

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se

li.registrator@regeringskansliet.se (kopia)

REMISSYTTRANDE

Dnr: Ju2026/01011
Stockholm 2026-10-01

Remissvar över betänkandet SOU 2026:28 Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen

Föreningen Svensk Sjöfart är en branschorganisation för svensk sjöfartsnäring som representerar ett 60-tal rederier med verksamhet över hela världen. Den svenska sjöfarten är en del av det europeiska sjöfartsklustret som sammantaget kontrollerar drygt 40 procent av världshandelsflottan. Cirka 90 procent av Sveriges utrikeshandel går via sjöfarten och årligen reser cirka 30 miljoner passagerare med fartyg till och från Sverige.

Svensk Sjöfart har tagit del av Justitiedepartementets remiss av betänkandet SOU 2026:28 Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen, och önskar härmed lämna synpunkter på betänkandet.

Svensk Sjöfart avstyrker förslag på trafikslagsneutral PNR-lagstiftning enligt betänkandet

Det främsta skälet till att sjöfarten inte bör ingå i denna lagstiftning är att det pågår internationell regelutveckling på området genom att FAL-konventionen inför en ny rapporteringsdeklaration (Advance Passenger and Crew Information, API). När denna konventionsändring har trätt i kraft kommer anpassning göras i EU-lagstiftningen och därefter genomföras i nationell rätt. Svensk Sjöfart anser att Sverige bör invänta EU-gemensamma och harmoniserade rapporteringskrav i stället för nationell särreglering, vilket kan försämra Sveriges och svenska företags konkurrenskraft gentemot andra länder och skapa dubbla standarder.

Sammanfattning

Svensk Sjöfart avstyrker förslaget om trafikslagsneutral PNR-lagstiftning eftersom:

1. Förslaget riskerar att komma i konflikt med FAL-konventionens harmoniserade rapporteringsregler
2. Förslaget riskerar att komma i konflikt med EU-reglering på området och dess syfte
3. Pågående internationell regelutveckling gör det olämpligt att införa svenska särkrav
4. Förslaget riskerar att skapa dubbla rapporteringssystem och standarder
5. Utredningen analyserar inte tillräckligt konsekvenserna för den internationella sjöfarten
6. Förslaget medför betydande administrativa och tekniska kostnader och försämrar Sveriges och svenska företags konkurrenskraft
7. Utredningens konsekvensanalys gällande en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning är bristfällig utifrån de olika trafikslagens förutsättningar

Svensk Sjöfart förespråkar istället att de nyligen godkända ändringarna i FAL-konventionen, när de träder i kraft, överförs till EU:s lagstiftning om registrering av passagerare och därefter genomförs harmoniserat inom hela EU. Då finns det ett regelverk som uppfyller sitt syfte, är harmoniserat inom hela EU och säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor för den internationella sjöfarten.

Nedan redovisas skälen för detta ställningstagande mer detaljerat och beskriver varför det vore högst olämpligt att införa en trafikslagsneutral lag om passageraruppgifter i brottsbekämpning där sjöfarten ingår, och att det troligtvis skulle strida mot internationell rätt enligt FAL-konventionen som Sverige tillträtt.

FAL-konventionen

FAL-konventionen (Convention on Facilitation of International Maritime Traffic) är en internationell konvention inom ramen för Internationella sjöfartsorganisationen (IMO). Syftet är att förenkla och harmonisera administrativa formaliteter inom internationell sjöfart genom gemensamma regler för rapportering och informationsutbyte mellan fartyg, hamnar och myndigheter. Sverige ratificerade konventionen när den trädde i kraft 1967.

Enligt konventionen ska stater följa fastställda standarder, begränsa administrativa krav, använda standardiserade rapporteringsförfaranden, möjliggöra elektronisk rapportering samt tillhandahålla Maritime Single Window (MSW). Ändringar i konventionen beslutas av IMO:s Facilitation Committee (FAL-kommittén). Transportstyrelsen representerar Sverige i FAL-kommittén och ansvarar för att det svenska arbetet förbereds och genomförs utifrån instruktioner från Regeringskansliet.

De senaste ändringarna i FAL-konventionen godkändes på FAL-kommitténs 50:e möte den 23–27 mars 2026. Ändringarna har cirkulerats till IMO:s medlemsstater genom *IMO Circular Letter No.5234* den 14 juli 2026 i syfte att antas av FAL-kommittén den 12–16 april 2027. Detta är beslutsförfarandet enligt konventionen. I dessa ändringar är den kanske största ändringen att man har infört två nya rapporteringsdeklarationer: 1) Advance Passenger and Crew Information (API) och 2) Booking and Reservation Information (BRI). I Appendix 1 listas sedan information som kan införas i dessa rapporteringsformulär. Detta kan betraktas som en lista över information som stater maximalt kan efterfråga inför eller efter ett fartygsanlop.

Konventionen är dock tydlig med att stater inte ska kräva rapporteringsdeklarationer utöver de som listas i sektion 2¹. Vidare anger konventionen att passagerarlistan eller API ska vara den standard på deklaration som används av myndigheter relaterat till information kring passagerare². Svensk Sjöfart tolkar dessa bestämmelser som att stater bör begränsa sina rapporteringskrav till de deklarationer och uppgifter som anges i konventionen. Vid en jämförelse av FAL-konventionens lista och den information som utredningen föreslår i bilaga 4 (PNR-uppgifter som ska föras över från transportföretag som bedriver färjetrafik) i *Lag om passageraruppgifter i brottsbekämpning*, finns det kraftiga avvikelser.

Nedan redovisas PNR-uppgifter enligt bilaga 4 i betänkandet (s. 53) samt en jämförelse om huruvida dessa uppgifter finns med i FAL-konventionen (JA /NEJ):

PNR-uppgifter som enligt 2 kap. 1 § ska föras över från transportföretag som bedriver färjetrafik till enheten för passagerarinformation:

1. Datum och tid för bokning och betalning – NEJ
2. Bokningsnummer – JA
3. Biljettnummer – NEJ
4. Kategori – NEJ
5. Telefonnummer – JA
6. E-postadress – JA
7. Linjenummer – JA
8. Linje – NEJ
9. Platsnummer – NEJ

¹ (Section 2, point 2.1 Standard. "Public authorities shall not require, in relation to the arrival or departure of ships to which the Convention applies, any declaration other than those described in this section")

² (Section 2, point 2.7 Standard. "The Passenger List or API shall be the standard declaration required by public authorities containing the information relating to passengers on the arrival and departure of a ship").

10. Hyttnummer – JA
11. All betalningsinformation, inklusive faktureringsadress – NEJ
12. Försäljningskanal – NEJ
13. Biljettpris – NEJ
14. Resebyrå eller reseagent – NEJ
15. All bagageinformation – NEJ
16. Resetyp – NEJ
17. Besättningens namn, telefonnummer, e-postadress, födelsedatum, identitetshandling och identitetshandlingens nummer – DELVIS
18. Fartygets namn – JA
19. Fartygets flagga – JA
20. All eventuell förhandsinformation (API-uppgifter) som har samlats in, inklusive typ av identitetshandling, identitetshandlingens nummer, utfärdandeland, sista giltighetsdag, nationalitet, efternamn, förnamn, kön, födelsedatum, avgångstid, ankomsttid, avgångshamn, ankomsthavn – DELVIS
21. Alla ändringar som har gjorts av de PNR-uppgifter som anges i punkt 1–20.

Skulle Sverige genomföra ändringar i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen om en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning enligt betänkandets förslag, bedömer Svensk Sjöfart att förslaget riskerar att stå i konflikt med FAL-konventionens regler om harmoniserade rapporteringskrav – en konvention som Sverige har tillträtt och förbundit sig att följa och genomföra.

Svensk Sjöfart anser att utredningen inte innehåller en tillräcklig analys av dessa frågor för att motivera den föreslagna regleringen. Då Transportstyrelsen ansvarar för FAL-arbetet inom IMO och leder den nationella FAL-kommittén, samt har ingått i utredningen, borde dessa aspekter ha inkluderats i utredningen.

I strid mot Sveriges och EU:s positioner i förhandling av ändringar i FAL-konventionen

När förslag på ändringar i FAL-konventionen förhandlades på FAL 50 den 23-27 mars 2026, var Sverige bundna till både nationella ståndpunkter och EU-gemensamma ståndpunkter då regleringen omfattas av exklusiv EU-kompetens. Den svenska ståndpunkten var att generellt stödja införandet av en API-deklaration i bilagan till FAL-konventionen för att förbättra hanteringen av resenär- och besättningsdata, förutsatt att införandet inte leder till dubbla rapporteringskrav. Den EU-gemensamma ståndpunkten var också stöd till ett införande av en API-deklaration i FAL-konventionen för att förbättra hanteringen av passagerar- och besättningsuppgifter, under förutsättning att medlemsstaterna själva avgör omfattningen av kraven och att införandet inte leder till dubbla rapporteringskrav eller parallella standarder för sjöfarten.

Både Sverige och EU:s medlemsstater gav alltså stöd till att införa API i FAL-konventionen under vissa förutsättningar, vilket bland annat var att dubbla rapporteringskrav och dubbla standarder inte ska accepteras. Det föreslagna systemet riskerar att leda till parallella rapporteringsstandarder för sjöfarten, vilket inte är förenligt med internationell rätt eller EU-lagstiftningen. Eftersom systemet endast skulle gälla i svenska hamnar, strider det dessutom mot den svenska ståndpunkten i förhandlingarna av FAL-konventionen.

EU-lagstiftning

Inom sjöfarten är registrering av personer som färdas ombord på passagerarfartyg reglerad på EU-nivå genom Rådets direktiv 98/41/EG om registrering av personer som färdas ombord på passagerarfartyg som ankommer till eller avgår från hamnar i gemenskapens medlemsstater³ i sin senaste lydelse. Direktivets artikel 1 anger att ”Syftet med detta direktiv är att höja säkerheten och öka möjligheterna att rädda passagerare och besättning ombord på passagerarfartyg, som trafikerar hamnar i

³ RÅDETS DIREKTIV nr 98/41/EG av den 18 juni 1998 om registrering av personer som färdas ombord på passagerarfartyg som ankommer till eller avgår från hamnar i gemenskapens medlemsstater

gemenskapens medlemsstater samt att säkerställa att sjöräddningsarbetet och de vidare efterverkningarna av en olycka kan hanteras effektivare”.

Syftet med direktivet är alltså att höja säkerheten och att veta vilka som är ombord för att säkerställa att sjöräddningsarbetet och de vidare efterverkningarna av en olycka kan hanteras effektivare. Det har därmed inte ett brottsbekämpande syfte. Direktivet är genomfört i Fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) och genom Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2016:102) om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg. EU-direktivet har utgått från information kring passagerare i den nuvarande gällande FAL-konventionen och samma information samlas in gemensamt i alla EU:s medlemsstater.

Skulle Sverige genomföra ändringar i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen om en trafikslagsneutral PNR-lagstiftning enligt betänkandets förslag, bedömer Svensk Sjöfart att förslaget riskerar att stå i konflikt med EU-reglering på området. Dessutom skulle syftet med en nationell trafikslagsneutral PNR-lagstiftning frångå syftet med nuvarande EU-lagstiftning gällande registrering av personer som färdas ombord på passagerarfartyg.

Kopplingen till EU-lagstiftningen har inte belysts tillräckligt i utredningen, även om det nämns på s. 329 i betänkandet. Svensk Sjöfart anser att utredningen inte innehåller en tillräcklig analys av dessa frågor för att kunna ligga till grund för den föreslagna regleringen.

Administrativa och direkta kostnader

Om Sverige skulle genomföra en nationell lagstiftning som kräver PNR-uppgifter från sjöfarten som inget annat land inom EU kräver, skulle det medföra ökade kostnader för dessa transportföretag – det vill säga färjerederier. Det skulle innebära att särskilda system behöver tas fram för de färjor som opererar till och från svenska hamnar, medan andra system gäller för anlöp till andra hamnar inom EU. För större internationella färjerederier kan detta kräva omfattande anpassningar av boknings-, biljett- och incheckningssystem. Kostnaderna riskerar att bli oproportionerliga i förhållande till den nytta som uppnås genom nationella särkrav.

Att skapa ett särskilt system för insamling av vissa passageraruppgifter, som bara efterfrågas och krävs av svenska myndigheter vid ett anlöp till en svensk hamn, skulle vara administrativt betungande, skapa ökade it-investeringar och därutöver vara otydligt gentemot passageraren. Att införa nationella rapporteringskrav och särreglering försämrar Sveriges och svenska företags konkurrenskraft gentemot andra länder. Svensk Sjöfart anser att dessa konsekvenser inte är tillräckligt utredda i betänkandet och att konsekvensanalysen är bristfällig.

Utredningen föreslår att denna information ska inrapporteras via det nationella Single Window-systemet som är en kontaktpunkt för inrapportering av rapporteringsformaliteter vid ett fartygsanslöp. Det nuvarande Single Window-systemet, och framför allt framtagandet av European Maritime Single Window environment (EMSWe) som bedöms vara i full drift i Sverige i början av 2028, är ett så kallat ”reporting once system” – den information som inrapporteras vid ett tillfälle ska finnas tillgänglig till dess att informationen förändras. Detta kan skapa problem om ett fartyg inrapporterar information enligt svensk rätt som sedan inte kan mottas, eller inte ens får mottas, i ett annat land.

Svensk Sjöfart ifrågasätter även vilken faktisk brottsbekämpande nytta som uppnås med utökad insamling av PNR-uppgifter och om denna nytta motiverar de administrativa och direkta kostnader det kan medföra, särskilt om Sverige inte kan invänta en EU-gemensam reglering på området för att undvika nationella särkrav.

Harmonisering inom EU

Svensk Sjöfart har inget principiellt emot att ytterligare information från passagerare efterfrågas, så länge det finns ett tydligt syfte och mervärde, så länge det uppfyller lagstiftningens syfte och behov samt att det sker harmoniserat inom EU. Svensk Sjöfart vill inte ha en utveckling där Sverige genomför särreglering och där transportföretag (rederier) ska efterfråga viss information från

passagerarna om fartygen anlöper svensk hamn, och annan information om fartygen anlöper hamnar i andra länder. Flera av Svensk Sjöfarts medlemsrederier bedriver färjetrafik till och från Sverige, men även i andra områden inom EU samt till och från EU (extra Schengen).

Den logiska processen som Svensk Sjöfart förespråkar är att när de nyligen godkända ändringarna i FAL-konventionen träder i kraft, överförs de till EU-lagstiftningen om registrering av passagerare och kan därefter genomföras harmoniserat inom hela EU. Då finns ett regelverk som uppfyller sitt syfte, är harmoniserat inom hela EU och som säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor.

EU-studier

I betänkandets kapitel 10.3.2 *Studien om sjöfart* (s. 265) hänvisas till en EU-studie som togs fram 2024 på uppdrag av EU-kommissionen (DG HOME) med titeln: *Study on harmonising reporting obligations of travel data on maritime transport, with a view to use such data for law enforcement purposes*⁴.

Vad som inte nämns i betänkandet är att slutsatsen från denna studie var följande: "On this basis, the Study's findings confirm that the identified gaps with regard to maritime travel information cannot be overcome by extending the air API/PNR model to maritime transport."

Man fastslår därmed att man inte bör överföra PNR-lagstiftning för luftfarten till sjöfarten, i motsats till vad denna utredning föreslår. Istället finns det andra alternativ som kan tas vidare genom fem policyförslag, varav ett är att ge brottsbekämpande myndigheter tillgång till passageraruppgifter som idag rapporteras via Single Window. För närvarande utvecklar Sjöfartsverket EMSWe, som avses vara i full drift 2028. I det nya systemet kommer Polismyndigheten ha tillgång till information inklusive passageraruppgifter som inrapporteras. Därmed behövs ingen trafikslagsneutral PNR-lagstiftning. Istället bör det befintliga systemet, som är under utveckling, användas.

Stockholm som ovan,
För Föreningen Svensk Sjöfart



Niklas da Silva niklas.da.silva@sweship.se
Senior rådgivare

⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9b126800-edab-11ef-b5e9-01aa75ed71a1>