan eventuell anonymisering av uppgifterna sker. I övrigt har Advokatsamfundet ingen erinran mot förslagen i denna del.

Gällande förslaget att införa en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning avstyrker Advokatsamfundet förslaget. Förslaget är dåligt underbyggt.

Gällande förslaget om två parallella system för brottsbekämpande myndigheters insamling och behandling av passagerarinformation avstyrker Advokatsamfundet förslaget.

Synpunkter

Föreslagna ändringar av svensk rätt med anledning av PNR-domen

Enligt gällande svensk rätt får det system för överföring och behandling av PNR-uppgifter som inrättats med stöd av PNR-direktivet (här kallat PNR-systemet) tillämpas på samma sätt vid flygningar inom EU som vid flygningar utom EU. Idag samlar alltså enheten för passagerarinformation in och behandlar PNR-uppgifter för samtliga flygningar inom EU på samma sätt som för flygningar som korsar EU:s yttre gränser.

I PNR-domen framhålls att en sådan systematisk och kontinuerlig överföring och behandling av uppgifter om passagerare på flygningar inom EU, som en tillämpning av PNR-systemet innebär, utgör dels ett allvarligt ingrepp i de grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan dels en inskränkning av principen om fri rörlighet inom unionen (p. 278-279 i domen).

EU-domstolen konstaterar vidare att det endast är tillåtet att överföra och behandla uppgifter om passagerare för samtliga flygningar inom EU genom tillämpning av PNR-systemet om det finns ett verkligt och aktuellt eller förutsebart terrorishot mot den aktuella medlemsstaten. Finns inget sådant hot får PNR-systemet tillämpas endast på ett urval av flygningar för vilka det finns uppgifter som kan motivera en sådan tillämpning. Tillämpning av PNR-systemet måste alltid vara begränsat till vad som är strikt nödvändigt för PNR-direktivets ändamål (p. 291 i domen).

I betänkandet (avsnitt 8.2) redogörs för de förändringar av svensk rätt som föreslås till följd av PNR-domen. Utredaren föreslår att alla passagerares PNR-uppgifter från samtliga flygningar inom EU även fortsättningsvis ska överföras till enheten för passagerarinformation, liksom att dessa PNR-uppgifter därefter alltid ska förhandsbedömas av enheten innan förstöring eller anonymisering av uppgifterna aktualiseras. Förhandsbedömningen ska syfta till att identifiera personer som behöver undersökas närmare av behöriga myndigheter, enligt artikel 6.2.a i PNR-direktivet. Sådan behandling föreslås alltså även kunna ske vid avsaknad av terrorishot eller föregående urval av flygningar.

Enligt Advokatsamfundet står förslaget i denna del i uppenbar strid med PNR-direktivet och EU-domstolens bedömning i PNR-domen. En förhandsbedömning enligt

artikel 6.2 i direktivet utgör tveklöst en behandling av PNR-uppgifter med tillämpning av PNR-systemet. Har en sådan behandling skett utan att kraven enligt PNR-direktivet är uppfyllda är behandlingen otillåten. Förslaget avstyrks därför.

Advokatsamfundet har inga invändningar mot övriga ändringsförslag med anledning av PNR-domen.

Förslag om trafikslagsneutral PNR-lagstiftning

Betänkandet utgår från ett renodlat brottsbekämpande perspektiv. Det saknas enligt Advokatsamfundets uppfattning, en grundläggande diskussion om det allvarliga intrång i enskilda människors integritet och privatliv som en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning innebär. Inte heller görs några genomarbetade analyser eller konsekvensbedömningar gällande de betydande rättsliga, praktiska och operativa frågor som lagförslaget ger upphov till. Advokatsamfundet vill särskilt framhålla följande kritik mot förslaget.

I betänkandet föreslås att PNR-lagstiftningen ska omfatta även buss- tåg- och färjetrafik. Lagändringen skulle alltså, med ett fåtal undantag för färjetrafik, enbart träffa rutter mellan Sverige och annat EU-land, dvs. transporter inom EU. Huvudregeln är att PNR-systemet inte får tillämpas på sådana transporter. Undantag gäller för verkligt och aktuellt eller förutsebart terroristhot eller vid urval av transporter om det är strikt nödvändigt för PNR-direktivets ändamål. Enligt förslaget ska transportföretagen överföra PNR-uppgifter till enheten för passageraruppgifter oavsett om något av undantagen är tillämpligt eller inte. Det skulle alltså röra sig om en ofantlig mängd personuppgifter som systematisk och kontinuerligt kommer att överföras till och lagras hos polisen, men som inte får behandlas annat än undantagsvis. En sådan urskillningslös masshantering av personuppgifter som förordas i utredningen framstår som uppenbart oproportionerlig i förhållande till den förväntade nyttan med förslaget (jmf. p. 285 och 286 i PNR-domen). Desto fler personuppgifter som hanteras hos en myndighet medför därtill en förhöjd risk för felaktig hantering.

Det finns ingen skyldighet enligt svensk lagstiftning för tåg- och busstrafikföretag att samla in passagerarinformation. Sådana företag är följaktligen inte heller skyldiga att verifiera passagerares identitet vid bokning, påstigning eller under resa. Dessa förhållanden påverkar passageraruppgifternas kvalitet. Sannolikheten för att en stor

del av PNR-uppgifterna från buss- och tågtransporter som överförs till polisen är felaktiga är uppenbar (jmf. PNR-domen p. 106 med hänvisning till kommissionens arbetsdokument (SWD (2020)128 final)). Behandling av felaktiga personuppgifter kan på goda grunder antas leda till att felaktiga kontroller och andra åtgärder drabbar enskilda. I betänkandet saknas en analys av hur PNR-uppgifternas bristfälliga kvalitet förhåller sig till kraven på proportionalitet och absolut nödvändighet. En sådan analys bör göras inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Enligt PNR-direktivet får endast PNR-uppgifter om faktiska passagerare överföras och behandlas med tillämpning av PNR-systemet. Vid transporter med framförallt buss och tåg är det ofta oklart vem som är den faktiska passageraren; biljetten är inte knuten till viss person eller till viss avgång, betalning av en passagerares biljett kan ske med annan persons betalkort, ett periodkort som är registrerat på viss person kan användas av flera olika personer osv. Utredningen saknar närmare analys av hur den personuppgiftsansvariga myndigheten ska säkerställa att de överförda personuppgifterna är korrekta och avser just passageraren på en specifik resa. Inte heller berör utredningen hur den personuppgiftsansvariga myndigheten operativt och praktiskt kan säkerställa att övriga förpliktelser som följer av brottsdatalagen kommer att kunna uppfyllas. Även dessa utredningsbrister bör åtgärdas under den fortsatta beredningen av förslagen.

Till skillnad från vad som gäller vid flygtransporter, går det inte utifrån PNR-uppgifter att veta om en buss- eller tågresenär som visserligen köpt biljett för en resa från eller till Sverige faktiskt sitter på tåget vid gränspasseringen. Eftersom lagförslaget (med undantag för inrikesflygningar) endast tillåter överföring och behandling av PNR-uppgifter för passagerare som genomför gränsöverskridande transporter är detta en osäkerhetsfaktor som har betydelse för frågan om hantering av uppgifter genom PNR-systemet i visst fall är laglig eller inte. Frågan berörs inte i utredningen.

Mot den angivna bakgrunden avstyrker Advokatsamfundet förslaget i dess nuvarande utformning.

Förslag om ett parallellt system för begäran om passageraruppgifter från trafikföretag

I betänkandet föreslås att det vid sidan av den föreslagna trafikslagsneutrala PNR-lagstiftningen ska finnas ett parallellt system som ger brottsbekämpande myndigheter rätt att begära ut personuppgifter från trafikföretagen.



Frågan har tidigare behandlats i förarbetena till lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Utifrån tanken bakom PNR-direktivet, dvs. att uppnå en enhetlig och rättssäker reglering inom EU av hanteringen av viss information som kan röra EU-medborgare, bedömdes detta inte vara möjligt (se prop. 2017/18:234 s. 45 f.).

Det saknas, enligt Advokatsamfundet, skäl att göra en annan bedömning idag. Några övertygande argument för motsatsen presenteras inte i betänkandet.

Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget i denna del.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander