

Datum 2026-09-25

Informationsklass Öppen

Diariennr (åberopas) A325.188/2026

Saknr 000

Polismyndigheten

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

ju.L4@regeringskansliet.se

Er referens Ju2026/01011

Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen (SOU 2026:28)

Sammanfattning

Polismyndigheten tillstyrker utredningens förslag och bedömningar om

- att den svenska regleringen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen behöver förändras med anledning av EU-domstolens praxis och att förslagen i den delen är genomtänkta, välavvägda och i många delar nödvändiga, med undantag för förslaget om lagringstid, se nedan,
- att PNR-lagstiftningen bör göras trafikneutral,
- att PNR-uppgifter bör samla in även från inrikestrafik med flyg,
- att det bör införas ett moderniserat regelverk om insamling av passageraruppgifter enligt polislagen och bedömningen av att en sådan insamling kan samexistera med en generell och odifferentierad insamling enligt PNR-lagstiftningen, och
- att kostnaderna för att genomföra de ändringar som krävs i myndighetens it-miljö och hos enheten för passagerarinformation till följd av förslagen inte ryms inom befintliga anslag, utan bör bekostas genom det allmänna reformutrymmet.

Polismyndigheten avstyrker utredningens förslag och bedömningar om

- att längsta tillåtna lagringstid för PNR-uppgifter i PNR-databasen som huvudregel ska vara sex månader. Förslaget går i denna del enligt Polismyndighetens mening längre än vad som är nödvändigt med anledning av EU-domstolens praxis. Genomförs förslaget 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, både för den befintliga insamlingen och behandlingen av PNR-uppgifter från flyg och för den föreslagna

insamlingen och behandlingen av PNR-uppgifter från fartyg, tåg och buss. Polismyndigheten förordar istället den tolkning och tillämpning av unionsrätten som framgår av det till utredningen fogade särskilda yttrandet.

- att förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2028. Till följd av omfattningen och komplexiteten i den it-utveckling som krävs vid genomförandet av förslagen föreslår Polismyndigheten att lagändringarna istället ska träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Polismyndigheten föreslår i övrigt

- att Myndigheten för utrikes underrättelser vid ett inrättande bör utses till behörig myndighet enligt PNR-lagstiftningen och i övrigt ges fullgod tillgång till passageraruppgifter för att lösa sitt uppdrag.
- att uppgift om fordon ska läggas till i förslaget till bilaga 4 till lagen om passageraruppgifter i brottsbekämpningen.

Polismyndigheten utvecklar sina synpunkter och lämnar vissa ytterligare kommentarer nedan.

Polismyndighetens synpunkter

Lagringstid (avsnitt 8.7)

Utredningens förslag innebär att dagens generella och odifferentierade lagring av PNR-uppgifter i PNR-databasen i fem år ersätts med en ny huvudregel med sådan lagring i sex månader, med möjlighet att göra undantag från huvudregeln om det finns någon omständighet som visar att det föreligger en risk för terroristbrott eller annan allvarlig brottslighet som har ett direkt eller indirekt samband med en passagerares flygresor. I dessa fall ska PNR-uppgifterna från sådana flygresor istället behörighetsbegränsas efter sex månader och samtliga PNR-uppgifter förstöras fem år från att de kommit in till enheten för passagerarinformation från ett lufttrafikföretag.

De brottsbekämpande myndigheternas experter har i sitt särskilda yttrande utförligt utvecklat och argumenterat för hur det bör vara möjligt att rättsligt tolka och tillämpa EU-domstolens avgörande på ett sätt som möjliggör en mer långtgående generell och odifferentierad lagring av PNR-uppgifter än sex månader. Polismyndigheten ställer sig bakom innehållet i det särskilda yttrandet i sin helhet men vill här återupprepa och tillägga följande.

Utredningen har haft till uppgift att lämna förslag på *nödvändiga författningsändringar* och samtidigt *säkerställa att brottsbekämpande myndigheter har en så god tillgång till passageraruppgifter som möjligt*. Det

är utifrån dessa utgångspunkter och målsättningar som frågan om en längsta tillåten lagringstid av PNR-uppgifter ska analyseras och diskuteras.

Såväl terroristbrottslighet, internationell grov organiserad brottslighet som hybridattacker inbegriper regelmässigt att människor, vapen, narkotika och andra otillåtna föremål, pengar samt information av betydelse för Sveriges säkerhet transporteras in och ut ur vårt land. Den ökade globaliseringen och digitaliseringen ställer också generella krav på de brottsbekämpande myndigheterna att höja sin förmåga att bedriva en mer informationsdriven brottsbekämpning. Tillgången till information och data är nämligen de brottsbekämpande myndigheternas största övertag gentemot de kriminella.

Att kartlägga och utreda den allvarliga brottslighet som PNR-lagstiftningen tar sikte på är dock ett komplext och tidskrävande arbete, som många gånger tar betydligt mer än sex månader. Dessutom är förmågan till analys, inbegripet att identifiera mönster och modus, i stor utsträckning avhängig tillgången till stora mängder data över tid. Att begränsa den generella och odifferentierade lagringstiden av PNR-uppgifter till sex månader skulle därför få långtgående negativa konsekvenser inte bara för de behöriga myndigheternas brottsbekämpande förmåga, utan också vår samlade förmåga att bekämpa gränsöverskridande brottslighet inom den Europeiska unionen.

Det förtjänar också att understrykas att den tolkning och det vägval som görs i förhållande till EU-domstolens praxis i frågan om längsta tillåtna lagringstid av PNR-uppgifter (och i vilken omfattning lagstiftningen tillämpas på flygningar inom EU) kommer att få motsvarande effekter på den i utredningen föreslagna insamlingen och behandlingen av PNR-uppgifter från övriga trafikslag, dvs. fartyg, tåg och buss. Valet i frågan kommer också att påverka hur omfattande enheten för passageraruppgifter och de behöriga myndigheternas tillgång till API-uppgifter enligt EU:s nya API-förordning¹ kommer att bli. Betydelsen av vägvalet i frågan om lagringstid får därför inte underskattas.

Sammanfattningsvis menar Polismyndigheten att utredningens förslag i frågan om lagringstid går utöver vad som är nödvändigt och leder till att de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till passageraruppgifter inte blir så god som möjligt. Övervägandena i det särskilda yttrandet bör därför läggas till grund för lagstiftning i frågan.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/13 av den 19 december 2024 om insamling och överföring av förhandsinformation om passagerare för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet, och om ändring av förordning (EU) 2019/818.

Prövning av begäran om tillgång till PNR-information (avsnitt 8.5)

Av EU-domstolens avgörande² framgår uttryckligen att enheten för passagerarinformation inte kan anses vara tillräckligt fristående i förhållande till de behöriga myndigheterna och följaktligen ha den oberoende ställning och opartiskhet som krävs för att utföra förhandskontrollen av ett utlämnande av PNR-uppgifter. Mot bakgrund av detta och de av utredningen i övrigt framförda skälen accepterar Polismyndigheten bedömningen att förhandskontroll inte regelmässigt kan ske vid enheten för passagerarinformation. Polismyndigheten anser därför också att den föreslagna beslutsordningen, med möjlighet för enheten för passagerarinformation att vid fara i dröjsmål medge tillgång till PNR-information för behöriga mottagare utan föregående förhandskontroll och underställa beslutet prövningsinstansen i efterhand, framstår som den bästa tänkbara lösningen.

Polismyndigheten vill i sammanhanget också framhålla att utredningens förslag i denna del oundvikligen kommer att leda till mer administration och tidsutdräkt och följaktligen minska effektiviteten i det brottsbekämpande systemet. Det kommer därför bli viktigt att de behöriga myndigheterna och prövningsinstanserna gemensamt ges fullgoda förutsättningar att skapa organisationer, strukturer och systemstöd för att så långt som möjligt mildra de negativa effekterna av dessa nödvändiga förändringar.

Trafikslagsneutral PNR-lagstiftning (avsnitt 15.1) och insamling från inrikes flyg (avsnitt 16.8.1)

Med *broken travel* avses inom brottsbekämpningen resor där en person byter transportmedel (t.ex. från flyg till tåg) för att dölja sitt rörelsemönster och sin delaktighet i brottslighet. Ju mer heltäckande insamlingen av passageraruppgifter är i fråga om trafikslag desto svårare blir det för kriminella att undvika eller försvåra upptäckt i samband med resor.

Förslagen om en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning och insamling av PNR-uppgifter från inrikes flyg kommer att bli viktiga pusselbitar som försvårar möjligheterna till broken travel. Samtidigt som det blir lättare att genom en mer heltäckande analys kunna inrikta de brottsbekämpande resurserna där de gör mest nytta kommer det också bli lättare att tidigare avfärda de personer som inte är intressanta ur ett brottsbekämpande perspektiv.

Inrikes trafik (avsnitt 16.8)

Polismyndigheten har inom ramen för utredningen lyft behovet av att utvidga PNR-lagstiftningen till samtliga inrikes transporter, dvs. även till annat än

² EU-domstolens dom den 21 juni 2022, Ligue des droits humains mot Conseil des ministres, mål nr C-817/19, punkt 245.

inrikes flyg. Utredningen har dock ansett (s. 337 f.) att denna fråga legat utanför dess uttryckliga uppdrag, att den ger upphov till gränsdragningsfrågor samt kräver svårare rättsliga överväganden som det inte funnits utrymme för att göra.

Enligt Polismyndigheten är det angeläget att denna fråga utreds närmare i framtiden. Detta eftersom Polismyndigheten inom ramen för utredningar av grova brott med bl.a. mord, skjutningar och sprängningar, i efterhand kan se att utförare och möjliggörare av dessa våldsdåd förflyttat sig inom landet med allmänna kommunikationsmedel. Flera av dessa dåd hade sannolikt gått att förhindra om tillgång till PNR-uppgifter funnits på resterande inrikes transportslag, dvs. även för fartyg, tåg och buss.

I sammanhanget ska även framhållas att PNR-lagstiftningen endast ålägger transportörer att översända sådana PNR-uppgifter som de samlar in som en del av sin normala verksamhet. Således kommer mängden och kvaliteten på de uppgifter som kommer de brottsbekämpande myndigheterna till del att variera mellan olika transportslag och transportörer. Ett ytterligare sätt att underlätta för de brottsbekämpande myndigheterna och försvåra för de kriminella är att uppställa hårdare krav på vilka uppgifter som ska kontrolleras eller registreras i samband med köp av en inrikes transport, på liknande sätt som skett för kontantkort till mobiltelefoner (jfr prop. 2021/22:183).

Uppgifter som ska överföras (avsnitt 16.5)

Som utredningen konstaterar skiljer sig de för brottsbekämpningen intressanta PNR-uppgifterna åt mellan de olika trafikslagen. Därför föreslår utredningen att det skapas en bilaga till lagen om passageraruppgifter i brottsbekämpningen där det för varje enskilt trafikslag anges en förteckning över vilka uppgifter som ska överföras från transportföretag till enheten för passagerarinformation.

Som framgår av utredningens kartläggning är uppgift om fordon en viktig pusselbit i brottsbekämpningen. Olika former av fordon (personbil, lastbil, buss och taxi) används bl.a. vid grov brottslighet så som människo-, narkotika- och vapensmuggling. Information om fordon kan också användas för att kartlägga hur kriminella förflyttar sig och för att lokalisera stulna fordon. Handel med stulna fordon är för övrigt ett särskilt angivet brott i bilaga II till PNR-direktivet (punkt 25). Att uppgift om fordon i förekommande fall kommer de brottsbekämpande myndigheterna till del är således centralt inom ramen för PNR-lagstiftningen.

Uppgifter om polisiärt intressanta fordon registreras i nationella och internationella polisiära system så som NEPU³, SIS⁴ och Interpols databas för efterlysta fordon (ASF-SMV)⁵ och fordonsuppgifter utbyts systematisk mellan unionens medlemsstater inom ramen för Prümsamarbetet⁶. Uppgifter om fordon skulle därför i sig kunna generera träffar vid förhandsbedömningen hos enheten för passagerarinformation och även efterfrågas specifikt vid historiska sökningar från både behöriga myndigheter och andra behöriga mottagare.

Polismyndigheten har under utredningen haft uppfattningen att fordon skulle ingå som en punkt i bilaga 4 vad gäller fartygstrafiken, men noterar att så inte blivit fallet. Mot bakgrund av uppgiftens betydelse för brottsbekämpningen, att handel med stulna fordon är ett specifikt brott som PNR-direktivet är avsett att stävja och att uppgift om fordon systematiskt samlas in, registreras och rapporteras enligt FAL-konventionen är Polismyndighetens önskan att uppgift om fordon läggs till i förslaget till bilaga 4 till lagen om passagerauppgifter i brottsbekämpningen.

I sammanhanget kan även nämnas att brottsbekämpande myndigheter redan får begära ut fordonsuppgifter med stöd av 25 § polislagen (1984:387) och 7 kap. 12 § tullbefogenhetslagen (2024:710), om uppgifterna kan antas ha betydelse för den brottsbekämpande verksamheten.

Transportföretagens roll (avsnitt 16.3)

I utredningens förslag till 1 kap. 3 § lagen om passageraruppgifter i brottsbekämpningen definieras transportföretag som "[e]tt företag som har giltig operativ licens, tillstånd, certifikat eller motsvarande som ger rätt att mot ersättning utföra transporter av passagerare med flygplan, tåg, buss eller *färja* [...] och passagerare som "[a]lla personer, förutom besättningsmedlemmar, som transporteras eller ska transporteras med ett flygplan, tåg, buss eller *färja*". I bilaga 4 till lagförslaget framgår också de där angivna PNR-uppgifter som enligt 2 kap. 1 § i lagen ska föras över från transportföretag som bedriver *färjetrafik* till enheten för passagerarinformation. Polismyndigheten föreslår även få ett bemyndigande i 4 § förordningen om passageraruppgifter i brottsbekämpningen att meddela närmare föreskrifter om hur transportföretag som bedriver passagerartrafik med tåg, buss eller *färja* ska överföra PNR-uppgifter.

³ NEPU – Nationellt Efterlysta Personer och U-bok. I NEPU är det personen, inte fordonet, som är efterlyst men fordonet kan registreras som ett till personen associerat objekt.

⁴ SIS – Schengen Information System.

⁵ ASF-SMV – Automated Search Facility-Stolen Motor Vehicles.

⁶ Se 7 kap. 5 och 6 §§ lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.

Polismyndigheten anser att begreppet färja genomgående bör omarbetas till *fartyg* för att minska risken för tolkningsproblem i förhållande till annan nationell och internationell reglering som rör sjöfart. Till exempel utgår sjölagen (1994:1009) från begreppet fartyg, vilka indelas i skepp och båtar (se 1 kap. 2 §). På motsvarande sätt är fartyg det centrala begreppet i EU:s kodex om Schengengränserna⁷, där färjeförbindelser utgör en specifik typ av sjöfart som regleras särskilt (se artikel 2.4 och avsnitt 3.2.1 i bilaga VI). Dessa färjeförbindelser är avgränsade i förhållande till bl.a. resande med kryssningsfartyg (se artikel 2.19 och avsnitt 3.2.4 i bilaga VI), som utgör helt centrala transporter i den föreslagna PNR-regleringen för sjöfarten. Även eMSWE-förordningen⁸ utgår från en definition av fartyg (se artikel 2.2 och 2.6).

Avgränsningen av de relevanta passagerartransporterna till sjöss, med fartyg, sker redan genom de övriga delarna av den föreslagna definitionen av ett transportföretag, dvs. dels kravet på giltig operativ licens, tillstånd, certifikat eller motsvarande som ger rätt att mot ersättning utföra transporter av passagerare, dels kravet på att transportföretaget i sin normala verksamhet samlar in och behandlar PNR-uppgifter i ett elektroniskt system för hantering av reservationer, avgångskontrollsystem för att checka in passagerare, elektroniskt system för köp av biljetter eller likvärdiga system med motsvarande uppgifter.

Verkställighetsföreskrifter till speciallagstiftningen (avsnitt 17)

Utredningens förslag innebär att regleringen i polislagen och tullbefogenhetslagen avseende möjligheten att begära uppgifter om ankommande och avgående transporter från transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige i allt väsentligt enhetliggörs.

För Tullverkets del har regeringen meddelat verkställighetsföreskrifter till 7 kap. 12 och 13 §§ tullbefogenhetslagen i bl.a. 6 kap. 1 och 2 §§ tullbefogenhetsförordningen (2024:759). Utredningen redovisar för innehållet i dessa regler (s. 142) men analyserar inte närmare om motsvarande reglering behövs för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens del.

Även om innehållet i dessa bestämmelser får anses följa redan av allmänna dataskyddsrättsliga principer och 2 kap. 5 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning har

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1239 av den 20 juni 2019 om inrättande av en europeisk kontaktpunkt för sjöfart och om upphävande av direktiv 2010/65/EU.

Polismyndigheten inget att erinra mot att motsvarande bestämmelser införs för myndighetens del.

Myndigheten för utrikes underrättelser

Arbete pågår med att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet med uppgift att bedriva civil utrikesunderrättelsetjänst, Myndigheten för utrikes underrättelser.⁹ Av förslagen framgår bl.a. att en sådan myndighet ska omfattas av samma regelverk som i dag omfattar den försvarsunderrättelseverksamhet som bedrivs av Försvarsmakten (Must) och att Myndigheten för utrikes underrättelser är tänkt att bli behörig myndighet enligt lagen om flygpasageraruppgifter i brottsbekämpningen.

I nu förevarande utredning (s. 353 f.) förslås att 2 kap. 13 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ändras så att Polismyndigheten på begäran ska lämna sådana personuppgifter som myndigheten behandlar med stöd av 25 § polislagen till bl.a. Försvarsmakten, om de behövs i försvarsunderrättelseverksamheten eller den militära säkerhetstjänsten. Ett motsvarande tillägg bör göras för Myndigheten för utrikes underrättelser utifrån myndighetens uppdrag, om myndigheten inrättas.

Konsekvenser för Polismyndigheten (avsnitt 18.3.5)

Utredningens förslag innebär både förändringar i förhållande till de befintliga processerna för behandling av flygpasageraruppgifter samt möjlighet att behandla nya och större mängder passageraruppgifter. Detta medför i sin tur behov av omfattande systemutveckling och kapacitetsökning i Polismyndighetens it-miljö. Antalet passagerare vars passageraruppgifter enheten för passagerarinformation ska hantera dagligen beräknas öka med cirka 200 % (från cirka 50 000 till 150 000).

Som framgår av utredningen (s. 376 f.) är Polismyndighetens preliminära bedömning att kostnaden för ett driftsatt trafikslagsneutralt PNR-system vid ett införande den 1 januari 2028 uppgår till mellan 68 och 100 miljoner kronor. Kostnaderna som följd av en ökad arbetsbörda för enheten för passagerarinformation beräknas därutöver öka med cirka 4,5 miljoner kronor årligen. Polismyndigheten delar utredningens bedömning att kostnaderna för detta inte ryms inom Polismyndighetens befintliga anslag, varför särskilda medel behöver tillskjutas vid förslagens genomförande.

Polismyndigheten vill i detta sammanhang särskilt påpeka att förslagen och de därmed förknippade kostnaderna måste ses i ljuset av PNR-systemets

⁹ Se SOU 2025:78 och departementspromemorian *Myndigheten för utrikes underrättelser*.

strukturella uppbyggnad. Även om kostnaderna belastar Polismyndighetens budget är verksamheten och behandlingen av passageraruppgifter vid enheten för passagerarinformation till nytta för den brottsbekämpande verksamheten vid *samtliga* de nationella behöriga myndigheterna, men också övriga deltagande medlemsstater och Europol.

Ikraftträdande (avsnitt 19)

Polismyndigheten delar utredningens bedömning (s. 379) av att det är angeläget att förslagen träder i kraft så snart som möjligt. Som utredningen framhåller kommer förslagen samtidigt att innebära förändringar i den tekniska infrastrukturen, såväl hos Polismyndigheten som de nya aktörer som enligt förslagen ska börja överföra passageraruppgifter till myndigheten. Utifrån den omfattande systemutveckling och de integrationstester mot ett stort antal externa transportörer som kommer att krävas är ett ikraftträdande den 1 januari 2028 en snävt satt tidsfrist. Därtill påbörjas utrullningen av den tekniska lösningen för EMSWe under 2027 men blir obligatorisk för rederierna först i april 2028. Sammanfattningsvis är ett framgångsrikt tekniskt genomförande av förslagen avhängigt it-utveckling hos ett stort antal aktörer där det finns inbördes beroenden. Av dessa skäl anser Polismyndigheten att det bör övervägas att istället låta lagändringarna träda i kraft den dag som regeringen bestämmer (jfr prop. 2016/17:105 s. 16 f.).

Yttrandet har beslutats av biträdande rikspolischefen Stefan Hector efter föredragning av juristen Eric Åmell. Vid den slutliga handläggningen har tf. rättschefen Anders Ternström och juristen Ida Salomonsson deltagit.

POLISMYNDIGHETEN

Stefan Hector

Eric Åmell

Kopia till

Justitiedepartementet (INS)
Arbetsagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli