

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet konstaterar att det finns en beskrivning av hur marknaden ser ut för respektive trafikslag och det framgår att både stora och små företag berörs. För att tydliggöra förslagets effekter hade det dock, enligt Regelrådets uppfattning, varit behövligt med en tydligare redovisning av hur många mindre företag som berörs, i synnerhet vad gäller busstrafiken. Det finns en viss beskrivning av vilken typ av kostnader som förslaget kan medföra. Regelrådet bedömer dock att förslagsställaren, baserat på de uppgifter som finns om effekter av införandet av PNR-direktivet, hade kunnat ge exempel på hur stora kostnader det skulle kunna röra sig om. Detta hade varit behövligt för att tydliggöra förslagets effekter, i synnerhet för mindre företag som kan ha svårare att hantera ökade kostnader. Redovisning av påverkan på intäkter samt hur och när förslaget kan utvärderas saknas helt i konsekvensutredningen, vilket också är en brist. Regelrådet bedömer att det framgår vilket syftet med förslaget är och varför förslagsställaren bedömer att reglerna bör omfatta även andra trafikslag än flyg. Det finns en tydlig redovisning av bakomliggande EU-rätt och hur reglerna tillämpas i andra länder, vilket Regelrådet ser positivt på. Samtliga övriga delasppekter, som inte nämnts ovan, bedöms vara godtagbart redovisade. Sammantaget bedömer Regelrådet dock att konsekvensutredningen saknar alltför mycket information om de företag som berörs och att den inte uppfyller kraven i förordningen om konsekvensutredningar.

Innehållet i förslaget

Förslaget innebär ändringar av hur medlemsstater får överföra och lagra passageraruppgifter för flygningar inom EU. Det föreslås även en trafikneutral PNR-lagstiftning, vilket innebär att även andra trafikslag än flyg omfattas. Yttrandet fokuserar framför allt på denna del av förslaget.

Förslagen innebär ändringar i flera olika lagar, däribland lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpning och polislagen (1984:387).

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

PNR-systemet bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet, hädanefter benämnt som PNR-direktivet. I svensk rätt är PNR-direktivet genomfört genom lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. PNR-uppgifter är enligt direktivet uppgifter som passagerare lämnar vid beställning och bokning av flygresor och vid incheckning. Det rör sig exempelvis om namn, kontaktuppgifter, resedatum och bagageinformation. Direktivet ställer upp en skyldighet för lufttrafikföretag att föra över PNR-uppgifter till en enhet för passagerarinformation, som i Sverige är en sektion placerad inom Polismyndigheten. Vilka uppgifter som ska överföras framgår i en bilaga till direktivet. Skyldigheten att överföra uppgifter gäller emellertid endast för de uppgifter som lufttrafikföretagen samlar in i sin normala verksamhet.

Den 21 juni 2022 meddelade EU-domstolen den s.k. PNR-domen.¹ Avgörandet berörde flera delar av tillämpningen av PNR-direktivet. Även om domstolen konstaterade att det inte hade kommit fram någon omständighet som kunde påverka direktivets giltighet innebär flera av uttalandena i domen att tillämpningen av PNR-systemet kräver vissa förändringar. Det gäller i synnerhet om och hur länge uppgifterna får lagras.

Förslagsställaren uppger att PNR-systemet för flygtrafiken har varit framgångsrikt och utgör ett viktigt verktyg för brottsbekämpande myndigheter i arbetet mot den gränsöverskridande brottsligheten. Det faller sig därför naturligt att undersöka möjligheten att upprätta ett liknande system även för andra trafikslag. Det innebär i så fall att transportföretag som bedriver passagerartrafik med andra färdmedel än flyg åläggs en skyldighet att föra över vissa uppräknade PNR-uppgifter till enheten för passagerarinformation. I likhet med flygtrafiken bör skyldigheten att överföra uppgifter endast omfatta sådana uppgifter som transportföretaget samlar in som en del av sin normala verksamhet. De trafikslag som bör omfattas av en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning är gränsöverskridande tåg-, buss- och färjetrafik samt inrikes flygtrafik. Ett system som omfattar samtliga dessa transportmedel skulle därför bli i stort sett heltäckande och försvåra för kriminella att genom *broken travel* resa in och ut ur Sverige obemärkt. Om något av dessa trafikslag utelämnas innebär det en lucka som inte täpps till och myndigheterna förlorar möjligheten att följa hela resvägen. Det kan därutöver leda till att kriminella i högre utsträckning väljer det transportmedel som inte omfattas av PNR-lagstiftningen för att transportera till exempel vapen, narkotika eller efterlysta personer.

Regelrådet bedömer att redovisningen av problembeskrivning och syftet med förslaget är godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Förslagsställaren uppger att eftersom det inte är något gångbart alternativ att inte anpassa den svenska lagstiftningen efter PNR-domen och EU-rätten har nollalternativet inte utretts vidare. Det framgår av utredningen att om reglerna om en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning

¹ EU-domstolens dom den 21 juni 2022, Ligue des droits humains mot Conseil des ministres, mål nr C-817/19.

inte genomförs blir det svårare att upptäcka allvarliga brott och kriminella kan använda sig av andra transportvägar än flyg.

Regelrådet bedömer att redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

Förslagsställaren överväger om uppgifterna från de tillkommande trafikslagen ska regleras i samma databas som den som nu används för uppgifter om flygpassagerare. Även om det finns vissa fördelar med att ha separata databaser anser förslagsställaren att fördelarna med att använda den befintliga databasen hos enheten för passagerarinformation är fler. Det är till exempel ett mindre kostsamt alternativ och det tar kortare tid att genomföra. I synnerhet talar möjligheten att utbyta passageraruppgifter med andra länder som har utökat PNR-systemet till att omfatta andra trafikslag än flyg för en sådan lösning. Det uppges inte bara gynna brottsbekämpningen i Sverige utan även globalt.

Förslagsställaren överväger vidare olika alternativ för vilka uppgifter som ska lämnas för olika trafikslag samt när de ska föras över och redogör för vilka för och nackdelar som finns. Det finns också överväganden om hur kostnaderna ska fördelas mellan det allmänna och privata aktörer.

Regelrådet bedömer att redovisningen av alternativa lösningar är godtagbar.

Berörda företag

Förslagsställaren uppger att de företag som omfattas av uppgiftsskyldigheten är transportföretag som har giltig operativ licens, tillstånd, certifikat eller motsvarande som ger rätt att mot ersättning utföra transporter av passagerare med tåg, buss eller färja, utöver redan gällande skyldighet vid transport med flygplan. Skyldigheten gäller företag som i sin normala verksamhet samlar in och behandlar PNR-uppgifter i ett elektroniskt system för hantering av reservationer och biljettköp.

Det uppges att en stor majoritet av den internationella tågtrafiken utgörs av resor mellan Malmö och Köpenhamn. På den sträckan kör Öresundståg cirka 80 turer per dygn. Under 2024 företogs ungefär 40 000 sådana passagerarresor per dygn, vilket är den hittills högsta noterade nivån. I övrigt trafikeras de internationella sträckorna till Norge av SJ, SJ Norge och Vy Norge. Tågresor mot Tyskland och andra länder i centrala Europa går via Köpenhamn och erbjuds av SJ och Snälltåget. SJ är ett statligt ägt reseföretag som har knappt 7 000 anställda och omsätter över åtta miljarder kronor om året. Vy Norge är det norska nationella järnvägsföretaget och är den största landbaserade transportkoncernen i Norden. Utöver tågtrafik bedriver Vy även busstrafik och godstransport. Snälltåget är ett svenskt privat tågbolag som bedriver persontrafik med fokus på långdistans- och nattåg inom Sverige och internationellt. Bolaget har knappt 100 anställda och en omsättning om cirka 280 miljoner kronor om året.

Inom den internationella busstrafiken finns det ett fåtal stora bolag som dominerar marknaden, och många mindre bolag som främst erbjuder charter- och gruppresor. Det största bolaget på marknaden är FlixBus som erbjuder resor till en majoritet av länderna i Europa. Bolaget har över 2 500 destinationer i 36 länder. Som kontrast till detta finns det ett flertal mindre bolag som drivs som familjeföretag med ett mindre antal avgångar och betydligt färre anställda. Som exempel kan nämnas Westin Buss med cirka 40 anställda och Ellenius

Buss AB med drygt 50 anställda. Dessa bolag, och flera andra mindre bolag som agerar på den internationella bussmarknaden, omsätter 50–100 miljoner kronor om året.

Även inom den internationella passagerartrafiken inom sjöfarten är skillnaderna mellan olika operatörer stora. Marknaden domineras av ett fåtal stora aktörer, till exempel Stena Line och Tallink Silja Line. Stena Line transporterade 2024 totalt över sex miljoner passagerare och omsatte cirka 19,5 miljarder kronor. Mindre aktörer som Polferries AB Sverige, som mellan Sverige och Polen trafikerar linjerna Ystad till Swinoujscie och Nynäshamn till Gdansk, har en årsomsättning om 28 miljoner kronor.

De företag som bedriver inrikesflyg har även utrikesflyg och förslagsställaren bedömer därför att ändringen inte bör få någon större påverkan på dessa företag eftersom de redan omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår hur marknaden ser ut för respektive trafikslag och att det finns både större och mindre aktörer. Regelrådet bedömer dock att det inte är tillräckligt tydligt beskrivet hur många mindre företag som påverkas, liksom deras ekonomiska förutsättningar. En sådan beskrivning hade varit behövlig för att tydliggöra konsekvenserna av förslaget, i synnerhet vad gäller busstrafiken.

Regelrådet bedömer att redovisningen av berörda företag är bristfällig.

Påverkan på företagens kostnader och intäkter

Förslagsställaren uppger att förslagen kommer att belasta företag inom transportsektorn på olika sätt. För tåg- och busstrafiken innebär införlivandet i PNR-systemet både initiala och löpande kostnader för att uppfylla skyldigheten att överföra uppgifter till enheten för passagerarinformation. Företagen måste till exempel implementera tekniska lösningar för att automatiskt kunna skicka passagerarinformation till myndigheten som handhar den centrala databasen. Förslagsställaren uppger dock att dessa kostnader dock ska kontrasteras mot de kostnader som dagens lagstiftning medför. De begäranden som inkommer till transportföretagen med stöd av till exempel 25 § polislagen är mer administrativt krävande än en automatisk överföring. Sådana begäranden kan antas kraftigt minska om samtliga passageraruppgifter i stället förs över automatiskt till en central databas där uppgifterna är tillgängliga för behöriga myndigheter. Som exempel kan nämnas att en större aktör inom transportbranschen under 2025 fick in 2 000 begäranden om utlämnande av uppgifter från Polismyndigheten, varav 500 rörde gränsöverskridande resor.

Det uppges att vid genomförandet av PNR-direktivet bekostades it-infrastrukturen vid enheten för passagerarinformation av allmänna medel, men transportföretagen stod själva för de tekniska lösningar som krävdes för att automatiskt kunna föra över PNR-uppgifter till enheten. I samband med detta utvecklade flera privata leverantörer plattformar som företagen kan använda för överföringen. Det kan till exempel fungera som ett gränssnitt som samlar in data från lufttrafikföretagen och levererar den i rätt format till enheten. Lufttrafikföretagen betalar för detta vanligtvis en licensavgift som kan vara ett fast pris per månad eller rörlig baserad på antalet genomförda flygningar eller antalet passagerare. Utöver detta tillkommer en initial kostnad för att etablera den tekniska kopplingen mellan lufttrafikföretagets bokningssystem och enheten för passagerarinformation. Det har inte kommit fram annat än att även mindre flygbolag klarade av både den initiala kostnaden och löpande kostnader.

Även om utredningen övervägt ett alternativ där det offentliga står för större delen av kostnaden för implementeringen av ett system för insamling av passageraruppgifter bedömer förslagsställaren att kostnaden bör delas mellan staten och de privata aktörerna. Mottagandet och den fortsatta behandlingen av uppgifterna sker hos enheten för passagerarinformation och eventuella anpassningar av de tekniska lösningar som används för flygtrafiken bör bekostas genom Polismyndighetens anslag. Kostnaderna för att sammanställa och överföra passageraruppgifter till enheten bör dock bäras av respektive företag. De tredjepartslösningar som i stor utsträckning används av lufttrafikföretagen bör vara tillgängliga även för aktörer inom andra trafikslag. En sådan fördelning av kostnaderna ligger också i linje med hur genomförandet av PNR-direktivet finansierades och hur andra regleringar av privata aktörers skyldigheter gentemot det allmänna i brottsbekämpande syfte har finansierats. Utöver detta har transportföretagen, i likhet med vad som har skett i flygbranschen, möjlighet att övervältra kostnaden på passagerare. Såvitt utredningen har kunnat utröna finns det inga beräkningar på hur stora kostnader genomförandet av PNR-direktivet har inneburit per såld flygbiljett. Under arbetet som ledde fram till direktivet förutspådde emellertid kommissionen att det skulle leda till en extrakostnad om 0,10 euro per biljett, dvs. cirka 1 krona, vilket ansågs vara högt räknat. Även med beaktande av osäkerheten i denna prognos bör kostnadsökningen för transportföretagen beräknat per biljett utgöra en marginell del av den totala biljettkostnaden.

För färjetrafiken uppges förslaget inte innebära någon ytterligare rapporteringsskyldighet, eftersom rapporteringsskyldighet för färjetrafik redan regleras särskilt inom EU-rätten och rapporteringssystemet NSW, som så småningom kommer att ersättas av European Maritime Single Window environment (EMSW). Det nya systemet syftar till att se till att samma uppgifter bara ska lämnas en gång.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilken typ av kostnader som förslaget kan komma att medföra för berörda företag och till viss del också hur stor påverkan detta skulle kunna ha på företagens möjlighet att övervältra kostnader på konsumenter i form av höjda biljettpriser. Förslagsställaren redogör för hur kostnaderna fördelades vid införandet av PNR-direktivet och vilken typ av kostnader flygbolagen haft. Enligt Regelrådets uppfattning hade det varit behövligt att förslagsställaren åtminstone presenterat exempel på hur stora dessa kostnader var för att tydliggöra möjlig påverkan på berörda transportföretag. Med hänsyn till att förslagsställaren själv uppger att mindre företag kan ha svårare att hantera de kostnader som förslaget medför hade en tydligare och kvantifierad kostnadsredovisning varit behövlig.

Såvitt Regelrådet kan utläsa saknar konsekvensutredningen redovisning av påverkan på intäkter, vilket är en brist. Regelrådet vill påminna om att alltid redovisa samtliga delaskpekter i konsekvensutredningen. Om förslagsställaren bedömer att någon delaskpekt inte är relevant ska det ändå framgå att en sådan bedömning har gjorts.

Regelrådet bedömer att redovisningen av påverkan på företagens kostnader och intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens

Det uppges bland annat att en skyldighet för transportföretag att översända samtliga passageraruppgifter från gränsöverskridande resor till enheten för passagerarinformation kan komma att innebära en förändrad administrativ börda för transportföretagen. Om detta medför kostnader kan det snedvräda konkurrensen och missgynna de mindre aktörerna som har svårare att hantera större utgifter. Det framgår också att kostnaderna för genomförandet

av förslaget föreslås fördelas mellan det allmänna och berörda företag på samma sätt som vid genomförandet av reglerna för flygtrafiken.

Regelrådet bedömer att redovisningen av påverkan på konkurrens är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Förslagsställaren konstaterar att om förslaget medför kostnader kan mindre aktörer missgynnas mer än större. Förslagsställaren resonerar kring möjligheten att låta det offentliga bära större delar av kostnaden för it-system och utveckling av dessa, men landar ändå i att vissa kostnader behöver bäras av transportföretagen och att dessa kostnader inte bedöms vara särskilt betungande.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ett resonemang kring hur kostnader kan komma att påverka särskilt mindre företag och hur förslagsställaren resonerat kring möjligheter att ta hänsyn till detta.

Regelrådet bedömer att redovisningen av särskilda hänsyn till små och medelstora företag är godtagbar.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

Förslagsställaren uppger att det i 4 § i förordningen (2018:1181) om flygpassageraruppgifter framgår att lufttrafikföretag ska överföra PNR-uppgifter i enlighet med ett genomförandebeslut av kommissionen. I genomförandebeslutet framgår vilka protokoll och format som ska användas vid överföringen. Regleringen är anpassad efter flygtrafiken och kan, om den implementeras även för andra trafikslag, innebära utmaningar för aktörer som inte använder de protokoll och format som föreskrivs i genomförandebeslutet. För att transportföretagen inte ska åläggas betungande pålagor bör kraven i 4 § inte omfatta transportföretag som bedriver tåg-, buss- eller färjetrafik. Polismyndigheten bör i stället bemyndigas att meddela föreskrifter om hur PNR-uppgifterna ska överföras, vilket omfattar reglering av vilka protokoll och format som ska användas för de aktuella trafikslagen. Polismyndigheten har redan i nuläget ett etablerat samarbete med transportföretagen och begär in uppgifter med stöd av 25 § polislagen. Det bör vara möjligt att genom det samarbetet arbeta fram lösningar för överföringen av uppgifterna även inom PNR-systemet som är ändamålsenlig för både transportföretagen och enheten för passagerarinformation. Enligt förslagsställaren riskerar en reglering av godkända protokoll och format att landa i en mindre ändamålsenlig lösning än om enheten och transportföretagen gemensamt arbetar fram en modell för överföringen.

Förslagsställaren konstaterar att omfattningen av uppgifter de olika transportföretagen samlar in i sin normala verksamhet skiljer sig mycket åt. Trots detta bedömer förslagsställaren att det inte är en gångbar lösning att ålägga transportföretagen en skyldighet att samla in vissa specifika passageraruppgifter utan uppgiftsskyldigheten ska endast gälla för uppgifter som företagen samlar in som en del av sin normala verksamhet. Vikten av att undvika ytterligare administrativ belastning uppges i detta fall väga tyngre än brottsbekämpande myndigheters behov av mer omfattande uppgifter.

Regelrådet bedömer att redovisningen av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det är angeläget att förslagen träder i kraft så snart som möjligt, dels för att justera svensk rätt så att den är förenlig med EU-domstolens praxis, dels för att vidta åtgärder mot terrorism och annan allvarlig brottslighet. Förslaget om en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning innebär förändringar i verksamheten för aktörer inom den gränsöverskridande tåg- och busstrafiken. För dessa aktörer krävs det att den tekniska infrastrukturen är på plats för att lagstiftningen ska kunna tillämpas. Det bör därför ges viss tid för förberedelser. För färjetrafiken är utgångspunkten att passageraruppgifter förs över till enheten för passagerarinformation via EMSWe. Systemet planeras att tas i bruk i Sverige under det andra halvåret 2027 och förslagsställaren har utgått ifrån detta i bedömningen av när den föreslagna lagstiftningen bör träda i kraft. Med den 1 januari 2028 som ikraftträdandedatum bedöms transportföretagen ha tillräckligt med tid för att genomföra nödvändiga anpassningar och förbereda sig för tillämpningen av den nya regleringen. Det uppges att det kan krävas informationsinsatser och resurser för att svara på löpande frågor från de trafikföretag som åläggs en skyldighet att överföra uppgifter.

Regelrådet bedömer att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

Såvitt Regelrådet kan se saknar konsekvensutredningen redovisning av hur och när konsekvenserna kan utvärderas, vilket är en brist. Regelrådet vill påminna om att alltid redovisa samtliga delaspekter i konsekvensutredningen. Om förslagsställaren bedömer att någon delaspekt inte är relevant ska det ändå framgå att en sådan bedömning har gjorts.

Regelrådet bedömer att redovisningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas är bristfällig.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Förslagsställaren uppger att svensk rätt behöver anpassas till PNR-domen. Det finns också ett resonemang kring vilka regler som omfattas av PNR-direktivet och vilka som kan regleras av nationell rätt samt hur dessa stämmer överens. Det finns också en redogörelse för olika pågående åtgärder inom EU, samt hur andra länder valt att reglera. Det framgår också vilka EU-bestämmelser som reglerar respektive trafikslag och hur den fria rörligheten påverkas av de föreslagna reglerna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt vad som är EU-rätt och vad som utgör tillägg i nationell reglering. Det framgår också i vilka situationer förslagsställaren bedömer att det är otydligt om EU-rätten är tillämplig och hur detta i så fall bör hanteras.

Regelrådet bedömer att redovisningen av överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet har inget övrigt att framföra i detta ärende.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 september 2026.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Kjellström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande