



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Betänkandet SOU 2026:28 Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen

Mot bakgrund av de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka lämnas följande yttrande.

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten

- delar utredningens bedömning att det svenska regelsystemet om lagring och tillgång till PNR-uppgifter behöver anpassas till vad som uttalas i EU-domstolens dom (PNR-domen) men ifrågasätter om inte utredningens förslag i vissa delar går utöver vad som är absolut nödvändigt och ansluter oss till den uppfattning som förs fram i det till betänkandet fogade särskilda yttrandet vad gäller lagringstid.
- anser att det finns anledning att överväga nödvändigheten i att en begäran från en behörig myndighet om att få tillgång till PNR-information i efterhand under en pågående förundersökning ska prövas av domstol, utan förordar istället en ordning där åklagare ska göra nämnda prövning.
- tillstyrker förslagen om en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning.
- tillstyrker att PNR-lagstiftningen ska omfatta inrikesflygningar.
- vill framhäva att den föreslagna beslutsordningen innebär att åklagare i praktiken kommer att involveras i samtliga ärenden om tillgång till PNR-information. Därtill kommer att myndigheten måste vidta organisatoriska förändringar i anledning av den enligt förslaget tillkommande uppgiften för åklagare att göra en prövning i de fall då en förundersökning enligt RB inte pågår, men också andra administrativa och systemstödande anpassningar samt vissa utbildningsinsatser. Åklagarmyndigheten anser därför att utredningen underskattat konsekvenserna för myndigheten.

Inledning

Åklagarmyndigheten delar utredningens uppfattning om att den svenska lagstiftningen måste anpassas till rättsläget efter EU-domstolens avgörande, dvs. den s.k. PNR-domen. Åklagarmyndigheten menar dock att det finns skäl att överväga om inte förslagen i betänkandet i vissa delar går utöver de inskränkningar i tillämpningen av PNR-direktivet som EU-domstolens dom innebär.

Åklagarmyndigheten bedömer att den föreslagna anonymiseringen efter sex månader riskerar att väsentligt försämra möjligheterna att förebygga, utreda och lagföra allvarlig brottslighet. I utredningar om den typ av brottslighet som PNR-direktivet omfattar är det inte sällan omöjligt att i inledningsskedet överblicka brottslighetens struktur och att identifiera vilka personer som är av intresse för utredningen. Huvudregeln om att PNR-informationen ska anonymiseras efter sex månader kommer därför ofta innebära att information av intresse för underrättelseverksamheten eller förundersökning inte längre är tillgänglig vid den tidpunkt då behovet av informationen uppkommer. Att PNR-informationen för transporter där det vid förhandsbedömningen framkommer att det förekommit personer vars resor haft en direkt eller indirekt koppling till risk för terroristbrottslighet eller annan allvarlig brottslighet istället ska behörighetsbegränsas kan inte heller förväntas tillgodose myndigheternas behov av historisk information.

Med hänsyn till ovanstående anser Åklagarmyndigheten att det finns skäl att i den fortsatta beredningen noga överväga de synpunkter som lämnats i det särskilda yttrandet till betänkandet, dvs. om det finns möjlighet att tolka EU-domstolens avgörande på ett sätt som möjliggör en generell och odifferentierad lagring av PNR-uppgifter i mer än sex månader, om än med behörighetsbegränsning enligt nuvarande ordning.

Vad gäller förslaget om en ny beslutsordning för att få tillgång till PNR-information kan Åklagarmyndigheten med utgångspunkt i PNR-domen instämma i att enheten för passagerarinformation med nuvarande organisation inte kan vara prövningsinstans. Men vad gäller frågan om fördelningen av beslutanderätten mellan åklagare och domstol kan enligt Åklagarmyndighetens uppfattning skäl anföras för att åklagare bör kunna vara beslutsinstans även i de fall då förundersökning pågår, dvs. att den enskilda åklagaren även i det fallet i rättsligt hänseende kan bedömas vara en sådan oberoende förvaltnings-

myndighet som föreskrivs i PNR-direktivet. Även praktiska skäl och effektivitetsskäl kan anföras som argument för en sådan ordning.

Om förslagen om en ny beslutsordning och att ett utlämnande av PNR-information på begäran förutsätter beslut av åklagare eller domstol också under den inledande sexmånadersperioden genomförs kommer detta att påverka verksamheten inom Åklagarmyndigheten i stor omfattning. Då åklagare kommer att få till uppgift att pröva begäran om att få tillgång till PNR-uppgifter för användning i underrättelseverksamheten kommer organisatoriska förändringar av myndigheten behöva vidtas. Förslagen kommer också leda till en ökad tillströmning av ärenden som sedan tidigare varit verksamhetsfrämmande för myndigheten. Det är Åklagarmyndighetens uppfattning att den konsekvensanalys som gjorts rörande påverkan på Åklagarmyndighetens verksamhet är otillräcklig, bl.a. med hänsyn till att utredningen inte förefaller ha beaktat att även de ärenden som enligt förslagen ska hanteras av domstol under pågående förundersökning kommer att behöva hanteras av den åklagare som är förundersökningsledare. Åklagare kommer således i princip att involveras i samtliga ärenden där behöriga myndigheter begär tillgång till PNR-information – antingen som beslutsfattare eller i egenskap av förundersökningsledare – och det även avseende information som inkommit inom den första sexmånadersperioden. Det är inte möjligt att i dagsläget förutse hur många ärenden som kommer att behöva hanteras av åklagare.

I det följande återkommer vi till dessa frågor och vissa andra, bl.a. frågan om hanteringen i domstol och frågor om sekretess.

Avsnitt 8.5.3 Är den svenska beslutsordningen förenlig med PNR-domen

Utredningen har gjort bedömningen att åklagare inte kan anses vara neutrala i förhållande till parterna i en rättslig process och att åklagare, på sätt som sker enligt dagens regelverk, därför inte bör pröva en begäran om tillgång till PNR-uppgifter i efterhand under en pågående förundersökning.

Åklagarmyndigheten ifrågasätter självklart inte utredningens bedömning såvitt avser att en åklagare som är förundersökningsledare inte kan anses vara oberoende i förhållande till den egna förundersökningen på sätt som krävs av EU-domstolens dom. Det är dock Åklagarmyndighetens uppfattning att det bara är den enskilda åklagaren som leder en viss förundersökning, och alltså

inte Åklagarmyndigheten i stort, som kan bedömas vara involverad i den aktuella brottsutredningen. Enligt Åklagarmyndighetens uppfattning ger utredningen inte tillräckligt stöd för slutsatsen att åklagare generellt inte kan anses utgöra en sådan oberoende förvaltningsmyndighet som PNR-direktivet kräver.

I sammanhanget bör det framhållas att det är viktigt att upprätthålla skillnaden mellan å ena sidan åklagare och å andra sidan åklagarmyndighet (som omfattar både Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten). Som redovisas i utredningen skiljer Sverige sig från många andra europeiska länder när det gäller åklagarens oberoende i förhållande till Åklagarmyndigheten. Svenska åklagare är helt självständiga i förhållande till Åklagarmyndigheten och andra åklagare i sitt beslutsfattande och utövar myndighet på eget ansvar och i eget namn.

Åklagarmyndigheten har som myndighet inte någon beslutanderätt i brottmålsfrågor, den rätten tillkommer de enskilda åklagarna. Å andra sidan fattar åklagare sällan förvaltningsbeslut, eller myndighetsbeslut i vanlig mening. Det är därför viktigt att klargöra om en viss uppgift ska anses ligga inom åklagarverksamheten och därmed ska ankomma på åklagare eller utgör förvaltningsverksamhet och istället ska ankomma på Åklagarmyndigheten.

8.5.5 Ny beslutsordning under pågående förundersökning

I enlighet med resonemanget under avsnitt 8.5.3 ifrågasätter Åklagarmyndigheten behovet av utredningens förslag om att en begäran från en behörig myndighet om att få tillgång till PNR-information under en pågående förundersökning ska prövas av allmän domstol.

Det ska tilläggas att det är Åklagarmyndighetens uppfattning att en ordning där domstol ska göra prövningen av en begäran från en behörig myndighet om att få tillgång till PNR-information i efterhand under en pågående förundersökning kommer att leda till mer administration och medföra en tidsutdräkt som påtagligt kommer att försämra brottsbekämpande myndigheters möjligheter att utreda och lagföra allvarlig brottslighet.

I många fall behövs snabb tillgång till PNR-uppgifter. Det kan röra sig om situationer där uppgifterna behövs för att t.ex. gripa en person som håller på att lämna landet under ett pågående människorov eller för att begära hjälp med spaning eller hemliga tvångsmedel vid allvarliga brott. Av förslaget framgår att

enheten för passagerarinformation vid fara i dröjsmål ska kunna medge tillgång till PNR-information för behöriga mottagare utan föregående förhandskontroll. Det förslaget välkomnas i och för sig men det kan noteras att en sådan prövning, enligt förslaget, ska underställas en prövningsinstans inom 24 timmar. Det innebär att en relativt snabb prövning kommer att behöva göras även i dessa fall, och då möjligen även utanför ordinarie kontorstid. Det kan även förekomma situationer som är brådskande utan att de kanske kommer att bedömas som att det föreligger fara i dröjsmål i lagens mening.

För att kunna göra en adekvat prövning kommer beslutsfattaren att behöva få tillgång till information från förundersökningen och skälen för begäran. Det underliggande materialet kan emellanåt vara omfattande och kan tillika härröra från känsliga uppgifter som framkommit vid t.ex. hemliga tvångsmedel eller från underrättelser. Att skriftligen sammanställa materialet till en domstol kan vara en tidskrävande uppgift för polisen och härutöver tillkommer, vilket inte förefaller ha beaktats i utredningens konsekvensanalys, den tid som en åklagare kommer att behöva lägga på att gå igenom materialet och skriva en begäran till en domstol. Härefter ska en domare i sin tur lägga ner tid på att ta till sig informationen och fatta ett beslut som ska expedieras. Beslutet ska sedan administreras av åklagare eller handläggare på Åklagarmyndigheten.

Åklagare har generellt en inarbetad vana av att vid muntliga föredragningar från polisen snabbt ta till sig information och att fatta snabba beslut och är därför som yrkesgrupp väl lämpade att göra snabba och effektiva prövningar av olika slags rättsliga frågor. Åklagarmyndigheten har dessutom en väl fungerande jourorganisation, vilket innebär att prövningar av det slag som krävs kan göras av en åklagare alla dagar om året och dygnet runt. Det faktum att domstolarnas jourorganisation är betydligt mer begränsad än Åklagarmyndighetens riskerar att fördröja tempot i beslutsfattandet väsentligt.

Förfarandet i domstol

I betänkandet (sid. 221ff) lämnas förslag om förfarandet i domstol när tillgång till PNR-information begärs i de fall en förundersökning pågår. Det anges i förslaget att förfarandet ska vara skriftligt och handläggningen skyndsam. Därutöver anges att förfarandet ska följa reglerna i rättegångsbalken om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel i brottmål och om överklagande i sådana frågor. Vidare anges att det som föreskrivs om offentligt ombud i 27 kap. 28 § RB inte ska tillämpas.

Utredningen pekar i betänkandet på likheterna med de hemliga tvångsmedlen, dock utan att göra någon mer ingående analys. Åklagarmyndigheten anser att det finns anledning att ytterligare analysera och i den fortsatta beredningen tydliggöra närmare hur det aktuella förfarandet ska hanteras. En fråga där det i förslaget synes saknas beredningsunderlag är om ett beslut om tillgång till uppgifter ur PNR-registret omedelbart ska gå i verkställighet på samma sätt som då rätten utlåtits angående häktning eller åtgärd, som avses i 25–28 kap. RB (jfr 30 kap. 12 § 1 st 3 p RB).

Utöver vad som ovan anförts tillkommer frågan om det finns anledning till undantag från skyldigheten att föra offentliga diarier enligt 3 § offentlighets- och sekretessförordningen för denna måltyp.

8.5.9 Särskilt om brådskanie fall

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget om att enheten för passagerarinformation, vid fara i dröjsmål, ska kunna medge tillgång till PNR-information utan föregående förhandskontroll för behöriga mottagare samt tredjeland som har slutit avtal med EU om överföring och behandling av passageraruppgifter.

Av skäl som angetts under avsnitt 8.5.5 är det av stor vikt att det finns en möjlighet att i brådskanie fall kunna få tillgång till PNR-information innan en förhandskontroll har kunnat genomföras.

8.7 Lagringstid

Åklagarmyndigheten ställer sig tveksam till om förslaget om att PNR-uppgifter som behandlas vid enheten för passagerarinformation ska anonymiseras efter sex månader från att de kommit in från ett transportföretag eller – såvitt avser transporter inom EU – efter förhandsbedömningen. Som anförts inledningsvis kan det finnas skäl att överväga om förslaget i denna del går utöver vad som krävs för att den svenska lagstiftningen inte ska stå i strid med de överordnade EU-reglerna. Åklagarmyndigheten anser att det finns goda skäl att i den fortsatta beredningen beakta de synpunkter som lyfts fram av experterna i det särskilda yttrandet om utrymmet för en lösning som medger en generell och odifferentierad lagring av behörighetsbegränsad PNR-information i mer än sex månader.

Åklagarmyndigheten delar experternas uppfattning om att EU-domstolens uttalanden kring tolkningen av ett direktiv ska läsas och tolkas i förhållande till den nationella lagstiftning som varit föremål för prövning, men även omsättas i en nationell kontext. Som experterna påtalat är hotbilden mot Sverige av många skäl komplex och bör anses vara en sådan objektiv omständighet som kan motivera en generell och odifferentierad lagring av PNR-uppgifter i mer än sex månader.

Passageraruppgifter kan utgöra viktig och i vissa fall avgörande bevisning i förundersökningar rörande allvarlig brottslighet. Att utreda allvarlig och komplex brottslighet är ofta ett tidskrävande arbete som inbegriper behov av analys av stora mängder information, däribland passageraruppgifter. Det är inte ovanligt att mer omfattande brottsutredningar tar betydligt längre tid än sex månader att färdigställa. Att som huvudregel begränsa tillgången till PNR-uppgifter till sex månader skulle därför vara mycket negativt för de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att bekämpa allvarlig brottslighet. Som nämns i det särskilda yttrandet kan en följd av att förslaget i denna del genomförs vara att upp till 90 procent av de PNR-uppgifter som behandlas av enheten för passagerarinformation blir otillgängliga för de brottsutredande myndigheterna.

15.1 PNR-lagstiftningen ska göras trafikslagsneutral

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget att PNR-lagstiftningen ska omfatta även andra trafikslag. Åklagarmyndigheten delar utredningens uppfattning att det finns ett behov av att få tillgång till passageraruppgifter bl.a. i syfte att utreda och lagföra brott. Genom att i den befintliga databasen tillföra passageraruppgifter från fler trafikslag kommer möjligheten att kartlägga t.ex. gränsöverskridande resor och medgärningsmän att öka.

16.8.1 Inrikesflyg

Åklagarmyndigheten delar utredningens uppfattning om att insamling av PNR-uppgifter från inrikestrafik med flyg kommer att förbättra förutsättningarna för de brottsbekämpande myndigheterna att bekämpa terrorism och annan allvarlig brottslighet och tillstyrker därför att PNR-lagstiftningen även ska omfatta inrikesflygningar.

Utredningen har valt att inte vidare utreda frågan om inrikes resor med tåg, buss och färja kan inkluderas i den trafikslagsneutrala PNR-lagstiftningen. Åklagarmyndigheten menar att det hade varit värdefullt för bekämpandet av terroristbrottslighet och annan grov brottslighet att få tillgång till passageraruppgifter även från detta slags persontransporter inom landet och förespråkar därför att frågan utreds närmare i framtiden.

18.2.5 Konsekvenser för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och domstolarna

Utredningens bedömning är att vid ett oförändrat antal ärenden kommer domstolarna behöva genomföra prövningar under pågående förundersökning av cirka 3 500 ärenden avseende cirka 7 000 personer om året och åklagare ungefär lika många ärenden i andra fall än under pågående förundersökning. Härutöver tillkommer för åklagare att göra förhandskontroller som ska genomföras innan en historisk sökning skickas från enheten för passagerarinformation till andra länder. Utredningen har uppskattat att åklagare sammantaget kommer att hantera omkring 4 900 prövningar om året. Av utredningens konsekvensanalys framgår att bedömningen har gjorts att detta utgör en kraftig ökning av antalet ärenden, som dessutom är av annan beskaffenhet än de som åklagare hittills har genomfört.

Av konsekvensanalysen framgår dock inte om utredningen har beaktat att åklagare även kommer att beröras av de prövningar som ska göras i domstol i de fall som en åklagare är förundersökningsledare för den aktuella förundersökningen. Förundersökningsledaren är ansvarig för bedrivandet av förundersökningen. Åklagare kommer därför, på sätt som redan nämnts ovan i yttrandet under avsnitt 8.5.5, behöva ta ställning till det underlag från polisen som ska underställas domstolen samt göra en framställan till domstolen om en prövning om att få tillgång till PNR-information. Härefter följer viss administration av domstolens beslut.

Det är Åklagarmyndighetens uppfattning att åklagare alltså inte enbart kommer att behöva hantera de av utredningen uppskattade 4 900 ärendena om året utan även, på sätt som beskrivits ovan, de ärenden som enligt förslaget ska prövas av domstol inom ramen för en förundersökning där åklagare är förundersökningsledare. Härutöver tillkommer den osäkerhet som råder kring hur många ärenden som skulle kunna tillkomma vid ett genomförande av förslaget om en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning.

Åklagare åläggs genom förslaget att pröva begäran från en behörig myndighet om att få tillgång till PNR-information i efterhand i andra fall än under förundersökning samt att göra förhandskontroller som ska genomföras innan en historisk sökning skickas från enheten för passagerarinformation till andra länder. Om förslaget genomförs kommer åklagare även behöva förhålla sig till underrättelseinformation. I dagsläget hanterar åklagare huvudsakligen uppgifter och information inom ramen för en förundersökning och underrättelseinformation hanteras endast undantagsvis vid t.ex. inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Utredningen har gjort bedömningen att om åklagaren har en central roll i underrättelseskedet genom att pröva begäran om tillgång till PNR-information kan det ge anledning att ifrågasätta åklagarens ställning och beslut om det senare blir fråga om en förundersökning och åtal där åklagaren intar partsställning (sid. 224). Med tanke på att underrättelseinformation i ett senare skede skulle kunna komma bli del av en förundersökning får det, med hänsyn till kravet på oberoende, anses vara uteslutet att prövningarna ska göras av åklagare som även hanterar operativa ärenden. Detta kommer kräva att Åklagarmyndigheten gör organisatoriska förändringar.

Åklagarmyndigheten vill därför framhålla att det vid ett genomförande av förslagen kommer att behövas tidskrävande organisatoriska, administrativa och systemstödsutvecklande förändringar hos såväl Åklagarmyndigheten som hos andra berörda myndigheter. Det kommer även bli nödvändigt att genomföra vissa utbildningsinsatser eftersom åklagare kommer att åläggas vissa nya och sedan tidigare verksamhetsfrämmande arbetsuppgifter.

Förslagen kommer även leda till ökade kostnader för Åklagarmyndigheten. Enligt utredningens konsekvensanalys kommer förslagen leda till en påtaglig kostnadsökning och, vid ett oförändrat antal ärenden, leda till en kostnadsökning om cirka 0,5 procent vilket inte bör rymmas inom befintligt anslag utan finansieras genom det allmänna reformutrymmet (sid 369). Åklagarmyndighetens uppfattning är att utredningen vid sin bedömning underskattat konsekvenserna för myndigheten och att kostnaderna för genomförandet av förslagen kan komma att bli högre än 0,5 procent, även om det är svårt att på förhand göra en närmare bedömning, bl.a. med hänsyn till förslaget om en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning.

19 Ikraftträdande

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att det är angeläget att förslagen träder i kraft så snart som möjligt. Åklagarmyndigheten vill dock framhäva behovet av att berörda myndigheter ges tillräckligt med tid för att kunna genomföra de tidigare nämnda organisatoriska, administrativa och systemstödsutvecklande anpassningar som den föreslagna beslutsordningen kommer att innebära.

Enligt Åklagarmyndighetens mening är det också viktigt att beakta de andra EU-ländernas lagstiftningsärenden på området när ställning tas till tidpunkten för ikraftträdandet. För att samarbetet med övriga EU-länder vad gäller utredning och lagföring av allvarlig brottslighet ska bli effektivt är det viktigt att de nationella reglerna på området inte skiljer sig allt för mycket åt, vilket ju är skälet till varför direktiv utfärdats på området.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av kammaråklagaren Anna Edebalk. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén samt vice överåklagaren Magnus Johansson deltagit.

Katarina Johansson Welin

Anna Edebalk

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättschefen

Biblioteket