

Justitiedepartementet, via e-post till:
ju.remissvar@regeringskansliet.se
cc: ju.I4@regeringskansliet.se

Stockholm 2026-10-01

Ref D.nr. Ju2026/01011

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

Inledning

Transportföretagen är bransch- och arbetsgivarorganisation för transportsektorn. Våra 9 100 medlemsföretag anställer cirka 204 000 personer, vilket gör Transportföretagen till en del av Sveriges främsta samlingspunkt för företag i transportsektorn. Transportföretagen Flyg är ett av Transportföretagens sju förbund med cirka 93 medlemsföretag som sysselsätter över 7700 personer. Bland medlemmarna finns flygbolag som flyger både upphandlad och kommersiell trafik, och både inrikes och utrikestrafik.

Detta yttrande lämnas av Transportföretagen och avser enbart betänkandets analyser och förslag som berör luftfarten. Sveriges Bussföretag, som är ett förbund inom Transportföretagen och remissinstans i eget namn, har lämnat ett separat yttrande om busstrafiken. För synpunkter på förslagen som berör busstrafiken hänvisar vi till det yttrandet.

Flygmarknadens långsiktiga utmaningar

Transportföretagen vill inledningsvis understryka det ansträngda ekonomiska läget för flyget i Sverige, särskilt för inrikestrafiken. Inrikesflyget ligger omkring 40-50 procent under 2019 års nivå och volymerna väntas, enligt Transportstyrelsens prognos, endast återhämta sig marginellt fram till 2031. Marknadssituationen för den kommersiella inrikestrafiken präglas också av hög koncentration, men med en rad nya aktörer under senare år.

Vårt förbund Transportföretagen Flyg företräder företag inom den svenska luftfarten. Medlemmarna har ett starkt intresse av ett effektivt och förtroendefullt samarbete med brottsbekämpande myndigheter. Säkerhet och trygghet är grundläggande för flygets verksamhet och för resenärernas förtroende.

Transportföretagen Flyg och dess medlemmar delar ambitionen att bekämpa terrorism och annan allvarlig brottslighet och tillstyrker att svensk rätt anpassas till EU-domstolens praxis. Nya



uppgiftsskyldigheter måste dock bygga på dokumenterade behov och en väl underbyggd bedömning av nytta, integritet, kostnader och praktiskt genomförande. Mer information innebär inte automatiskt effektivare brottsbekämpning.

Sammanfattande ställningstaganden

Transportföretagen:

- **Tillstyrker** att urvalet av flygningar inom EU hanteras av enheten för passagerarinformation efter överföringen, utan att flygbolagen behöver känna till eller tekniskt genomföra urvalet.
- **Begär** att regleringen av flygets passageraruppgifter samordnas med EU-rätten, internationella standarder och befintliga rapporteringssystem, så att svenska särkrav och dubbla rapporteringsskyldigheter undviks.
- **Avstyrker** att inrikesflyget inkluderas i PNR-systemet på det underlag som nu presenteras.
- **Avstyrker** att lufttrafikföretagens undantag i 25 § polislagen och 7 kap. 12 § tullbefogenhetslagen tas bort utan tydliga begränsningar och en gemensam, säker digital hantering.
- **Begär** en kompletterad konsekvensanalys med faktiska företagskostnader och konkurrens effekter samt en finansieringsmodell där staten bär kostnaderna för gemensam infrastruktur och nödvändiga förändringar som uteslutande följer av nya myndighetskrav.
- **Begär** proportionerliga regler om förelägganden och sanktioner samt tillräckliga ledtider för utveckling, integration och test.

Inrikesflyget ska inte inkluderas på nuvarande underlag

Utrikesflyget omfattas redan av PNR-systemet. Den väsentliga utvidgningen för flyget är förslaget i avsnitt 16.8.1 att även flygningar mellan svenska flygplatser ska omfattas. Samtidigt lämnas inrikes tåg-, buss- och färjetrafik utanför. Den särskilda utvidgningen till inrikesflyget behöver därför motiveras tydligare.

Utredningen hänvisar till integritet och möjligheten att kartlägga människors vardagliga rörelser som skäl för att undanta övrig inrikestrafik. Dessa hänsyn måste också tas på allvar för flygresenärer. Att flyg enligt utredningen används mer sällan än andra färdmedel är inte tillräckligt för att motivera systematisk överföring av uppgifter om samtliga inrikes flygresenärer.

Utredningen lägger också vikt vid att flygbolagen redan har passageraruppgifter och tekniska anslutningar för internationell PNR-rapportering. Detta visar att uppgifterna är tillgängliga. Det visar inte att generell överföring från inrikesflyget är nödvändig, ändamålsenlig eller proportionerlig.

Utvidgningen behöver dessutom prövas mot lagstiftningens syfte. Inrikesflyget har förlorat en betydande del av sina resenärer. Regeringen behöver visa vilken ytterligare brottsbekämpande nytta generell insamling från inrikesflyget ger jämfört med befintliga möjligheter till riktad inhämtning, och om denna nytta motiverar integritetsintrånget och de ökade kostnaderna.

Vi begär därför att regeringen redovisar varför just inrikesflyget ska omfattas, vilket behov som inte kan tillgodoses genom riktade förfrågningar och vilka mindre ingripande alternativ som har prövats. Analysen bör även omfatta konkurrenseffekterna på sträckor där andra trafikslag erbjuder alternativa resmöjligheter.

Tillgången till uppgifter får inte i sig avgöra lagstiftningens räckvidd. Innan en generell skyldighet införs måste den förväntade brottsbekämpande nyttan visas och vägas mot intrånget i resenärernas integritet och kostnaderna för företagen.

Urval och fortsatt behandling ska vara myndighetens ansvar

Transportföretagen tillstyrker modellen i avsnitt 8.2.4, där flygbolagen fortsätter att överföra uppgifter för redan omfattad trafik medan enheten för passagerarinformation ansvarar för urvalet och den fortsatta behandlingen.

Modellen undviker återkommande ändringar i flygbolagens integrerade boknings- och avgångskontrollsystem och skyddar känslig information om myndigheternas bedömningar. Detta ligger i linje med SAS ställningstagande och möter den risk för teknisk komplexitet som Norwegian uppmärksammar i sitt remissvar.

Kommande föreskrifter och tekniska anvisningar måste säkerställa att myndigheternas urvalsbeslut inte medför krav på att flygbolagen aktiverar eller stänger av dataflöden för enskilda linjer. Ansvaret för urval, myndigheternas lagring och anonymisering ska vara tydligt placerat hos myndigheterna.

Direktförfrågningar ska vara avgränsade undantag

Förslaget i avsnitt 15.4.1 att ta bort lufttrafikföretagens undantag från uppgiftsskyldigheterna i polislagen och tullbefogenhetslagen skapar parallella inhämtningsvägar. Uppgifter kan först överföras automatiskt till PNR-systemet och därefter begäras direkt från flygbolaget.

Sådana förfrågningar innebär mer än att skicka en befintlig fil. Företaget behöver kontrollera avsändarens identitet och behörighet, begärens rättsliga grund och omfattning samt därefter söka fram, överföra och dokumentera uppgifterna säkert. För verksamhet som pågår dygnet runt kan detta kräva särskild bemanning. Belastningen ökar när myndigheter använder olika kontaktvägar, format och tidsfrister.

Vi har förståelse för att myndigheterna kan behöva uppgifter för ändamål som inte omfattas av PNR-systemet eller uppgifter som inte finns tillgängliga där. Det motiverar inte en obegränsad parallell ordning.

För direktförfrågningar till lufttrafikföretag bör lagen eller förordningen föreskriva att myndigheterna i första hand ska använda PNR-systemet när uppgifterna rättsligt och faktiskt kan erhållas därifrån. En direkt begäran bör ange varför detta inte är möjligt eller vilket särskilt

angivet ändamål som kräver direkt inhämtning. Begäran ska avgränsas till specificerade uppgifter, personer, transporter och tidsperioder.

Förfrågningarna ska hanteras genom en gemensam, säker och standardiserad digital lösning med identitetskontroll, behörighetskontroll, kryptering, kvittens och loggning. En gemensam teknisk kanal måste samtidigt upprätthålla de skilda rättsliga grunderna och åtkomstbegränsningarna. Direktåtkomst till flygbolagens system får inte förutsättas utan en särskild analys av informationssäkerhet, dataskydd och ansvar.

Trafikslagsneutralitet kräver harmonisering och fungerande lösningar

SAS och Norwegian framhåller i sina yttranden värdet av mer likvärdiga villkor för gränsöverskridande persontrafik. För luftfartens del är det centralt att rapporteringskraven utformas så att flyget inte belastas oproportionerligt och att nya svenska krav samordnas med europeiska och internationella regelverk.

En ambition om trafikslagsneutralitet måste samtidigt ta hänsyn till skillnader mellan trafikslag och verksamheter. Den motiverar inte i sig identiska uppgiftsskyldigheter eller tekniska lösningar. Sveriges Bussföretags och Svensk Sjöfarts yttranden visar att tillämpningsområde, tillgängliga uppgifter och rapporteringssystem behöver analyseras utifrån respektive verksamhets förutsättningar. För synpunkter på busstrafikens tillämpningsområde hänvisar vi till Sveriges Bussföretags separata yttrande.

Sverige bör verka för harmoniserade europeiska och internationella krav och undvika nationella lösningar som senare måste byggas om. För flyget ska nya krav samordnas med befintlig PNR-rapportering och genomförandet av EU:s nya API-regler. Befintliga system ska användas där det är rättsligt och tekniskt möjligt. Samma uppgifter ska inte behöva lämnas flera gånger därför att myndigheternas system eller regelverk inte är samordnade.

Konsekvensanalysen underskattar företagens kostnader

Bedömningen i avsnitt 18.3.3 att inrikesflygets inkludering inte medför någon märkbar ytterligare arbetsbelastning eller kostnad stöds inte av ett tillräckligt underlag. Både SAS och Norwegian beskriver kostnader som behöver beaktas.

En befintlig anslutning till PNR-systemet innebär inte att nya flöden kan läggas till kostnadsfritt. Det kan krävas konfiguration, leverantörsinsatser, integration, tester och kvalitetssäkring. Fler överföringar kan också medföra högre transaktions- och licenskostnader. Därutöver tillkommer övervakning, support, incidenthantering och personal för direktförfrågningar och efterlevnad.

Konsekvensanalysen måste omfatta dessa engångskostnader och löpande kostnader samt särskilt belysa små operatörer. Fasta systemkostnader kan bli betydande för företag med begränsade trafikvolymerna och för regionala linjer med svag lönsamhet.

Vi delar Svenskt Näringslivs invändning att antagandet om att kostnader kan föras över på resenärerna inte ersätter en konsekvensanalys. En övervältrad kostnad försvinner inte. Den kan påverka biljettpriiser, efterfrågan, konkurrens och möjligheten att upprätthålla trafik.

Staten ska finansiera gemensamma gränssnitt och mottagande system samt nödvändiga anpassningar som uteslutande följer av nya myndighetskrav. Regeringen bör även redovisa hur löpande merkostnader för sådant myndighetsstöd ska hanteras. Finansieringsmodellen måste vara förutsebar och får inte missgynna mindre företag.

Rapportera befintliga uppgifter med tydligt ansvar

Lufttrafikföretagens skyldighet att överföra PNR-uppgifter ska fortsatt begränsas till uppgifter som företaget samlar in inom sin normala verksamhet. Denna avgränsning får inte utvidgas genom föreskrifter, tekniska specifikationer eller sanktionspraxis.

För flygets del behöver det också klargöras hur ansvaret fördelas när biljettförsäljning, bokningshantering och transport utförs av olika företag. Ett företag bör inte åläggas nya skyldigheter att samla in uppgifter från andra aktörer som det saknar faktisk eller rättslig möjlighet att få tillgång till. Regleringen ska undvika dubbelrapportering från transportör, resebyrå och andra aktörer och tydligt ange vem myndigheten ska vända sig till.

Sanktioner och genomförande måste fungera i praktiken

Förelägganden, vite och sanktionsavgifter måste skilja mellan underlåtenhet att fullgöra en tydlig skyldighet och tillfälliga hinder som företaget inte skäligen kan kontrollera.

Vitesförelägganden ska vara tydliga, proportionerliga och förenade med realistiska tidsfrister. Företaget bör normalt ges möjlighet att förklara och rätta en brist innan vite används. Dokumenterade driftstörningar, telekomavbrott eller fel hos externa systemleverantörer ska beaktas när företaget arbetar skyndsamt för att lösa problemet. Motsvarande hänsyn behöver tas vid sanktionsavgifter.

Krav på skyndsamt utlämnande måste tillämpas med hänsyn till ärendets faktiska brådska, omfattning och de säkerhetskontroller som ett korrekt utlämnande kräver.

I sitt remissvar efterfrågar Norwegian 18 månaders framförhållning för slutliga tekniska specifikationer. Detta bör vara utgångspunkt för planeringen av nya skyldigheter, om inte en kortare ledtid kan motiveras och verifieras i samråd med företagen. Ett ikraftträdande den 1 januari 2028 får inte medföra att företagen ska uppfylla krav vars tekniska förutsättningar fastställs för sent.

Regeringen bör säkerställa en stabil testmiljö, tydliga acceptanskriterier och gemensam incidenthantering. Polismyndigheten bör inrätta en permanent samverkansgrupp med berörda myndigheter, transportföretag och systemleverantörer. Om förutsättningarna inte finns på plats i tid ska införandet av nya skyldigheter för lufttrafikföretagen senareläggas.

Transportföretagen bidrar gärna i det fortsatta arbetet. För att regleringen ska stärka brottsbekämpningen behöver den bygga på visad nytta, tydligt ansvar och säkra, samordnade informationsflöden. Företagens befintliga system får inte tas som intäkt för att nya skyldigheter saknar kostnader eller för att just inrikesflygets resenärer ska omfattas av generell insamling.

Med vänlig hälsning,

Fredrik Kämpfe

Transportföretagen