

Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen (SOU 2026:28)

Tullverket har granskat betänkandet mot bakgrund av myndighetens uppdrag och hur förslagen kan komma att påverka myndighetens verksamhet. Att Tullverket kan ta del av passageraruppgifter i den brottsbekämpande verksamheten är en förutsättning för att myndigheten ska kunna bedriva ett riktat och effektivt kontrollarbete vid gränsen.

Sammanfattning

Tullverket instämmer i att utredningens förslag till förändringar i den svenska regleringen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen är nödvändiga om EU-domstolens dom ska få genomslag i svensk rätt. Tullverket avstyrker dock utredningens förslag om längsta tillåtna lagringstid för PNR-uppgifter i PNR-databasen.

Tullverket tillstyrker förslaget om en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning enbart under förutsättning att myndighetens möjligheter att hämta in bokningsuppgifter med stöd av tullbefogenhetslagen¹ bibehålls. Tullverket välkomnar förslagen om att fler bokningsuppgifter ska kunna hämtas in av myndigheten med stöd av regleringen i tullbefogenhetslagen.

Tullverket är i grunden positivt till att dela information med andra brottsbekämpande myndigheter men anser att utredningens förslag om uppgiftsskyldighet i förhållande till Ekobrottsmyndigheten bör ensas lagtekniskt.

Tullverkets ställningstagande

Förändringar med anledning av EU-domstolens praxis

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och ta ställning till vilka förändringar av den svenska regleringen om PNR-uppgifter som behöver göras med anledning av den s.k. PNR-domen². Uppdraget har innefattat att lämna förslag på nödvändiga författningsändringar och samtidigt säkerställa att brottsbekämpande myndigheter har en så god tillgång till passageraruppgifter som möjligt.

¹ Tullbefogenhetslagen (2024:710).

² EU-domstolens dom den 21 juni 2022, Ligue des droits humains mot Conseil des ministres, mål nr C-817/19.

Det kan konstateras att utredningens förslag i denna del kommer att medföra påtagligt negativa effekter för det brottsbekämpande arbetet. Exempelvis kommer förslaget om att det ska genomföras en förhandskontroll av åklagare eller domstol innan tillgång till PNR-uppgifter medges oundvikligen att leda till mer administration och tidsutdräkt och därmed minska effektiviteten i det brottsbekämpande systemet. Tullverket instämmer dock till stora delar i utredningens bedömning att förslagen är nödvändiga om EU-domstolens dom ska få genomslag i svensk rätt och har därmed, med ett undantag, inget att invända mot förslagen i sig.

Enligt Tullverkets bedömning är utredningens tolkning av EU-domstolens dom alltför snäv i frågan om längsta tillåtna lagringstid för PNR-uppgifter i PNR-databasen. Det finns, enligt Tullverket, utrymme för en mer generös tolkning av domen vilket medför att en längre lagringstid är möjlig. För det fall utredningens förslag i denna del skulle genomföras kommer det att få långtgående negativa konsekvenser för de brottsbekämpande myndigheternas förmåga att förebygga, förhindra, utreda och lagföra den allvarligaste brottsligheten i form av terroristbrottslighet och annan allvarlig brottslighet. Förslaget kommer i hög grad begränsa Tullverkets förmåga gällande urval, analys och utredning. Förutom att påverka behandlingen av PNR-uppgifter från lufttrafikföretagen kommer förslaget även att påverka den behandling av PNR-uppgifter från andra trafikslag som ska hämtas in med stöd av den föreslagna trafikslagsneutrala PNR-lagen. Tullverket avstyrker därför utredningens förslag i denna del och förordar i stället den tolkning och tillämpning av unionsrätten som framgår av det till utredningen fogade särskilda yttrandet.

En trafikslagsneutral lag om passageraruppgifter i brottsbekämpningen

Utredningen har föreslagit att den svenska PNR-lagstiftningen görs trafikslagsneutral och därmed ska kunna användas även för att hämta in uppgifter från transportföretag som bedriver passagerartrafik med andra färdmedel än flyg. Uppgifterna kommer enligt förslaget att få hämtas in under samma förutsättningar som gäller enligt den lagstiftningen i dag, dvs. för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrottslighet eller annan allvarlig brottslighet. Den inhämtning av passageraruppgifter som kommer att ske med stöd av den nya lagen kommer således att vara begränsad till allvarlig brottslighet.

Tullverkets uppdrag är att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs. Myndigheten ska även förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet i samband med in- och utförsel av varor, ingripa vid misstanke om de brott som ingår i myndighetens brottskatalog samt utreda och lagföra de brotten. Uppgifter om flödet av varor över gränsen och de som transporterar varorna är således av mycket stor vikt för myndigheten.

Tullverket hämtar i dag in passageraruppgifter från andra trafikslag än flyg med stöd av regleringen om bokningsuppgifter, som numera finns i tullbefogenhetslagen. Regleringen om Tullverkets tillgång till bokningsuppgifter infördes efter EU-medlemskapet. Syftet med regleringen var att väga upp det bortfall av kontrollen över varor som den fria rörligheten på den inre marknaden innebär. Metoden att arbeta med bokningsuppgifter bedömdes dock vara lika viktig i trafiken till och från länder utanför EU. En stärkt kontroll av trafiken vid den yttre gränsen sågs därför också som en viktig kompensatorisk åtgärd för bortfallet

av kontroll (se prop. 1995/96:166 s. 72 f. och 81). Regleringen om bokningsuppgifter omarbetades i samband med genomförandet av tullbefogenhetslagen och ansågs då uppfylla kraven i unionsrätten (se prop. 2023/24:132 s. 362).

Regleringen ger Tullverket möjlighet att hämta in passageraruppgifter om de kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, således även vid mindre allvarlig brottslighet som ingår i myndighetens brottskatalog. Uppgifterna hämtas in i syfte att Tullverket ska kunna planera kontroller, välja ut kontrollobjekt och göra analyser som behövs för att uppdatera eller skapa nya kriterier som ska användas vid planering av kontroller eller urval av kontrollobjekt. Hos Tullverket kopplas uppgifter om resande samman med uppgifter om deras varor och fordon. Behandlingen sker med stöd av Tullverkets brottsdatalog (TBDL)³.

Tullverket är positivt till den trafikslagsneutrala PNR-reglering som utredningen föreslår. För att Tullverket ska kunna uppfylla sitt kontrolluppdrag är det dock nödvändigt att myndigheten även fortsatt får tillgång till de passageraruppgifter som har betydelse för myndighetens hela brottsbekämpande uppdrag. Det är således nödvändigt att Tullverkets system för behandling av bokningsuppgifter enligt tullbefogenhetslagen och TBDL behålls även om den nya lagen införs. Tullverket tillstyrker därför förslaget om en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning enbart under förutsättning att myndighetens möjligheter att hämta in bokningsuppgifter med stöd av tullbefogenhetslagen bibehålls.

Förändringar i tullbefogenhetslagen

Tullverket välkomnar utredningens förslag om förändringar i regelverket om insamling av bokningsuppgifter i tullbefogenhetslagen och menar att de kommer att förbättra myndighetens brottsbekämpande arbete.

En uppgiftsskyldighet till Ekobrottsmyndigheten

Tullverket är i grunden positivt till bestämmelser som underlättar utlämnanden till andra brottsbekämpande myndigheter och har i och för sig inget att erinra mot en uppgiftsskyldighet i förhållande till Ekobrottsmyndigheten, men har följande synpunkter.

Utredningen föreslår en uppgiftsskyldighet i tullbefogenhetsförordningen⁴ som innebär att Tullverket på begäran ska lämna *bokningsuppgifter* som hämtats in med stöd av 7 kap. 12 § tullbefogenhetslagen till Ekobrottsmyndigheten om de behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Det föreslås även en uppgiftsskyldighet i förhållande till Ekobrottsmyndigheten i polisens brottsdatalog (PBDL)⁵ som avser *personuppgifter* som tillhandahålls av transportföretag enligt 25 § polislagen⁶. Den uppgiftsskyldighet som föreslås för Tullverket är därmed bredare än den som föreslås för Polismyndigheten eftersom 7 kap. 12 § tullbefogenhetslagen även omfattar annat än personuppgifter om passagerare (det gör även 25 § polislagen).

³ Lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område (TBDL).

⁴ Tullbefogenhetsförordningen (2024:759).

⁵ Lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område (PBDL).

⁶ Polislagen (1984:387).

Vidare har bestämmelserna i 2 kap. 10 § andra stycket TBDL och 2 kap. 13 § andra stycket PBDL i dag samma lagtekniska uppbyggnad när det gäller behandling för nya ändamål enligt 2 kap. 4 eller 22 §§ brottsdatalagen⁷. Polismyndigheten har dock till skillnad från Tullverket inga uppräknade ändamål för vilka personuppgifterna får behandlas. Att lämna ut bokningsuppgifter som utgör personuppgifter efter begäran till Ekobrottsmyndigheten rymms enligt Tullverkets bedömning inte inom de uppräknade ändamålen i 2 kap. 10 § TBDL första stycket, dvs. planera kontroller, välja ut kontrollobjekt, och göra analyser som behövs för att uppdatera eller skapa nya kriterier som ska användas vid planering av kontroller eller urval av kontrollobjekt. Det innebär att utlämnandet av personuppgifter enligt den föreslagna uppgiftsskyldigheten måste ske inom ramen för den behandling som är tillåten i ett *enskilt fall* för nya ändamål som regleras i 2 kap. 10 § andra stycket TBDL. Utredningen har vid utformningen av förslaget inte omnämnt begränsningen till enskilt fall i 2 kap. 10 § andra stycket TBDL i förhållande till den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Även i detta hänseende är förslaget i PBDL och den lagtekniska utformningen för uppgiftsskyldigheten till Ekobrottsmyndigheten som föreslås där annorlunda utformad (se förslaget till ändring av 2 kap. 13 § PBDL). Det finns till synes inte samma begränsning till enskilt fall i 2 kap. 13 § PBDL vid utlämnande av personuppgifter till Ekobrottsmyndigheten.

Det framgår inte av betänkandet om dessa åtskillnader i utformningen av bestämmelserna är åsyftade. Det är Tullverkets uppfattning att bestämmelserna i så hög grad som möjligt bör utformas på liknande sätt.

Ärendets handläggning

I detta ärende har generaltulldirektören Johan Norrman beslutat. Föredragande har varit verksjuristerna Anna-Karin Leo och Chatarina Nilsson. I den slutliga handläggningen har även överdirekten Bodil Taylor och rättschefen Sofie Lindblom deltagit.

TULLVERKET

Johan Norrman

Kopia till:

Finansdepartementet, S3

Tullverket

Verksledningsstaben
Kommunikationsavdelningen
Kontrollavdelningen
Tullkriminalavdelningen
Underrättelseavdelningen
Ekonomienheten

⁷ Brottsdatalagen (2018:1177).