

En ny lag om kollektivtrafikskydd

Promemorians huvudsakliga innehåll

Regeringskansliet beslutade den 14 januari 2025 att uppdra åt en utredare att biträda Landsbygds- och infrastrukturdepartementet med att genomföra en bokstavsutredning om en lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd (LI2025/00066) med slutredovisning senast den 16 juni 2025. I uppdraget ingår även att överväga mer enhetliga ordningsregler för de olika trafiklagen och hur rapportering av iakttagelser och tips kan ske inom kollektivtrafiken. Uppdraget har härfter den 19 maj 2025 ändrats (LI2025/01020) så att en delredovisning med ett förslag till en ny lag ska lämnas senast den 16 juni 2025 och en slutredovisning senast den 12 december 2025. Denna promemoria innehåller en delredovisning av uppdraget, ett förslag till en ny lag och en förordning om kollektivtrafikskydd. De bedömningar som görs och de förslag som lämnas i denna promemoria är utredarens egna.

Den föreslagna lagen är inriktad på ett systematiskt och proaktivt skyddsarbete inom kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller med tunnelbana. Lagen ska säkerställa ett enhetligt och systematiskt arbete för att skydda kollektivtrafiken mot allvarliga olagliga handlingar. I lagen ställs krav på risk- och sårbarhetsanalyser, skyddsplaner, samarbete, övningar, utbildning och information. Det är framför allt vid vissa bytespunkter, såsom stationer, terminaler eller motsvarande noder för kollektivtrafik, som detta skyddsarbete ska ske. Skyddsarbetet ska säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet. Kraven riktas mot innehavarna av bytespunkterna och mot aktörer som bedriver verksamhet där eller som angör en bytespunkt vid bedrivandet av kollektivtrafik. Krav på arbete med kollektivtrafikskydd ställs, förutom vid vissa utsedda bytespunkter, även på vissa transportörer inom kollektivtrafik. Vilka transportörer som ska vara skyddspliktiga framgår av myndighetsföreskrifter. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreslås utse bytespunkter och få meddela föreskrifter om skyddspliktiga transportörer. Transportstyrelsen föreslås vara tillsynsmyndighet enligt lagen. I tillsynsarbetet ingår att följa upp huruvida aviserade åtgärder faktiskt vidtas. Vidare bör en nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd inrättas. Trafikverket föreslås ha denna uppgift och därmed vara en plattform för samverkan och informationsutbyte mellan aktörer, både privata och offentliga, i frågor som rör kollektivtrafikskydd. Den nya lagen och förordningen samt ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Innehållsförteckning

1	Författningsförlag.....	4
1.1	Förlag till lag om kollektivtrafikskydd	4
1.2	Förlag till förordning om kollektivtrafikskydd	10
1.3	Förlag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	12
2	En ny lag och förordning om kollektivtrafikskydd	13
2.1	En ny lag och förordning införs.....	13
2.2	Förhållandet till annan reglering	16
2.2.1	Beredskap och åtgärder för att stärka samhällets motståndskraft	16
2.2.2	Luftfartsskydd, sjöfartsskydd och hamnkydd	17
2.2.3	Annan reglering med liknande syften.....	19
2.2.4	Polismyndighetens och Säkerhetspolisens roll	19
2.3	Tillämpningsområdet	20
2.3.1	Vilken kollektivtrafik som avses	20
2.3.2	Utsedda bytespunkter	21
2.3.3	Skyddspliktiga transportörer	23
2.3.4	MSB:s roll när det gäller tillämpningsområdet.....	24
2.3.5	Andra överväganden kring tillämpningsområdet.....	25
2.4	Vilka bytespunkter som utses.....	26
2.5	Beslutets innehåll och följder	27
3	Arbetet med kollektivtrafikskydd	29
3.1	Ett systematiskt skyddsarbete.....	29
3.2	Personalens roll	31
3.3	Särskilt om skyddsarbete vid de utsedda bytespunkterna	35
3.4	Särskilt om skyddsarbete hos skyddspliktiga transportörer	40
3.5	Ytterligare föreskrifter om skyddsarbetet.....	42
4	Tystnadsplikt.....	43
5	Tillsyn	44
6	Överväganden kring sanktionsavgifter	47
7	Överklagande och verkställighet	48
8	Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen.....	49
9	Ikraftträdande.....	50
10	Nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd	51
11	Konsekvenser.....	54
11.1	Problemen som förslaget syftar till att lösa	54
11.2	Konsekvenser om förslaget inte genomförs	55
11.3	Alternativa lösningar	55

11.3.1	Ingen reglering.....	55
11.3.2	En lag med inriktning på systematiskt och proaktivt skyddsarbete.....	56
11.3.3	En lag som ger rätt att vidta konkreta skyddsåtgärder.....	57
11.4	Skälen till att nya regler bedöms vara den lämpligaste åtgärden.....	58
11.5	Ekonomiska och andra konsekvenser.....	58
11.5.1	Ekonomiska konsekvenser i staten.....	58
11.5.2	Kommuner och regioner.....	60
11.5.3	Företag.....	60
11.5.4	Privatpersoner.....	62
11.6	Förslagets förhållande till unionsrätten	62
11.7	Kompensatoriska åtgärder.....	62
11.8	Tidpunkt för ikraftträdande och behov av informationsinsatser	63
11.9	Utvärdering efter genomförandet	63
12	Författningskommentar.....	63
12.1	Förslaget till lag om kollektivtrafikskydd.....	63
12.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	77
Bilaga 1	Uppdraget, beslut 2025-01-14.....	79
Bilaga 2	Ändring av uppdraget, beslut 2025-05-19.....	81

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om kollektivtrafikskydd

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll och syfte

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om hur kollektivtrafikskydd ska organiseras och bedrivas i fråga om kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller med tunnelbana.

2 § Lagen syftar till att säkerställa ett enhetligt och systematiskt arbete för att identifiera, bedöma och åtgärda risker för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken.

Ordförklaringar

3 § I denna lag betyder

kollektivtrafik: persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering på väg, järnväg, vatten, spårväg eller med tunnelbana,

arbete med kollektivtrafikskydd: ett enhetligt och systematiskt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, skyddsplaner, samarbete, övningar, utbildning och information för att identifiera, bedöma och åtgärda risker för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken, och

skyddsåtgärder: åtgärder för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet.

4 § I denna lag betyder

bytespunkt: en station, terminal eller motsvarande nod för kollektivtrafik, där byte mellan olika färdmedel eller trafikslag är möjligt,

utsedd bytespunkt: en bytespunkt som omfattas av krav på arbete med kollektivtrafikskydd,

innehavare av en utsedd bytespunkt: den fysiska eller juridiska person som förfogar över hela eller delar av en utsedd bytespunkt, och

aktör vid en utsedd bytespunkt: en fysisk eller juridisk person som utför transporter inom kollektivtrafik och då angör en utsedd bytespunkt eller som bedriver verksamhet vid en utsedd bytespunkt.

5 § I denna lag betyder *skyddspliktig transportör* en fysisk eller juridisk person som utför transporter inom kollektivtrafik och ska arbeta med kollektivtrafikskydd.

Lagens tillämpningsområde

6 § Denna lag gäller innehavare av utsedda bytespunkter, aktörer vid utsedda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer.

7 § Lagen ska inte tillämpas på kollektivtrafik som omfattas av lagen (2006:1209) om hamnskydd eller lagen (2004:487) om sjöfartsskydd.

Utsedda bytespunkter

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta vilka bytespunkter som ska vara utsedda bytespunkter. Ett sådant beslut får endast gälla bytespunkter där

1. ett betydande antal människor dagligen befinner sig, eller
2. det finns en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken.

9 § Ett beslut att utse en bytespunkt ska innehålla information om

1. vem eller vilka som är innehavare av bytespunkten och vilka områden i bytespunkten som varje innehavare förfogar över, och
2. de skyldigheter för en innehavare av en bytespunkt som följer av denna lag.

10 § Ett beslut att utse en bytespunkt ska gälla tills vidare eller under viss angiven tid.

Beslutet får upphävas eller ändras om förutsättningarna för beslutet har ändrats.

11 § Ett beslut att utse en bytespunkt eller att ändra eller upphäva ett sådant beslut ska delges innehavarna av de bytespunkter som beslutet omfattar.

12 § En innehavare av en utsedd bytespunkt ska informera aktörerna vid bytespunkten om beslutet att utse bytespunkten, beslut att ändra eller upphäva ett sådant beslut och vad besluten innebär för dem.

Om innehavaren förfogar över endast en del av bytespunkten, gäller informationsskyldigheten endast gentemot de aktörer som är verksamma vid innehavarens del av bytespunkten.

13 § Det beslut som gäller för en utsedd bytespunkt ska ses över varje år så att det motsvarar aktuella behov.

När skyldighet att vidta åtgärder vid en utsedd bytespunkt inträder

14 § De skyldigheter som enligt denna lag gäller för en innehavare av en utsedd bytespunkt inträder när innehavaren har delgetts beslutet enligt 11 §.

15 § De skyldigheter som enligt denna lag gäller för en aktör vid en utsedd bytespunkt inträder när aktören har informerats om beslutet enligt 12 §.

Skyddspliktiga transportörer

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att transportörer inom kollektivtrafik ska vara skyddspliktiga.

Föreskrifterna ska endast gälla transportörer

1. som dagligen transporterar ett betydande antal passagerare, eller
2. vars verksamhet av särskilda skäl är förenad med en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken.

Arbete med kollektivtrafikskydd

17 § En innehavare av en utsedd bytespunkt eller en skyddspliktig transportör ska långsiktigt, kontinuerligt och systematiskt arbeta med kollektivtrafikskydd. Arbetet med kollektivtrafikskydd ska bedrivas så att det

1. är ändamålsenligt och proportionellt för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet i den egna verksamheten,

2. tar hänsyn till gemensamma risker och sårbarheter av betydelse för kollektivtrafikskyddet som uppstår i samband med verksamheter som bedrivs av andra så att dessa risker och sårbarheter kan hanteras gemensamt, och

3. tar hänsyn till såväl normala förhållanden som extraordinära händelser.

18 § En innehavare av en utsedd bytespunkt ska ställa krav på att aktörerna vid bytespunkten i sin tur vidtar åtgärder för att innehavaren ska kunna uppfylla kraven i 17 §.

Om innehavaren förfogar över endast en del av bytespunkten, gäller skyldigheten att ställa krav endast gentemot de aktörer som är verksamma vid innehavarens del av bytespunkten.

19 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om det arbete med kollektivtrafikskydd som avses i 17 och 18 §§.

Risk- och sårbarhetsanalyser

20 § En innehavare av en utsedd bytespunkt ska för sin del av bytespunkten sammanställa arbetet med att identifiera risker och sårbarheter i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen ska förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

21 § En skyddspliktig transportör ska sammanställa arbetet med att identifiera risker och sårbarheter i den egna verksamheten i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen ska förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avses i 20 och 21 §§.

Skyddsplaner

23 § En innehavare av en utsedd bytespunkt ska se till att en skyddsplan som omfattar hela det geografiska området för bytespunkten upprättas.

Om bytespunkten har fler än en innehavare, ska innehavarna samarbeta med varandra och upprätta en gemensam skyddsplan. Om det inte är möjligt att upprätta en gemensam skyddsplan, ska varje innehavare för sin del av bytespunkten upprätta en skyddsplan.

Skyddsplanen ska uppdateras löpande så att den tar hänsyn till identifierade risker och sårbarheter och motsvarar aktuella behov.

24 § Av en skyddsplan enligt 23 § ska framgå

1. de närmare gränserna för bytespunkten,
2. vem eller vilka som är innehavare av bytespunkten och vilka områden i bytespunkten som de förfogar över,
3. vilka som är aktörer vid bytespunkten eller den del av bytespunkten som skyddsplanen gäller, och
4. hur och när behovet av skyddsåtgärder vid bytespunkten eller den del av bytespunkten som skyddsplanen gäller ska tillgodoses.

Skyddsplanen ska ses över minst vartannat år och förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

25 § En innehavare av en utsedd bytespunkt ska informera en aktör vid bytespunkten om sådant innehåll i en skyddsplan enligt 23 § som aktören behöver känna till för att kunna vidta åtgärder enligt 18 §.

Om innehavaren förfogar över endast en del av bytespunkten, gäller informationsskyldigheten endast gentemot en aktör som är verksam vid innehavarens del av bytespunkten.

26 § En skyddspliktig transportör ska upprätta en skyddsplan för den egna verksamheten. Skyddsplanen ska uppdateras löpande så att den tar hänsyn till identifierade risker och sårbarheter och motsvarar aktuella behov.

27 § Av en skyddsplan enligt 26 § ska framgå

1. för vilken verksamhet som skyddsplanen gäller, och
2. hur och när behovet av skyddsåtgärder ska tillgodoses.

Skyddsplanen ska förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

28 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om sådana skyddsplaner som avses i 23 och 26 §§.

Genomförande av skyddsplaner

29 § Den som ansvarar för en skyddsplan enligt 23 eller 26 § ska vidta de åtgärder som behövs som är möjliga och rimliga för att genomföra planen.

Samarbete och övningar vid en utsedd bytespunkt

30 § Aktörerna vid en utsedd bytespunkt ska

1. samarbeta med bytespunktens innehavare om de risk- och sårbarhetsanalyser och skyddsplaner som omfattar bytespunkten, och
2. delta i gemensamma övningar.

31 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om övningar som avses i 30 §.

Anställda och andra som anlitas

32 § Innehavare av utsedda bytespunkter, aktörer vid utsedda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer ska ansvara för att

1. den som anställs eller på annat sätt anlitas i verksamheten får utbildning och övning i kollektivtrafikskydd, har god kännedom om arbetet med skyddet och följer gällande processer, rutiner och planer för skyddet, och
2. behovet av utbildning och övning kontinuerligt följs upp.

Tystnadsplikt

33 § Den som i arbetet med kollektivtrafikskydd enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen har fått del av en uppgift som rör kollektivtrafikskyddet får inte obehörigen röja uppgiften, om ett röjande skulle motverka syftet med kollektivtrafikskyddet.

I det allmännas verksamhet tillämpas offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i stället för första stycket.

Tillsyn

34 § Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

35 § Tillsynsmyndigheten har rätt att i den utsträckning som behövs för tillsynen ta del av upplysningar och handlingar.

36 § Tillsynsmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som omfattas av tillsynen ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

37 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Besluts verkställbarhet

38 § Ett beslut enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen gäller omedelbart om inte annat beslutas.

Överklagande

39 § Ett beslut enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.2 Förslag till förordning om kollektivtrafikskydd

Härigenom föreskrivs följande.

- 1 §** Denna förordning är meddelad med stöd av
- 16 § lagen (2026:000) om kollektivtrafikskydd i fråga om 4 §,
 - 19 § lagen om kollektivtrafikskydd i fråga om 5 §,
 - 22 § lagen om kollektivtrafikskydd i fråga om 6 §,
 - 28 § lagen om kollektivtrafikskydd i fråga om 7 §,
 - 31 § lagen om kollektivtrafikskydd i fråga om 8 §,
 - 37 § lagen om kollektivtrafikskydd i fråga om 9 §, och
 - 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Ordförklaringar

2 § I denna förordning har *kollektivtrafik*, *arbete med kollektivtrafikskydd*, *bytespunkt*, *utsedd bytespunkt* och *skyddspliktig transportör* samma betydelse som i lagen (2026:000) om kollektivtrafikskydd.

Utsedda bytespunkter

3 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får besluta att en bytespunkt ska vara en utsedd bytespunkt.

Av beslutet ska det framgå vilka omständigheter enligt 8 § 1 och 2 lagen (2026:000) om kollektivtrafikskydd som har lagts till grund för beslutet att utse bytespunkten.

Skyddspliktiga transportörer

4 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om att transportörer inom kollektivtrafik ska vara skyddspliktiga.

Arbete med kollektivtrafikskydd

5 § Transportstyrelsen får meddela de föreskrifter om arbete med kollektivtrafikskydd som, utöver det som följer av 17 och 18 §§ lagen (2026:000) om kollektivtrafikskydd, behövs för att tillgodose syftet med lagen. Föreskrifterna ska utformas med hänsyn till arten och omfattningen av den kollektivtrafik som ska skyddas.

Risk- och sårbarhetsanalyser

6 § Transportstyrelsen får meddela de föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser som, utöver det som följer av 20 och 21 §§ lagen (2026:000) om kollektivtrafikskydd, behövs för att tillgodose syftet med lagen. Föreskrifterna ska utformas med hänsyn till arten och omfattningen av den kollektivtrafik som ska skyddas.

Skyddsplaner

7 § Transportstyrelsen får meddela de föreskrifter om skyddsplaner som, utöver det som följer av 23 och 26 §§ lagen (2026:000) om kollektivtrafikskydd, behövs för att tillgodose syftet med lagen. Föreskrifterna ska utfor-

mas med hänsyn till arten och omfattningen av den kollektivtrafik som ska skyddas.

Övningar

8 § Transportstyrelsen får meddela de föreskrifter om övningar som, utöver det som följer av 30 § lagen (2026:000) om kollektivtrafikskydd, behövs för att tillgodose syftet med lagen. Föreskrifterna ska utformas med hänsyn till arten och omfattningen av den kollektivtrafik som ska skyddas.

Avgifter

9 § Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd

10 § Trafikverket ska vara nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd med uppgift att

1. vara en plattform för samverkan och informationsutbyte mellan aktörer, såväl privata som offentliga, i frågor som rör kollektivtrafikskydd,
2. bidra till att samordna och harmonisera det nationella arbetet med kollektivtrafikskydd,
3. ge råd och stöd till privata och offentliga aktörer i frågor om hot, sårbarheter och risker med koppling till kollektivtrafikskydd, och
4. genomföra utbildningar, övningar och andra kompetenshöjande insatser inom kollektivtrafikskydd.

Tillsynsmyndighet

11 § Transportstyrelsen utövar tillsyn över att lagen (2026:000) om kollektivtrafikskydd, denna förordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och förordningen följs.

Överklagande

12 § I 39 § lagen (2026:000) om kollektivtrafikskydd finns bestämmelser om överklagande.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

8 §

Sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser

- | | |
|---|---|
| 1. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier, | |
| 2. tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål samt transport eller förvaring av vapen, ammunition, sprängämnen, klyvbart material eller radioaktiva ämnen, | |
| 3. telekommunikation eller system för automatiserad behandling av information, | |
| 4. behörighet att få tillgång till upptagning för automatiserad behandling eller annan handling, | |
| 5. den civila luftfarten eller den civila sjöfarten, | |
| 6. transporter på land av farligt gods, <i>eller</i> | 6. transporter på land av farligt gods, |
| 7. hamnskydd. | 7. hamnskydd, <i>eller</i> |
| | 8. kollektivtrafikskydd. |

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2 En ny lag och förordning om kollektivtrafikskydd

2.1 En ny lag och förordning införs

Förslag: Det ska införas en ny lag och en ny förordning om kollektivtrafikskydd.

Den nya lagen ska innehålla bestämmelser om hur kollektivtrafikskydd ska organiseras och bedrivas i fråga om kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller med tunnelbana.

Syftet med lagen ska vara att säkerställa ett enhetligt och systematiskt arbete för att identifiera, bedöma och åtgärda risker för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken.

Den nya förordningen om kollektivtrafikskydd ska komplettera den nya lagen.

Skälen för förslaget

Behov av en sammanhållen och flexibel reglering

Regeringens målsättning är att resenärer ska kunna känna sig trygga när de reser kollektivt i Sverige, oavsett trafikslag, såväl under resan som på stationer och i terminaler. I uppdraget för denna utredning ingår att ta fram en lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd med utgångspunkt i de förslag och rekommendationer som Trafikverket och Transportstyrelsen redovisade i rapporten Uppdrag att utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet (LI2024/00224) i januari 2024. I den nämnda rapporten angavs att tryggheten skulle öka genom att en ny lag skulle skapa förutsättningar för ett mer enhetligt och systematiskt angreppssätt och därmed minska risken för attentat eller antagonistiska handlingar och mildra konsekvenserna för såväl samhället som den enskilde om något sådant ändå skulle inträffa.

Det nuvarande skyddet av kollektivtrafiken på väg, järnväg, vatten, spårväg eller med tunnelbana bygger på frivilliga initiativ och är beroende av att olika aktörer inom kollektivtrafiken själva hanterar frågan. Det finns ett fåtal särskilda skyddsregler, då främst med inriktning på järnvägstrafik. Det behöver säkerställas att de aktörer som kan påverka kollektivtrafikskyddet verkligen prioriterar frågan och systematiskt arbetar med den. De aktörer som kan påverka skyddet bör även ha förmågan att gemensamt analysera och genomföra samordnade och skyndsamma skyddsåtgärder. Skyddsarbete är resurskrävande och det är inte tillräckligt att förlita sig på frivillighet. Regeringen har bedömt att det behöver tas fram ett lagstiftningsförslag som bygger på samma principer som gällande regler för järnvägssäkerhet, dvs. ett förslag som innebär att det ställs krav på att berörda aktörer genom strukturerade metoder identifierar och kontinuerligt hanterar de risker som är kopplade till en organisations verksamheter.

Ett sätt att garantera att ett arbete med kollektivtrafikskydd sker skulle kunna vara att föra in bestämmelser om skydd i befintliga regleringar av de olika trafikslagen. Det skulle dock sannolikt leda till en svårtydd lagstiftning där det är oklart vad som gäller för respektive trafikslag. Det blir svårt att garantera en miniminivå för skyddet inom samtliga trafikslag. Det kan vidare finnas en risk för att en spridd lagstiftning inte hinner ändras i den takt som EU-rätten utvecklas eftersom processen att ändra lag, förordning och myndighetsföreskrifter tar tid. För att få en överskådlig lagstiftning som lättare kan anpassas till eventuella EU-rättsakter och hanteras på ett enhetligt sätt, föreslås en sammanhållen reglering som gäller samtliga trafikslag förutom luftfart.

Ett ytterligare skäl för att hålla samman regleringen är att det behövs en särskild reglering av kollektivtrafikskyddet i bytespunkter. Kollektivtrafiken utgör en viktig del av många människors vardag och bytet mellan färdmedel behöver kunna ske på ett smidigt sätt. Eftersom kollektivtrafiken är ett öppet system där flera olika aktörer samverkar, behöver ansvaret för att vidta åtgärder för att upprätthålla skyddet i bytespunkterna klargöras. Resenärer och andra som befinner sig i kollektivtrafiksystemet behöver få ett likvärdigt skydd oberoende av trafikslag. Människor behöver skyddas inte enbart i anslutning till olika färdmedel utan även när de av andra anledningar befinner sig vid bytespunkterna. För att följa regeringens målsättning om att säkerställa att resenärer ska kunna känna sig trygga när de reser kollektivt i Sverige, oavsett trafikslag, såväl under resan som på stationer och i terminaler, behöver alltså en ny lag om kollektivtrafikskydd införas.

Syftet med en ny lag om kollektivtrafikskydd

Uppdraget avser en ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Eftersom kollektivtrafik på järnväg också utgör kollektivtrafik, bör den nya lagen benämnas "lagen om kollektivtrafikskydd". I det följande är det därför tillräckligt att endast tala om "kollektivtrafikskydd" och då även avse skydd av kollektivtrafik på järnväg. I Trafikverkets och Transportstyrelsens rapport gjordes bedömningen att godstrafik på järnväg inte skulle inkluderas i rapporten även om godstrafik på järnväg befinner sig i samma system som persontrafiken och det därmed finns en nära koppling mellan de båda. Det bedömdes i rapporten att kopplingen i sig inte motiverar att godstrafiken ska inkluderas. Samma bedömning görs i denna promemoria. Promemorian innehåller följaktligen ett förslag till lag om kollektivtrafikskydd. Krav enligt den nya lagen kan dock i vissa fall även komma att ställas på järnvägsföretag som bedriver godstrafik. Det kan bli fallet om företaget bedriver verksamhet vid en bytespunkt som omfattas av krav på arbete med kollektivtrafikskydd.

Inledningsvis behöver man ta ställning till vad arbete med kollektivtrafikskydd innebär i den nya lagens mening. Ett tillvägagångssätt är att utgå från hur begreppen hamnskydd, sjöfartsskydd och luftfartsskydd definieras. *Hamnskydd* definieras i lagen (2006:1209) om hamnskydd som åtgärder som ska vidtas i hamnar i syfte att skydda människor, infrastruktur och utrustning i hamnarna mot allvarliga olagliga handlingar. *Sjöfartsskydd* är, enligt definitionen i förordning (EG) nr

725/2004¹, en kombination av förebyggande åtgärder som syftar till att skydda sjöfarten och hamnanläggningarna mot hot om avsiktliga olagliga handlingar. *Luftfartsskydd* är, enligt förordning (EG) nr 300/2008², en kombination av åtgärder och personella och materiella resurser som syftar till att skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar som äventyrar skyddet av den civila luftfarten. Med utgångspunkt från liknande definitioner inom andra trafikslag kan *arbete med kollektivtrafikskydd* definieras som ett enhetligt och systematiskt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, skyddsplaner, samarbete, övningar, utbildning och information för att identifiera, bedöma och åtgärda risker för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken. I detta inbegrips alltså den systematiska och kontinuerliga riskhantering som avses med uppdraget. Den nya lagen tar framför allt sikte på det systematiska proaktiva skyddsarbetet med inriktning på analysarbete och åtgärdsplaner. Lagen utgör inte i sig stöd för att kunna vidta konkreta skyddsåtgärder i kollektivtrafiken. Med *skyddsåtgärder* avses här åtgärder för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet. Det kan i vissa fall krävas författningsstöd, tillstånd eller motsvarande för att vidta sådana åtgärder. Andra åtgärder kräver inget sådant stöd.

Skyddsarbetet är inriktat på att hantera risker för allvarliga olagliga handlingar. Någon närmare angivelse av vilka handlingar som avses med begreppet ”allvarliga olagliga handlingar” låter sig inte göras, men det ska vara fråga om handlingar som rent allmänt är att betrakta som allvarliga när de riktas särskilt mot kollektivtrafiken, bl.a. på grund av de följder som handlingarna kan få. De allvarliga olagliga handlingar som riktas mot kollektivtrafiken och som åsyftas i den nya lagen kan i vissa fall klassificeras som terroristbrott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller brott enligt 13 kap. brottsbalken. Det går dock inte att ange exakt vilka handlingar som det systematiska arbetet med att identifiera, bedöma och åtgärda risker ska skydda mot. Det väsentliga är att handlingarna är att betrakta som allvarliga eftersom de riktas mot kollektivtrafiken. Den brottslighet och de ordningsstörningar som i övrigt förekommer inom kollektivtrafiken, bör kunna hanteras med stöd av befintlig lagstiftning, exempelvis ordningslagen (1993:1617) och polislagen (1984:387). Det kan visserligen komma att uppstå en viss gränsdragningsproblematik i de fall brottsligheten i sig är allvarlig samtidigt som den påverkar kollektivtrafiken. Så skulle kunna vara fallet om en förare av ett färdmedel inom kollektivtrafiken inte följer trafikreglerna eller använder sig av otillåtna ämnen, såsom alkohol eller narkotika. Det som blir avgörande för om sådant agerande omfattas av den nya lagen är huruvida handlingarna som sådana kan anses riktade mot kollektivtrafiken.

Även om skyddet främst är inriktat på resenärer inom kollektivtrafiken, går det inte att begränsa skyddet enbart till dem. Människor som arbetar i eller av annan anledning befinner sig inom kollektivtrafiken behöver också

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002.

skyddas mot angrepp utifrån. När människor angrips i kollektivtrafiken, är sannolikheten stor att även materiella skador uppstår, exempelvis på byggnader, spåranläggningar och annan infrastruktur. Olika typer av fordon, utrustning, gods och bagage är exempel på materiel som också kan löpa risk för skador. Det krävs inte att materielen används i syfte att bedriva kollektivtrafik för att den ska omfattas av kollektivtrafikskydd. Allvarliga olagliga handlingar som vidtas för att skada infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken medför ofta även en risk för att människor skadas. Skyddet behöver hantera samtliga dessa aspekter.

2.2 Förhållandet till annan reglering

2.2.1 Beredskap och åtgärder för att stärka samhällets motståndskraft

Det finns flera regelverk som har liknande syften som den föreslagna lagen, exempelvis bestämmelser om beredskap och åtgärder för att stärka samhällets motståndskraft. Den nya lagen behöver vara förenlig med sådan reglering. Nationella hotbilder eller större extraordinära händelser i kollektivtrafiken kan påverka behovet av kollektivtrafikskydd. Skyddsåtgärder kan stärka motståndskraften och bidra till ökad resiliens för samhället i stort.

Sedan 2022 finns en struktur för den svenska krisberedskapen och det civila försvaret med, i dag, tio beredskapssektorer som utgör grund för myndighetsgemensam planering och beredskapsutveckling. Närmare reglering kring detta finns i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen). Syftet med beredskapsförordningen är att statliga myndigheter under regeringen genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Statliga myndigheter som har ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret ska vara beredskapsmyndigheter. I varje beredskapssektor ska en av beredskapsmyndigheterna vara sektorsansvarig myndighet. Övriga beredskapsmyndigheter i sektorn ska delta i arbetet. För beredskapssektorn ”Transporter” är Trafikverket sektorsansvarig myndighet. Övriga beredskapsmyndigheter som ingår i beredskapssektorn är Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. För kommuner och regioner gäller lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.³ Länsstyrelsernas beredskap regleras bl.a. i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

³ Se även SOU 2024:65 Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, där en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap föreslås.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ansvarar enligt sin instruktion⁴ för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. MSB:s ansvar avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. I myndighetens uppgifter ingår att utveckla och stödja arbetet med civilt försvar och att följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar. MSB är vidare beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt beredskapsförordningen. Vid olyckor och kriser samt vid höjd beredskap ska MSB stödja myndigheternas samordning av åtgärder och också bistå Regeringskansliet med underlag och information av betydelse för myndighetens ansvarsområde. MSB har alltså en central roll i krisberedskapen. Den nya lagen måste gå att förena med den befintliga strukturen för den svenska beredskapslagstiftningen.

Det finns vidare en tydlig koppling till direktiv (EU) 2022/2555⁵ (NIS2-direktivet) och direktiv (EU) 2022/2557⁶ (CER-direktivet). För närvarande pågår ett arbete med att genomföra direktiven i svensk rätt. NIS2-direktivet handlar om informations- och cybersäkerhet. Genomförandet av NIS2-direktivet har behandlats i SOU 2024:18⁷, där det föreslås en ny lag om cybersäkerhet. Transporter är en av de sektorer som omfattas av direktivet. CER-direktivet handlar om kritiska entiteters motståndskraft och syftar till att stärka motståndskraften i samhällsviktiga tjänster. Transporter, med undersektorn kollektivtrafik, är en av de sektorer som omfattas. Genomförandet behandlas i SOU 2024:64⁸, där det föreslås en ny lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Transportstyrelsen föreslås vara tillsynsmyndighet för sektorn Transport såväl när det gäller NIS2-direktivet som CER-direktivet. Den nya lagen om kollektivtrafikskydd måste kunna fungera ihop med de lagstiftningsåtgärder som slutligen beslutas för att genomföra direktiven. I dag finns lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster som bl.a. ställer krav på leverantörer av samhällsviktiga tjänster. Lagen genomför direktiv (EU) 2016/1148⁹ (NIS1-direktivet) som ersatts av NIS2-direktivet.

2.2.2 Luftfartsskydd, sjöfartsskydd och hamnskydd

Det finns regelverk som behandlar skydd inom andra trafikslag, såsom bestämmelser om luftfartsskydd, sjöfartsskydd och hamnskydd. En väsentlig skillnad i förhållande till kollektivtrafikskydd är dock att de befintliga regelverken grundar sig på internationella åtaganden och EU-

⁴ Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG.

⁷ SOU 2024:18 Nya regler om cybersäkerhet.

⁸ SOU 2024:64 Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

rätt. Avsikten med den nya lagen om kollektivtrafikskydd är inte att påverka regleringarna om luftfartsskydd, hamnskydd eller sjöfartsskydd.

Bestämmelser om luftfartsskydd finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008¹⁰. Förordningen och dess bilaga innefattar en rad bestämmelser som anger krav för säkerheten på flygplatser. Kraven avser bl.a. säkerhetskontroller av personal, av luftfartyg, av passagerare och av föremål. I kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1998¹¹ finns ytterligare bestämmelser som är centrala för skyddet. Inom luftfartsområdet finns också internationella konventioner som Sverige är bundet av, exempelvis Chicagokonventionen. Bestämmelser med koppling till luftfartsskydd finns även i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd, förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd och Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2020:80) om luftfartsskydd. Flertalet svenska flygplatser är skyddsobjekt, åtminstone vad gäller delar av anläggningarna. Det innebär att också skyddslagen (2010:305) gäller.

Bestämmelser om sjöfartsskydd finns i förordning (EG) nr 725/2004¹². Huvudsyftet med EU-förordningen är att inrätta och genomföra gemenskapsåtgärder som syftar till att förbättra sjöfartsskyddet på fartyg som används för internationell handel och nationell sjöfart, samt i berörda hamnanläggningar, inför hot om avsiktliga olagliga handlingar. Genom förordningen harmoniserades och införlivades i gemenskapsrätten de bestämmelser som på internationell nivå hade utarbetats inom den internationella sjöfartsorganisationen (IMO). Sjöfartsskyddet tar sikte på, förutom fartyget, det mer landnära område där samverkan mellan fartyg och hamn äger rum, dvs. det mer avgränsade område där gods och passagerare befinner sig före och efter ombordgåendet eller lastningen och lossningen. EU-förordningen om sjöfartsskydd kompletteras på nationell nivå av lagen (2004:487) om sjöfartsskydd, förordningen (2004:283) om sjöfartsskydd och Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2004:13) om sjöfartsskydd.

Bestämmelser om hamnskydd finns i direktiv 2005/65/EG¹³, hamnskyddsdirektivet. Hamnskyddsdirektivet tillkom som ett andra steg efter regelverket om sjöfartsskydd. Hamnskyddsdirektivet genomförs i svensk rätt genom lagen (2006:1209) om hamnskydd, förordningen (2006:1213) om hamnskydd och Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2022:21) om hamnskydd. Bestämmelserna om hamnskydd syftar till att skydda hamnarna mot hot om säkerhetstillbud. I en hamn ingår minst en sådan hamnanläggning som omfattas av förordning (EG) nr 725/2004. För själva hamnanläggningarna ska dock inte lagen om hamnskydd tillämpas, utan i stället lagen om sjöfartsskydd.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002.

¹¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1998 av den 5 november 2015 om detaljerade bestämmelser för genomförande av de gemensamma grundläggande standarderna avseende luftfartsskydd.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/65/EG av den 26 oktober 2005 om ökat hamnskydd.

Bestämmelserna om sjöfartsskydd och hamnskydd kompletterar varandra genom att de medför krav på ett sammanhängande skydd som sträcker sig från fartygen via hamnanläggningen till det landbaserade hamnområdet. Det är även värt att nämna att vissa hamnar och hamnanläggningar är skyddsobjekt vilket innebär att också skyddslagen gäller.

2.2.3 Annan reglering med liknande syften

Det finns, utöver de regleringar som redan tagits upp i detta avsnitt, ett antal andra regleringar med närliggande syften att förhålla sig till, exempelvis den redan nämnda skyddslagen (2010:305), säkerhetsskyddslagen (2018:585), ordningslagen (1993:1617) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Det analysarbete och övriga skyddsarbete som sker enligt dessa regleringar bör åtminstone till vissa delar kunna användas i arbetet med kollektivtrafikskydd.

2.2.4 Polismyndighetens och Säkerhetspolisens roll

Slutligen bör nämnas någonting om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens ansvar på ett mer övergripande plan för ordningen och säkerheten i Sverige. Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.¹⁴

Polismyndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, samt övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat.¹⁵ Polismyndigheten ska vidare följa samhällsförändringar som påverkar brottsligheten och den allmänna ordningen och säkerheten, och ha förmåga att snabbt reagera när det behövs, samt ha god planläggning när det gäller säkerheten för viktigare objekt, liksom inför och vid särskilda händelser.¹⁶

Till Säkerhetspolisens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott, samt utreda och beivra sådana brott som nu nämnts, samt fullgöra uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen.¹⁷ Säkerhetspolisen ska vidare följa händelseutvecklingen i omvärlden och ha förmåga att snabbt anpassa inriktningen av verksamheten när det behövs. Säkerhetspolisens ansvarar för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra bl.a. brott mot terroristbrottslagen (2022:666) och sådana brott mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala

¹⁴ 1 § polislagen (1984:387).

¹⁵ 2 § 1 och 2 polislagen.

¹⁶ 2 § 2 och 5 förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

¹⁷ 3 § 1, 2 och 4 polislagen.

samhällsfunktioner.¹⁸ I 13 kap. brottsbalken finns bestämmelser om allmänfarliga brott såsom allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage. Det handlar alltså om brottslighet som kan ha koppling till kollektivtrafiken.

Både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen är beredskapsmyndigheter enligt den ovan nämnda beredskapsförordningen¹⁹. Polismyndigheten är dessutom sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn ”Ordning och säkerhet”.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har alltså ett övergripande ansvar för ordning och säkerhet. Myndigheterna utgör även en del av beredskapssystemet. De båda myndigheterna är med sina befogenheter, informationskanaler och sin kompetens viktiga aktörer när det gäller att uppnå syftet med den nya lagen. I dag deltar myndigheterna i samverkan inom ramen för NRK (det nationella rådet för kollektivtrafikskydd)²⁰. Avsikten med en ny lag om kollektivtrafikskydd är inte att Polismyndigheten och Säkerhetspolisens ansvar för arbete med ordning och säkerhet inom kollektivtrafiken ska minska. I stället ska den nya lagen säkerställa att även andra aktörer arbetar enhetligt och systematiskt med skyddet av kollektivtrafiken. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör med sina kunskaper och befogenheter kunna ha en aktiv roll i detta arbete.

2.3 Tillämpningsområdet

2.3.1 Vilken kollektivtrafik som avses

Förslag: Den nya lagen ska gälla kollektivtrafik på land och vatten, förutom kollektivtrafik som omfattas av lagen om hamnskydd eller lagen om sjöfartsskydd.

Lagen ska gälla innehavare av utsedda bytespunkter, aktörer vid utsedda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer.

Skälen för förslaget: Den nya lagen bör avse all kollektivtrafik på land och vatten. Begreppet kollektivtrafik har samma innebörd som i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik som hänvisar till definitionen av kollektivtrafik i förordning (EG) nr 1370/2007 (EU:s kollektivtrafikförordning)²¹. Kollektivtrafik definieras där som ”persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering” (artikel 2 a). Artikel 1.2 i EU:s kollektivtrafikförordning öppnar för att göra förordningen tillämplig på vatten, vilket har gjorts för svensk del. I 1 kap. 1 a § lagen om kollektivtrafik anges att EU:s kollektivtrafikförordning gäller i fråga om kollektivtrafik på vatten. Begreppet ”kollektivtrafik på vatten” används i stället för uttrycket ”inre vattenvägar och marina vatten” som

¹⁸ 2 § 3, samt 3 § 2 och 3 förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.

¹⁹ Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

²⁰ Tidigare NRJK, det nationella rådet för jämvägs- och kollektivtrafikskydd.

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på jämväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

används i EU:s kollektivtrafikförordning. Till kollektivtrafik räknas inte beställningstrafik, exempelvis taxi eller färdtjänst, chartertrafik eller rundresor där passagerarna åker tillbaka till samma utgångspunkt. Till kollektivtrafik räknas inte heller trafik som anordnas vid särskilda evenemang, resor där logi eller andra turisttjänster ingår i resan eller resor där det huvudsakliga syftet är något annat än själva persontransporten. Museitrafik utgör inte heller kollektivtrafik.

Med *kollektivtrafik* avses således i den nya lagen persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering på väg, järnväg, vatten, spårväg eller med tunnelbana. Med persontransporttjänster på väg avses persontrafik med buss. Med persontransporttjänster på vatten avses skärgårdstrafik och liknande trafik på svenskt sjöterritorium. Det gäller dock endast i den mån trafiken inte omfattas av lagen (2006:1209) om hamnskydd eller lagen (2004:487) om sjöfartsskydd som genomför EU-regler. Även om regelverket om hamnskydd respektive sjöfartsskydd kan tillämpas på frivillig väg behövs bindande regler för att säkra skyddet till sjöss. I likhet med lagen om kollektivtrafik och EU:s kollektivtrafikförordning föreslås lagen inte vara tillämplig på luftfart.

Den föreslagna lagen innebär ett krav på arbete med kollektivtrafikskydd vid vissa utsedda bytespunkter och hos vissa skyddspliktiga transportörer. Tillämpningsområdet för den föreslagna lagen definieras utifrån vilka som ska tillämpa lagen. De aktörer som omfattas av lagens tillämpningsområde är innehavare av utsedda bytespunkter, aktörer vid utsedda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer. En närmare beskrivning av de olika aktörerna och deras roller inom kollektivtrafikskyddet framgår av avsnitt 2.3.2 och 2.3.3.

2.3.2 Utsedda bytespunkter

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få besluta vilka bytespunkter som ska vara utsedda bytespunkter.

Skälen för förslaget

Kollektivtrafikskydd vid utsedda bytespunkter

En stor del av kollektivtrafiken äger rum i bytespunkter där flera aktörer verkar samtidigt. Med *bytespunkt* avses här en station, terminal eller motsvarande nod för kollektivtrafik, där byte mellan olika färdmedel eller trafikslag är möjligt. Det kan vara fråga om bytespunkter på land, såsom stationer för spårbunden trafik, bussterminaler samt resecentrum där flera trafikslag möts. Men, även bytespunkter för kollektivtrafik på vatten, exempelvis kajplatser för skärgårdstrafiken, utgör bytespunkter i den nya lagens mening. Eftersom ett stort antal människor tidvis befinner sig vid bytespunkterna och då blir särskilt utsatta, behöver det finnas en reglering som säkerställer att det finns ett kollektivtrafikskydd där. Det är, åtminstone såvitt gäller vissa bytespunkter, inte tillräckligt att det gemensamma skyddet organiseras enbart på frivillig väg. Att ställa krav på arbete med kollektivtrafikskydd vid samtliga bytespunkter skulle dock bli onödigt kostnadsdrivande och betungande. Det föreslås därför att

regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta vilka bytespunkter som ska vara sådana utsedda bytespunkter. Att en bytespunkt utses innebär att aktörer som är verksamma vid bytespunkten, så kallade innehavare av en utsedd bytespunkt och aktörer vid en utsedd bytespunkt, kommer att omfattas av lagens krav. Med *utsedd bytespunkt* avses således enligt den nya lagen en bytespunkt som omfattas av krav på arbete med kollektivtrafikskydd.

Den nya lagen syftar till att skydda bl.a. människor som av olika anledningar befinner sig i kollektivtrafiken. Det finns därmed ingen begränsning till kollektivtrafikresenärer när det gäller vilka personer som omfattas av skyddet vid de utsedda bytespunkterna. En person som har anlänt till bytespunkten med taxi omfattas av skydd på samma sätt som en person som har anlänt med tunnelbana. Detsamma gäller personer som arbetar vid bytespunkten. Personerna kan dessutom befinna sig där av helt andra anledningar än resor och arbete, exempelvis för att de passerar en gångtunnel eller handlar varor i en kiosk vid bytespunkten. Så länge de befinner sig vid en utsedd bytespunkt omfattas de av kollektivtrafikskyddet.

Krav på arbete med kollektivtrafikskydd vid en utsedd bytespunkt

Möjligheten att hantera det gemensamma skyddet av kollektivtrafiken vid de utsedda bytespunkterna är beroende av att de aktörer som verkar där arbetar tillsammans med skyddet. I den nya lagen benämns dessa aktörer innehavare av en utsedd bytespunkt respektive aktör vid en utsedd bytespunkt.

Innehavare av en utsedd bytespunkt är den fysiska eller juridiska person som förfogar över hela eller delar av en utsedd bytespunkt. Innehavaren är alltså den som har det avgörande inflytandet över bytespunkten även om denne själv inte bedriver verksamhet där. Det kan finnas flera innehavare vid en bytespunkt. Det är framför allt fastighetsägare, innehavare av stationer, terminaler och motsvarande samt förvaltare av infrastruktur för kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana eller spårväg, som avses med begreppet. Avsikten är att den som förfogar över hela eller delar av bytespunkten, oftast mera varaktigt, och som har befogenheten att bestämma vilken verksamhet som får pågå där ska omfattas. En innehavare kan vara en privat eller offentlig aktör. Den som är innehavare av en utsedd bytespunkt ska tillsammans med de andra aktörer som är verksamma vid bytespunkten samarbeta kring kollektivtrafikskyddet.

En *aktör vid en utsedd bytespunkt* kan antingen vara en fysisk eller juridisk person som utför transporter inom kollektivtrafik och då angör en utsedd bytespunkt, eller en fysisk eller juridisk person som bedriver verksamhet där. Även dessa aktörers verksamhet kan bedrivas i såväl privat som offentlig regi.

Med en *fysisk eller juridisk person som utför transporter inom kollektivtrafik och då angör en utsedd bytespunkt* avses de trafikoperatörer som enligt tidtabell avgår från, använder som hållplats, eller avslutar resan vid den utsedda bytespunkten. Bytespunkten är en nod för kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller med tunnelbana.

En *fysisk eller juridisk person som bedriver verksamhet vid en utsedd bytespunkt* är ett begrepp som kan omfatta många olika slags

verksamhetsutövare. Det centrala är att verksamheten bedrivs vid en utsedd bytespunkt, antingen inomhus eller utomhus. Det kan handla om café- eller restaurangverksamhet, försäljningsverksamhet eller annan näringsverksamhet. Även turistinformation och liknande verksamhet inryms i begreppet. Det finns inte något krav på att verksamheten ska ha en koppling till kollektivtrafik. Den som bedriver taxiverksamhet utanför en stationsbyggnad kan vara att se som aktör vid en utsedd bytespunkt. Ett järnvägsföretag som bedriver godstrafik kan också komma att omfattas av de krav som ställs på aktörerna vid en utsedd bytespunkt. Ett annat exempel skulle kunna vara ett bussföretag som angör bytespunkten som ett led i sin chartertrafik. Vilka aktörer som ska hänföras till den utsedda bytespunkten enbart genom att de bedriver någon form av verksamhet där, beror på hur de hanteras i den skyddsplan eller eventuellt de skyddsplaner som gäller för bytespunkten.

2.3.3 Skyddspliktiga transportörer

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att transportörer inom kollektivtrafik ska vara skyddspliktiga. Föreskrifterna ska endast gälla transportörer

- som dagligen transporterar ett betydande antal passagerare, eller
- vars verksamhet av särskilda skäl är förenad med en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken.

Skälen för förslaget: På samma sätt som avseende utsedda bytespunkter skulle krav på arbete med kollektivtrafikskydd för samtliga verksamhetsutövare inom kollektivtrafiken bli onödigt kostnadsdrivande och betungande. Därför föreslås en ordning som är anpassningsbar utifrån det behov av skydd som finns. I den nya lagen föreslås att det görs en avgränsning till vissa transportörer inom kollektivtrafiken. De verksamhetsutövare inom kollektivtrafik på land som åsyftas är de som utför transporter på järnväg, spårväg, med tunnelbana och på väg. Det är då fråga om järnvägsföretag, trafikutövare inom tunnelbana och spårväg samt bussföretag. När det gäller kollektivtrafik till sjöss handlar det närmast om rederier och andra som utför kollektivtrafik på vatten. Det är alltså inte den som upphandlat trafiken som avses utan utförarna. Det är utförarna som bedöms ha störst möjlighet att identifiera och hantera hot och sårbarheter i den operativa verksamheten.

En ytterligare avgränsning som föreslås är att det ska handla om transportörer som dagligen transporterar ett betydande antal passagerare, eller vars verksamhet av särskilda skäl är förenad med en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken. Behovet av att inrätta ett systematiskt arbete med kollektivtrafikskydd bedöms som utgångspunkt vara störst hos trafikföretag med omfattande verksamhet inom kollektivtrafiken, dvs. det är ett betydande antal passagerare som transporteras varje dag. Det kan handla om trafik som bedrivs enbart under delar av året, det väsentliga är dock att den är av stor omfattning när den väl bedrivs. Det är främst kollektivtrafik i större städer som torde bli aktuell för föreskrifter.

Samtidigt behöver det finnas en öppning för att av andra skäl än trafikens omfattning låta vissa transportörer omfattas av regleringen. Det kan vara kollektivtrafik som inte är knuten till tätorterna, men som av särskilda skäl typiskt sett löper en mycket hög risk för att bli föremål för allvarliga olagliga handlingar.

Det föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka transportörer inom kollektivtrafik som ska vara skyddspliktiga. En *skyddspliktig transportör* enligt den nya lagen är därmed en fysisk eller juridisk person som utför transporter inom kollektivtrafik och ska arbeta med kollektivtrafikskydd. De föreslagna begränsningarna av vilka transportörer det kan bli fråga om torde innebära att transportörer inom kollektivtrafik inte kommer att omfattas av föreskrifter i någon större omfattning. Den primära regleringen av arbete med kollektivtrafikskydd bör avse aktörer som är verksamma vid utsedda bytespunkter.

De transportörer som omfattas av föreskrifter och därmed är skyddspliktiga kommer att träffas av kravet på arbete med kollektivtrafikskydd oberoende av om de är aktörer vid en utsedd bytespunkt eller inte. Kraven på dem i deras egenskap av aktör vid en utsedd bytespunkt är inte lika långtgående som när de omfattas av krav på arbete med kollektivtrafikskydd till följd av föreskrifter.

2.3.4 MSB:s roll när det gäller tillämpningsområdet

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vara den myndighet som utser bytespunkter och meddelar föreskrifter om skyddspliktiga transportörer.

Skälen för förslaget: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har med sin roll i beredskapssystemet en överblick över vilka bytespunkter som bör omfattas av krav på arbete med kollektivtrafikskydd. MSB bör därför utse dessa bytespunkter i beslut. MSB är även av samma skäl den myndighet som bedöms ha förmågan att föreskriva om vilka transportörer inom kollektivtrafik som, oberoende av om verksamheten bedrivs i anslutning till utsedda bytespunkter eller inte, bör omfattas av krav på arbete med kollektivtrafikskydd. MSB har tidigare tagit fram föreskrifter²² om vilka som är att se som leverantörer av samhällsviktiga tjänster, bl.a. på transportområdet, och därmed träffas av krav i lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Mot den bakgrunden föreslås att MSB ska ta fram föreskrifter i fråga om vilka som ska vara skyddspliktiga transportörer. Ett annat alternativ skulle kunna vara att bemyndiga MSB att fatta beslut om vilka som ska vara skyddspliktiga transportörer enligt samma modell som gäller för utsedda bytespunkter.

När det gäller hur tillämpningsområdet för den nya lagen bör avgränsas är det viktigt att MSB kontinuerligt stämmer av behovet av skydd med beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektor Transport,

²² Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2024:4) om anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Även andra myndigheter, samt kommuner, regioner och länsstyrelser kan bidra med värdefull information i detta sammanhang. Det är viktigt att tillämpningsområdet för lagen hela tiden motsvarar det faktiska behov av arbete med kollektivtrafikskydd som föreligger.

2.3.5 Andra överväganden kring tillämpningsområdet

Överväganden kring krav på förvaltare av infrastruktur för spårtrafik

Förutom transportörer inom kollektivtrafik skulle även aktörer som förvaltar infrastruktur för kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana eller spårväg kunna komma i fråga som verksamhetsutövare som ska omfattas av krav på arbete med kollektivtrafikskydd. De aktörer som avses här är infrastrukturförvaltare enligt järnvägssäkerhetslagen (2022:367) eller lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem och spårinnehavare enligt lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg.

Genom möjligheten att besluta om att utse bytespunkter kan infrastruktur avsedd för kollektivtrafik, såsom spår och plattformar, komma att omfattas av krav på skydd genom att ingå i en utsedd bytespunkt. Vidare ställs redan krav på kommuner och regioner när det gäller förberedelse inför krissituationer inom kollektivtrafiken.²³ Kommunerna, och även staten, har dessutom ett ansvar för räddningstjänsten. Kommunerna ska ha ett handlingsprogram för räddningstjänst där bl.a. risker för olyckor som kan leda till räddningsinsatser ska identifieras.²⁴ Den befintliga regleringen i förening med förslaget om utsedda bytespunkter i den nya lagen förefaller därmed vara tillräcklig vad avser förvaltare av infrastruktur för spårtrafik.

Överväganden kring kommuner, regioner och regionala kollektivtrafikmyndigheter

I den nya lagen föreslås inte några specifika krav på kommuner, regioner eller regionala kollektivtrafikmyndigheter enbart utifrån att de är just regioner, kommuner eller regionala kollektivtrafikmyndigheter. De kan dock komma att omfattas av krav om de uppträder i egenskap av aktör med skyldigheter enligt lagen. De kan exempelvis uppträda som innehavare av en utsedd bytespunkt om de förfogar över fastigheter eller infrastruktur vid bytespunkten. Eventuella skyldigheter enligt annan lagstiftning, exempelvis när det gäller beredskap och räddningstjänst, påverkas inte av den nya lagen.

Det finns skäl att överväga huruvida de regionala kollektivtrafikmyndigheterna skulle kunna ha en roll i den nya lagen. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna (i dag 21 st.) ansvarar för trafiken i länet och tar fram trafikförsörjningsprogram (policydokument för

²³ Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

²⁴ 3 kap. 7 § och 8 § 2 lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

kollektivtrafik enligt artikel 2a i EU:s kollektivtrafikförordning²⁵). Det är de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som upphandlar trafiken i länet. Ett alternativ till att ställa krav på arbete med kollektivtrafikskydd hos verksamhetsutövare inom kollektivtrafiken skulle kunna vara att inrätta en ordning där de regionala kollektivtrafikmyndigheterna vid upphandling ställde krav på arbete med skydd. En sådan lösning skulle dock inte vara heltäckande eftersom den inte skulle omfatta den kommersiella, icke-upphandlade, trafiken.

Man kan också överväga om förekomsten av arbete med kollektivtrafikskydd skulle kunna ingå som en del i ett trafikförsörjningsprogram enligt 2 kap. 10 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik²⁶. Trafikförsörjningsprogrammen är inriktade på att fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken, se 2 kap. 8 § lagen om kollektivtrafik, inte att ställa uttryckliga krav på den. Det är därför svårt att ställa krav på arbete med kollektivtrafikskydd via sådana program, även om de omfattar såväl kommersiell som upphandlad trafik.

2.4 Vilka bytespunkter som utses

Förslag: Ett beslut att utse en bytespunkt ska endast få gälla bytespunkter där ett betydande antal människor dagligen befinner sig, eller det finns en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken.

Det beslut som gäller för en utsedd bytespunkt ska ses över varje år så att det motsvarar aktuella behov.

Skälen för förslaget: Ett införande av krav på arbete med kollektivtrafikskydd innebär förhoppningsvis att människor, infrastruktur och materiel i kollektivtrafiken skyddas mot allvarliga olagliga handlingar. Samtidigt kan ett krav på arbete med kollektivtrafikskydd vara betungande för dem som omfattas av kraven. Vid utsedda bytespunkter är det framför allt innehavarna av den utsedda bytespunkten som kan behöva vidta resurskrävande åtgärder. Hållningen kring vilka bytespunkter som ska utses bör därför vara restriktiv.

En förvaltningsmyndighet som handlägger ärenden om bytespunkter har att iaktta bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900). Det är viktigt att besluten grundar sig på objektiva och på förhand definierade kriterier. Ett sådant kriterium för att utse en bytespunkt bör vara att ett betydande antal människor dagligen, av olika anledningar, befinner sig vid bytespunkten. Detta mått visar på bytespunktens betydelse för samhällets funktion i stort. Ett annat kriterium bör vara att det vid bytespunkten finns en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken. Tidigare inträffade händelser eller kännedom om en specifik hotbild kan tyda på detta.

²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

²⁶ Se prop. 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag s. 44 f. angående införande av krav på trafikförsörjningsprogram.

Uttrycken ”ett betydande antal människor” och ”en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar” är dock inga mätbara begrepp utan kriterierna är någonting som beslutsfattaren har att ta ställning till i sitt beslut.

Det krävs att det finns ett angeläget behov av arbete med kollektivtrafikskydd vilket innebär att vissa förutsättningar ska vara uppfyllda för att en bytespunkt ska kunna utses. Ett sådant behov kan uppkomma plötsligt, men även upphöra med kort varsel. Eftersom ett beslut att utse en bytespunkt innebär skyldigheter för bytespunktens innehavare och aktörer vid bytespunkten, måste de utsedda bytespunkterna avspegla det behov som finns. Ett beslut som gäller för en utsedd bytespunkt ska därför ses över minst en gång varje år. Vid en sådan översyn har beslutsfattaren att ta ställning till huruvida bytespunkten fortsättningsvis ska vara utsedd. Det kan även finnas behov av att ändra beslutet så att det bättre ska motsvara aktuella behov.

2.5 Beslutets innehåll och följder

Förslag: Ett beslut att utse en bytespunkt ska innehålla information om

- vem eller vilka som är innehavare av bytespunkten och vilka områden i bytespunkten som varje innehavare förfogar över, och
- de skyldigheter för en innehavare av en bytespunkt som följer av lagen.

Ett beslut att utse en bytespunkt ska gälla tills vidare eller under viss angiven tid. Beslutet ska få upphävas eller ändras om förutsättningarna för beslutet har ändrats. Ett sådant beslut ska delges innehavarna av de bytespunkter som beslutet omfattar.

En innehavare av en utsedd bytespunkt ska informera aktörerna vid bytespunkten om beslutet att utse bytespunkten, beslut att ändra eller upphäva ett sådant beslut och vad besluten innebär för dem. Om innehavaren förfogar över endast en del av bytespunkten, ska informationsskyldigheten endast gälla gentemot de aktörer som är verksamma vid innehavarens del av bytespunkten.

De skyldigheter som enligt den föreslagna lagen ska gälla för en innehavare av en utsedd bytespunkt ska inträda när innehavaren har delgetts beslutet. De skyldigheter som enligt den föreslagna lagen ska gälla för en aktör vid en utsedd bytespunkt ska inträda när aktören har informerats om beslutet.

Skälen för förslaget

Utformning av ett beslut att utse en bytespunkt

Ett beslut att utse en bytespunkt är riktat till en eller flera innehavare av bytespunkten som i sin tur ska ställa krav på aktörerna vid bytespunkten. Den som fattar beslut om bytespunkter behöver därför hålla sig informerad om vem eller vilka som är innehavare av bytespunkterna. I ett beslut att utse en bytespunkt ska det finnas information om vem eller vilka som är innehavare av bytespunkten och vilka områden i bytespunkten som varje innehavare förfogar över. Vilka områden som varje innehavare förfogar

över bör, åtminstone på ett mera övergripande plan, gå att identifiera. Av de skyddsplaner som tas fram med anledning av beslutet att utse en bytespunkt ska de mera exakta geografiska avgränsningarna framgå.

Beslutet ska vidare innehålla information om de skyldigheter för en innehavare av en bytespunkt som följer av den nya lagen. En sådan skyldighet är att informera aktörerna vid bytespunkten om beslutet.

Beslutet ska gälla tills vidare eller under viss angiven tid. Det är dock viktigt att det beslut som gäller för en utsedd bytespunkt alltid är aktuellt (se avsnitt 2.4). Det innebär att även om beslutet gäller tills vidare behöver det ses över, minst en gång om året. Beslutet får upphävas eller ändras om förutsättningarna för beslutet har ändrats. Om beslutet att utse en bytespunkt ändras bör det nya beslutet ersätta det tidigare så att det enbart finns ett gällande beslut för varje utsedd bytespunkt.

När skyldigheterna inträder

För att någon ska kunna åläggas skyldigheter enligt den nya lagen behöver denne känna till att bytespunkten är en utsedd bytespunkt. För en innehavare av en utsedd bytespunkt blir beslutet känt genom delgivning. Detsamma gäller om beslutet ändras eller upphävs. Av beslutet ska framgå de skyldigheter för en innehavare av en bytespunkt som följer av lagen. Skyldigheterna gäller först när innehavaren har delgetts beslutet. En innehavare av en utsedd bytespunkt ska sedan hålla aktörerna vid bytespunkten informerade om beslutet att utse bytespunkten, eller om beslut att ändra eller upphäva ett sådant beslut. Aktörerna ska även informeras om vad besluten innebär för dem. Om innehavaren förfogar över endast en del av bytespunkten, gäller informationsskyldigheten endast gentemot de aktörer som är verksamma vid innehavarens del av bytespunkten. Det är innehavarna av en utsedd bytespunkt som vet vilka som vid varje tidpunkt är att se som aktörer vid bytespunkten.

Hur informationen lämnas till aktörerna vid bytespunkten är upp till varje innehavare att lösa. Ett sätt är att ta upp frågan i eventuella hyresavtal eller andra avtal som ger rätt att nyttja bytespunkten. På så sätt får den som avser att bedriva verksamhet vid bytespunkten vetskap om sina skyldigheter inför tecknandet av avtal. Detsamma gäller eventuella överenskommelser mellan en innehavare av en utsedd bytespunkt och någon som utför transporter inom kollektivtrafik och som avser att angöra bytespunkten i sin verksamhet. De skyldigheter som enligt den nya lagen gäller för en aktör vid en utsedd bytespunkt inträder när aktören har informerats om beslutet av en innehavare av bytespunkten. Den som är innehavare av en utsedd bytespunkt behöver kunna visa för den myndighet som bedriver tillsyn över lagen och anslutande föreskrifter (tillsynsmyndigheten) att informationsskyldigheten har fullgjorts. En innehavare av en utsedd bytespunkt har dessutom ett eget intresse av att lämna information om beslutet eftersom innehavaren är beroende av samarbetet med aktörerna för att kunna uppfylla kravet på arbete med kollektivtrafikskydd för egen del.

3 Arbetet med kollektivtrafikskydd

3.1 Ett systematiskt skyddsarbete

Förslag: En innehavare av en utsedd bytespunkt eller en skyddspliktig transportör ska långsiktigt, kontinuerligt och systematiskt arbeta med kollektivtrafikskydd. Arbetet med kollektivtrafikskydd ska bedrivas så att det

- är ändamålsenligt och proportionellt för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet i den egna verksamheten,
- tar hänsyn till gemensamma risker och sårbarheter av betydelse för kollektivtrafikskyddet som uppstår i samband med verksamheter som bedrivs av andra så att dessa risker och sårbarheter kan hanteras gemensamt, och
- tar hänsyn till såväl normala förhållanden som extraordinära händelser.

En innehavare av en utsedd bytespunkt ska ställa krav på att aktörerna vid bytespunkten i sin tur vidtar åtgärder för att innehavaren ska kunna uppfylla sina krav. Om innehavaren förfogar över endast en del av bytespunkten, gäller skyldigheten att ställa krav endast gentemot de aktörer som är verksamma vid innehavarens del av bytespunkten.

Skälen för förslaget

En löpande arbete som är anpassat till verksamheten

Den nya lagen innehåller bestämmelser om hur kollektivtrafikskydd ska organiseras och bedrivas i fråga om kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller med tunnelbana. Syftet är att säkerställa ett enhetligt och systematiskt arbete för att identifiera, bedöma och åtgärda risker för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken. För att arbetet med kollektivtrafikskyddet ska bli framgångsrikt, behöver det systematiseras i någon form. Risker och sårbarheter, även gemensamma sådana, behöver identifieras och utmynna i risk- och sårbarhetsanalyser. Dessa risk- och sårbarhetsanalyser ska sedan, tillsammans med annan tillgänglig information om risker och sårbarheter, ligga till grund för skyddsplaner, där behovet av skyddsåtgärder konkretiseras. Ibland behöver skyddsplanerna tas fram i samarbete med flera olika aktörer. Vid de utsedda bytespunkterna måste aktörerna samarbeta kring skyddsplanerna. Arbetet med att identifiera risker och sårbarheter samt ta fram skyddsplaner bör vara en ständigt pågående process.

Hur omfattande skyddsarbetet hos en innehavare av en utsedd bytespunkt eller en skyddspliktig transportör behöver vara beror på vilken verksamhet det är fråga om. Skyddsarbetet ska vara anpassat till och utvecklas jämsides med den egna verksamheten. Det ska bedrivas långsiktigt, kontinuerligt och systematiskt. Det proaktiva skyddsarbetet, som har en tydlig inriktning på analyser och åtgärdsplaner, ska vara ändamålsenligt och proportionellt så att en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet kan säkerställas. Skyddsarbetet ska omfatta såväl normala förhållanden som extraordinära händelser. Förutom den

vardagliga hanteringen av skyddet där ett förebyggande arbete utgör en viktig del, behöver skyddet även kunna hantera extraordinära händelser. Det behöver finnas en planering för hur man ska gå till väga i praktiken för att hantera och mildra konsekvenserna av terrorattentat eller andra allvarliga olagliga handlingar.

När man överväger vilka krav som ska ställas på skyddsarbetet bör man vara återhållsam med krav på inrättande av system för kvalitetssäkring enbart i syfte att hantera risker och sårbarheter. Eftersom sådana system riskerar att bli kostnadsdrivande, är det viktigt att krav på särskilda system för skydd införs endast i den mån det är nödvändigt. Det är dock en fördel om befintliga system för att hantera skyddet nyttjas där det är möjligt. De som omfattas av den nya lagens krav får därför själva välja hur de ska organisera sin verksamhet så att de lyckas uppfylla sina skyldigheter. Oavsett hur de väljer att uppfylla lagens krav behöver de använda sig av ett systematiskt arbetssätt. De kan välja att skapa nya rutiner och system, eller infoga skyddsaspekten i befintliga system. En sådan möjlighet till egna lösningar borde ge de bästa förutsättningarna för att hitta en lämplig form för skyddsarbetet som är anpassad till den egna verksamheten.

För verksamhet inom järnväg, tunnelbana och spårväg finns redan krav på säkerhetsstyrning för att säkerställa en säker drift. Skyddsaspekten i den mån det motsvarar engelskans "security" ingår inte bland kraven för vad säkerhetsstyrningen ska innehålla. Det är i stället trafiksäkerhet som ligger i fokus (engelskans "safety"). För verksamhet i den svenska delen av unionens järnvägssystem, som ingår i tillämpningsområdet för den svenska järnvägssäkerhetslagen (2022:367), finns dessutom en EU-rättslig reglering²⁷ om krav på säkerhetsstyrningssystem. Att införa krav på inrättande av förfaranden för kollektivtrafikskydd i säkerhetsstyrningssystemet skulle därför kunna innebära att otillåtna nationella regler (nationella särkrav) införs. Det är dock naturligtvis en fördel om eventuella befintliga system för kvalitetssäkring kan komma till användning för att hantera skyddsaspekter.

Gemensam riskkontroll

I den mån risker och sårbarheter berör flera aktörer samtidigt, behöver de som kan påverka riskerna och sårbarheterna arbeta tillsammans. Paralleller kan dras till arbetet med kontroll av gemensamma risker i järnvägslagstiftningen. Med riskkontroll i järnvägslagstiftningens mening avses att identifiera en risk, bedöma risken och vidta åtgärder för att åtgärda risken. Kravet på att genomföra riskkontroll ställs på järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare, men även andra aktörers verksamhet som har inverkan på den säkra driften i ett järnvägssystem beaktas när det gäller att hantera riskerna.²⁸ Motsvarande arbete med riskkontroll avseende kollektivtrafikskydd bör lämpligen kunna ske vid en utsedd bytespunkt eller hos skyddspliktiga transportörer.

²⁷ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/762 av den 8 mars 2018 om upprättande av gemensamma säkerhetsmetoder för krav på säkerhetsstyrningssystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/798 och om upphävande av kommissionens förordningar (EU) nr 1158/2010 och (EU) nr 1169/2010.

²⁸ Prop. 2021/22:83 Fjärde järnvägspaketet s. 199 f. och s. 220 f.

Vid en utsedd bytespunkt vilar huvudansvaret för den gemensamma riskkontrollen på dem som är innehavare av bytespunkten, dvs. oftast fastighetsägarna och infrastrukturförvaltarna²⁹. För att innehavarna ska kunna uppfylla sina krav avseende arbetet med kollektivtrafikskydd behöver de ställa krav på att aktörerna vid bytespunkten i sin tur vidtar åtgärder. De kan exempelvis ta upp frågan i eventuella hyresavtal eller andra avtal som ger rätt att nyttja bytespunkten. Detsamma gäller överenskommelser mellan en innehavare av en utsedd bytespunkt och någon som utför transporter inom kollektivtrafik och som avser att angöra bytespunkten i sin verksamhet. Aktörerna vid bytespunkten behöver informera innehavarna om vilka specifika risker de ser i sin verksamhet, det gäller framför allt risker som har koppling till de delar av bytespunkten som de själva använder. De behöver även informera den berörde innehavaren av bytespunkten om sin bedömning av riskerna och ge förslag på hur riskerna skulle kunna åtgärdas. Det gemensamma arbetet med riskkontroll ska sedan mynna ut i att den som är innehavare av en utsedd bytespunkt tar fram en risk- och sårbarhetsanalys för sin del av bytespunkten och även ser till att information om risker och sårbarheter hos andra aktörer som är verksamma vid bytespunkten förs vidare till den skyddsplan eller eventuellt de skyddsplaner som gäller för bytespunkten.

För att en skyddspliktig transportör ska kunna uppfylla kravet på arbete med kollektivtrafikskydd kan det även för denne finnas skäl att reglera det praktiska skyddsarbetet i avtal. Det framstår dock inte som nödvändigt att införa en bestämmelse motsvarande den som föreslås gälla för innehavare av en utsedd bytespunkt, som innebär att innehavaren ska ställa krav på aktörerna vid bytespunkten.

3.2 Personalens roll

Förslag: Innehavare av utsedda bytespunkter, aktörer vid utsedda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer ska ansvara för att

- den som anställs eller på annat sätt anlitas i verksamheten får utbildning och övning i kollektivtrafikskydd, har god kännedom om arbetet med skyddet och följer gällande processer, rutiner och planer för skyddet, och
- behovet av utbildning och övning kontinuerligt följs upp.

Bedömning: Det bör inte införas bestämmelser om bakgrundskontroll i den föreslagna lagen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Anställda och andra som anlitas i verksamheten

En del i uppdraget har varit att överväga om verksamhetsutövarna ska ansvara för att se till att berörd personal ges utbildning och blir föremål för andra förmågehöjande åtgärder när det gäller kollektivtrafikskydd. Det finns för närvarande en omfattande reglering om personalens kompetens

²⁹ Här avses förvaltare av infrastruktur för kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana eller spårväg.

avseende trafiksäkerhet. Däremot saknas bindande regler om krav på personal när det gäller kollektivtrafikskydd.

För att uppnå ett ändamålsenligt och effektivt kollektivtrafikskydd behöver de som omfattas av kraven se till att anställda och andra som anlitas har rätt kompetens. Vid utsedda bytespunkter ska alltså innehavare och aktörer se till att anställda och andra som anlitas får utbildning och övning i kollektivtrafikskydd, och att behovet av utbildning och övning kontinuerligt följs upp. De ska vidare se till att anställda och andra som anlitas har god kännedom om arbetet med kollektivtrafikskydd och att de följer de processer, rutiner och planer för skyddet som de är berörda av.

Vid en utsedd bytespunkt är det inte givet att samtliga aktörer kommer att bedriva ett eget systematiskt skyddsarbete där risk- och sårbarhetsanalyser och skyddsplaner ingår. Med det sagt kan omfattningen av skyddsarbetet komma att variera beroende på vilken aktör det handlar om. Vilket behov av kompetens som finns i bytespunkterna kommer till viss del att bero på hur bytespunktens innehavare väljer att bedriva skyddsarbetet, exempelvis genom att ange kompetensbehov i skyddsplanen. Skyddsarbetet ska alltid vara ändamålsenligt och proportionellt för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet. Det är framför allt den egna verksamheten och dess koppling till skyddsarbetet vid bytespunkten som behöver hanteras. Exempelvis kan en anställd hos ett bussföretag som vid bedrivandet av kollektivtrafik angör bytespunkten enbart behöva vara insatt i den del av skyddsarbetet som är hänförlig till bussterminalen. Om ett järnvägsföretag som bedriver godstrafik är att anse som aktör vid den utsedda bytespunkten kan också detta innebära att anställda behöver känna till det skyddsarbete som pågår där, sannolikt då främst i anslutning till de spår som järnvägsföretaget använder. Anställda och andra som anlitas i verksamhet som pågår vid en bytespunkt behöver dock alltid på ett övergripande plan känna till det skyddsarbete som drivs på av innehavarna av bytespunkten. De ska även vid behov bistå dem i detta arbete. För att kunna göra detta behöver de vara insatta i vilka risker och sårbarheter som finns i den egna verksamheten och hur detta påverkar det gemensamma skyddsarbetet vid bytespunkten.

Samma krav på att se till att anställda och andra som anlitas har rätt kompetens gäller för skyddspliktiga transportörer. De ska också se till att anställda och andra som anlitas uppfyller kraven på utbildning och övning, har god kännedom om skyddet och följer gällande processer, rutiner och planer för detta. En skyddspliktig transportör har detta ansvar oberoende av om transportören också angör en utsedd bytespunkt.

Det sagda innebär att behovet av kompetens hos de personer som de facto utgör en del av skyddsarbetet behöver ses över. Den som anlitar dessa personer måste informera de anlitade personerna om vilken roll de har i skyddsarbetet och vad som förväntas av dem. Detta innebär att anställda och andra som anlitas i verksamheten, exempelvis anställda hos anlitade bevakningsföretag, behöver vara insatta i relevanta delar av skyddsarbetet. Vilka insatser som behövs när det gäller kompetensen beror på vilken verksamhet det är fråga om och kan variera över tid, exempelvis utifrån en nationell hotbild. Det kan också förekomma att utbildningsinsatser behöver koncentreras till vissa trafikslag eller vissa bytespunkter. För att kunna identifiera vilket behov av kompetens som

finns krävs ett löpande utbyte av information mellan myndigheter och branschaktörer.

Inget krav på bakgrundskontroll föreslås

Det finns skäl att överväga om bestämmelser om bakgrundskontroll borde införas på samma sätt som enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) och den lag som föreslås genomföra CER-direktivet³⁰, dvs. lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare. Syftet med bakgrundskontroller är i dessa fall att klarlägga om en person kan antas vara lojal med de syften som finns bakom lagstiftningarna. Syftena är närliggande i förhållande till vad som skulle vara syftet med en bakgrundskontroll med inriktning på kollektivtrafikskydd. En bakgrundskontroll enligt den nya lagen skulle framför allt syfta till att säkerställa att anställda och andra som anlitas i verksamheten är lojala med skyddsarbetet. Det finns även bestämmelser om bakgrundskontroll av personal med andra syften, exempelvis 2 kap. 31 § första stycket skollagen (2010:800) som görs för att skydda barnets bästa.

Att kräva bakgrundskontroller, exempelvis huruvida en person förekommer i belastningsregistret, är i sig integritetskränkande. Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen följer att var och en är skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet får endast begränsas genom lag, se 2 kap. 20 § regeringsformen. Utgångspunkten är därför att krav på bakgrundskontroller får införas endast om syftet, dvs. att anställda och andra som anlitas i verksamheten är lojala med skyddsarbetet, inte kan uppnås på annat sätt.

Av säkerhetsskyddslagen framgår att den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas (3 kap. 1 §). Säkerhetskänslig verksamhet är verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (1 kap. 1 § första stycket). Verksamheten kan bedrivas både i allmän och enskild regi. Det är den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet som ska utreda behovet av säkerhetsskydd (2 kap. 1 § första stycket). Säkerhetspolisen och Försvarsmakten är samordningsmyndigheter enligt lagen.³¹ De ska i samverkan följa upp, utvärdera och utveckla arbetet med tillsyn och samråd. De ska även förmedla relevant hotinformation till tillsynsmyndigheterna och leda ett samarbetsforum där tillsynsmyndigheterna ingår, i syfte att underlätta samordning och åstadkomma en effektiv och likvärdig tillsyn. Transportstyrelsen, som är tillsynsmyndighet vad avser enskilda verksamhetsutövare bl.a. inom områdena vägtrafik, sjöfart och spårbunden trafik³², har meddelat föreskrifter om säkerhetsskydd³³. Enligt säkerhetsskyddslagens

³⁰ Se SOU 2024:64.

³¹ 8 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

³² 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen.

³³ Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2022:76) om säkerhetsskydd.

förarbeten³⁴ skulle det på transportområdet kunna finnas behov av säkerhetsskyddsåtgärder exempelvis vid större knutpunkter.

Skyddslagen (2010:305) innehåller bl.a. bestämmelser om skyddsobjekt och skyddsvakter. Med skyddsvakt avses den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman (9 §). För att bli skyddsvakt måste man godkännas med hänsyn till laglydnad, medborgerlig pålitlighet och i övrigt vara lämplig för uppgiften som skyddsvakt (25 §). Det är en länsstyrelse eller Försvarsmakten som gör prövningen. Vid prövningen av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska i regel uppgifter enligt 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen inhämtas, dvs. uppgifter som finns i både belastnings- och misstankeregistret samt vissa andra uppgifter.³⁵

Även i CER-direktivet finns bestämmelser om bakgrundskontroll av personer som på olika sätt deltar i en kritisk verksamhetsutövers verksamhet. Vid fastställandet av kategorier av personer som ska genomgå bakgrundskontroll ska även externa tjänsteleverantörers personal beaktas. Direktivet ska genomföras i svensk rätt. I den utredning som gjorts för att genomföra direktivet, SOU 2024:64, föreslås att syftet med en bakgrundskontroll är att endast den som bedöms vara lämplig ska få vara anställd eller på annat sätt delta i befattningar där deltagandet kan orsaka mer än ringa skada på den samhällsviktiga tjänsten (6 kap. 1 § den föreslagna lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare). Deltagandet i befattning är ett mycket brett begrepp och träffar anställda, men även konsulter eller andra som på något sätt kan delta i den aktuella befattningen. Det krävs även risk för ”mer än ringa skada på den samhällsviktiga tjänsten”.³⁶ Noteras bör att detta än så länge endast utgör förslag till lagstiftning.

De bevakningsföretag som anlitas, både vid bytespunkter och inom kollektivtrafiken i övrigt, har dessutom egna krav på att personal som anställs ska prövas med avseende på bl.a. laglydnad och medborgerlig pålitlighet. Enligt 4 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag ska all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för att få vara anställd i ett sådant företag. Uppgifterna som inhämtas motsvarar de som inhämtas vid prövning mot säkerhetsklass 3 enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585)³⁷ och omfattar således både belastnings- och misstankeregistret samt vissa andra uppgifter. En sådan prövning om laglydnad och pålitlighet ska göras av en utpekad länsstyrelse efter ansökan från ett bevakningsföretag. Ett godkännande kan återkallas enligt 13 a § lagen om bevakningsföretag. Det förekommer även att anställda i bevakningsföretag genomgår ytterligare säkerhetsprövningar enligt skyddslagen och säkerhetsskyddslagen.

Det finns alltså redan regler om bakgrundskontroll som träffar personal inom kollektivtrafiken. Även CER-direktivets bestämmelser kan komma att innebära nya sådana krav i svensk lagstiftning. Befintliga och

³⁴ Prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag s. 71 f.

³⁵ Se bestämmelser om prövningen i skyddsförordningen (2010:523).

³⁶ SOU 2024:64 s. 333 f.

³⁷ Se bestämmelser om prövningen i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.

kommande regler om bakgrundskontroll bör kunna nyttjas för att säkerställa det behov som finns. Det saknas således tillräckliga skäl för att införa krav på särskilda bakgrundskontroller i den nya lagen.

3.3 Särskilt om skyddsarbete vid de utsedda bytespunkterna

Förslag: En innehavare av en utsedd bytespunkt ska för sin del av bytespunkten sammanställa arbetet med att identifiera risker och sårbarheter i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen ska förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

En innehavare av en utsedd bytespunkt ska se till att en skyddsplan som omfattar hela det geografiska området för bytespunkten upprättas.

Om bytespunkten har fler än en innehavare, ska innehavarna samarbeta med varandra och upprätta en gemensam skyddsplan. Om det inte är möjligt att upprätta en gemensam skyddsplan, ska varje innehavare för sin del av bytespunkten upprätta en skyddsplan.

Skyddsplanen ska uppdateras löpande så att den tar hänsyn till identifierade risker och sårbarheter och motsvarar aktuella behov.

Av en skyddsplan för en utsedd bytespunkt ska framgå

- de närmare gränserna för bytespunkten,
- vem eller vilka som är innehavare av bytespunkten och vilka områden i bytespunkten som de förfogar över,
- vilka som är aktörer vid bytespunkten eller den del av bytespunkten som skyddsplanen gäller, och
- hur och när behovet av skyddsåtgärder vid bytespunkten eller den del av bytespunkten som skyddsplanen gäller ska tillgodoses.

Skyddsplanen ska ses över minst vartannat år och förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

En innehavare av en utsedd bytespunkt ska informera en aktör vid bytespunkten om sådant innehåll i en skyddsplan som aktören behöver känna till för att kunna vidta åtgärder. Om innehavaren förfogar över endast en del av bytespunkten, gäller informationsskyldigheten endast gentemot en aktör som är verksam vid innehavarens del av bytespunkten.

Den som ansvarar för en skyddsplan ska vidta de åtgärder som behövs som är möjliga och rimliga för att genomföra planen.

Aktörerna vid en utsedd bytespunkt ska

- samarbeta med bytespunktens innehavare om de risk- och sårbarhetsanalyser och skyddsplaner som omfattar bytespunkten, och
- delta i gemensamma övningar.

Skälen för förslaget

I avsnitt 3.1 och 3.2 har på ett övergripande plan redogjorts för de centrala momenten i arbetet med kollektivtrafikskydd och personalens roll i detta. Nedan följer ytterligare överväganden kring skyddsarbetet vid de utsedda bytespunkterna.

Överväganden kring samordningsansvar

Det finns anledning att överväga om det borde utses någon, en offentlig eller privat aktör, som skulle ha ett ansvar för att samordna arbetet vid en utsedd bytespunkt och ha det slutliga ansvaret för att de åtgärder som krävs enligt lagen verkligen vidtas. Det finns en liknande reglering i lagen (2006:1209) om hamnskydd, enligt vilken hamnskyddsorganet, dvs. hamninnehavaren, ansvarar för att ta fram en hamnskyddsplan. En hamninnehavare är en fysisk eller juridisk person som utövar det avgörande inflytandet över hamnens drift (1 kap. 3 §). I förarbetena³⁸ anges bl.a. att vem som har det avgörande inflytandet över hamnens drift beror på hur den enskilda hamnen är organiserad och hur verksamheten rättsligt är reglerad mellan dess olika aktörer. Det är t.ex. möjligt för en kommunal förvaltning att vara hamninnehavare. I en hamn med flera hamnanläggningar och hamnanläggningsinnehavare utgörs hamninnehavaren av den person som har det avgörande inflytandet över hela hamnen. Hamninnehavaren behöver inte ha inflytande över den dagliga driften av dessa hamnanläggningar, men bör ha möjlighet att förfoga över området som hamnanläggningen ligger inom eller på annat övergripande sätt styra verksamheten. Enbart ett ägande av marken som hamnanläggningen ligger inom torde normalt inte vara tillräckligt för att ett avgörande inflytande över driften föreligger.

Frågan är då om det går att peka ut någon aktör som har motsvarande avgörande inflytande över driften vid en utsedd bytespunkt, någon som kan sägas förfoga över bytespunkten. Bytespunkter kan i dag vara organiserade på många olika sätt och ägarförhållandena kan se olika ut. Olika aktörer, främst fastighetsägare och förvaltare av infrastruktur för spårtrafik, kan ha avgörande inflytande över olika geografiska områden inom samma bytespunkt. Eftersom förhållandena vid bytespunkterna är så varierande, förefaller det inte vara lämpligt att införa ett samordningsansvar i lag. I stället bör kravet på ett gemensamt skyddsarbete vid bytespunkterna leda till att de aktörer som förfogar över hela eller delar av bytespunkten tillsammans ansvarar för att driva på det gemensamma skyddsarbetet. Om det skulle visa sig vara omöjligt att hantera skyddsarbetet vid en bytespunkt på detta sätt, får andra lösningar övervägas.

Samtidigt har tillsynsmyndigheten, även om ingen samordningsansvarig aktör utsetts, en möjlighet att vidta tillsynsåtgärder (se kapitel 5). Tillsynsmyndigheten kan förelägga en fastighetsägare eller förvaltare av infrastruktur för spårtrafik som inte deltar i det gemensamma skyddsarbetet att vidta åtgärder för att uppfylla de krav som följer av lagen. Sådana åtgärder skulle kunna vara att lämna information till andra innehavare av bytespunkten och att genom aktiva åtgärder delta i samarbetet kring kollektivtrafikskyddet där.

Avgränsningen av en utsedd bytespunkt

Det är inte självklart hur de bytespunkter som omfattas av krav på arbete med kollektivtrafikskydd ska avgränsas. Exakt vilka delar av en bytespunkt som behöver omfattas av skydd kan inte beskrivas generellt i

en lag utan är beroende av hur bytespunkten i det enskilda fallet är utformad. Därför ska de fysiska eller juridiska personer som förfogar över hela eller delar av bytespunkten, dvs. innehavarna av den utsedda bytespunkten, göra den närmare avgränsningen. Det är innehavarna av bytespunkten som har den djupaste kunskapen om vilka delar av bytespunkten som behöver omfattas av kollektivtrafikskydd. I arbetet med avgränsningen kan det även finnas skäl att inhämta information från andra aktörer, såsom Polismyndigheten, MSB, kommuner, regioner och länsstyrelser.

Ett sätt är att bestämma vad som ingår i en bytespunkt är att anknyta till förarbeten till kamerabevakningslagen (2018:1200)³⁹ där det förs ett resonemang kring vad som utgör ”stations-, terminal- eller hållplatsområden avsedda för resande med kollektivtrafik”. Sådana områden skulle enligt en tidigare lydelse av lagen undantas från det dåvarande kravet på tillstånd till kamerabevakning. I de aktuella förarbetena anges bl.a. att behovet av kamerabevakning kan omfatta hela stations- eller terminalområden, inkluderat plattformar, vänthallar, trappor, hissar, rulltrappor, plattformsovergångar, gångtunnlar och utrymningsvägar. Behovet kan även finnas på hållplatser. I många fall finns även behov av att kamerabevaka området strax utanför en stations- eller terminalbyggnad. Till en station eller terminal finns det också, oberoende av om det finns en byggnad eller inte, inte sällan kringliggande ytor avsedda för det kollektiva resandet där det finns behov av kamerabevakning. Det kan t.ex. handla om områden för förflyttning mellan ytor för spår- och busstrafik, t.ex. trottoarer och andra förbindelsezoner på platsen. Ett annat exempel på kringliggande ytor är ytor avsedda för taxitrafik till och från en station eller terminal. Regeringen gör i de aktuella förarbetena bedömningen att en uppräkningslista av varje plats som bör omfattas av undantaget, riskerar att medföra att områden som bör omfattas av ett undantag kommer att falla utanför undantagets tillämpningsområde. Det finns enligt förarbetsuttalandena en risk för att alltför precisa avgränsningar av undantaget gör att det inte täcker in de varierande miljöer som förekommer på kollektivtrafikområdet. Det är därför nödvändigt att undantaget ger visst utrymme för tolkning utifrån förhållandena i det enskilda fallet. En preciserad uppräkningslista av platser kan också riskera att medföra att ett för stort område omfattas.

I likhet med vad som redovisats om förarbetena till kamerabevakningslagen kan inte den närmare avgränsningen av en bytespunkt ske i lag. De som är innehavare av en utsedd bytespunkt ska därför i det enskilda fallet tillsammans komma fram till de närmare gränserna för bytespunkten.

Av skyddsplanen ska de närmare gränserna för bytespunkten framgå. Om det finns flera skyddsplaner som gäller för bytespunkten behöver de yttre gränserna för hela bytespunkten också framgå av var och en av dem. Innehavarna av bytespunkten behöver därför sinsemellan klargöra vem som ansvarar för vilket område vid bytespunkten. Om diskussion eller oenighet i gränsdragningsfrågor uppstår, bör den myndighet som har utsett

³⁹ Prop. 2019/20:109 Kamerabevakning i kollektivtrafik och apotek – ett enklare förfarande s. 24 f.

bytespunkten tillsammans med tillsynsmyndigheten kunna bidra till att klargöra i vilken omfattning som områden bör tas upp i en skyddsplan.

Risk och sårbarhetsanalyser för utsedda bytespunkter

För att kunna vidta åtgärder för att skydda människor, infrastruktur och materiel i kollektivtrafiken mot allvarliga olagliga handlingar, behöver innehavarna av bytespunkten identifiera var risker och sårbarheter i deras verksamheter finns. Detta analysarbete behöver ske långsiktigt, kontinuerligt och systematiskt. Den som är innehavare av en utsedd bytespunkt ska för sin del av bytespunkten sammanställa arbetet med att identifiera risker och sårbarheter i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen ska förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

Risker och sårbarheter vid en bytespunkt kan skilja sig åt beroende bl.a. på var bytespunkten är belägen, och vilken typ och omfattning av verksamhet som bedrivs där. Risker och sårbarheter kan också variera beroende på var i bytespunkten man befinner sig. Det är därför centralt att innehavarna av bytespunkten i samarbete med varandra och med aktörerna vid bytespunkten analyserar sina verksamheter för att identifiera var risker och sårbarheter finns och var åtgärder behöver sättas in. På så sätt kan de få en bättre överblick och en uppfattning om vilka insatser som bör prioriteras vid framtagandet av den gemensamma skyddsplanen, eller eventuellt skyddsplanerna, för bytespunkten. Samtliga aktörer vid bytespunkten ska samarbeta kring de risk- och sårbarhetsanalyser som genomförs och bidra med sina erfarenheter från identifiering av risker och sårbarheter i den egna verksamheten. Det kan exempelvis handla om att vissa ytor i en lokal tidigare varit föremål för säkerhetsincidenter och att aktören, kanske en hyresgäst, därför för egen del redan har vidtagit skyddsåtgärder. Sådan information behöver förmedlas till bytespunktens innehavare. När en innehavare av en utsedd bytespunkt utför sitt analysarbete kan det även finnas behov av att inhämta information, och ha särskilda möten och avstämningar med andra än aktörerna vid bytespunkten för att alla risker och sårbarheter ska kunna täckas in. Aktörer som då kan komma i fråga är exempelvis Polismyndigheten, MSB, kommuner, regioner och länsstyrelser.

Skyddsplaner för utsedda bytespunkter

Aktörer som förfogar över fastigheter och infrastruktur vid större bytespunkter har hittills i vissa fall gemensamt tagit fram planer för samverkan. Arbetet med sådana planer har skett på frivillig väg. Det finns inte några föreskrivna krav om hur planer för samverkan ska tas fram och uppdateras, eller vem som ansvarar för det. Följden har blivit att planerna inte hålls uppdaterade och att ansvaret för att de ses över är oklart.

För att säkerställa att riskerna och sårbarheterna vid en utsedd bytespunkt hanteras behöver det finnas en gemensam skyddsplan, eller eventuellt flera skyddsplaner, som omfattar hela det geografiska området för bytespunkten. Risk- och sårbarhetsanalyser utgör en viktig del i arbetet med skyddsplanen, men en innehavare av en bytespunkt måste också ta hänsyn till risker och sårbarheter som inte ingår i tidigare gjorda analyser.

Hur skyddsplanen i praktiken tas fram och utformas beror på förhållandena vid den aktuella bytespunkten. En innehavare av en utsedd

bytespunkt ska se till att en skyddsplan som omfattar hela det geografiska området för bytespunkten upprättas och hålls aktuell. Om bytespunkten har fler än en innehavare, ska innehavarna samarbeta med varandra och upprätta en gemensam skyddsplan. Det är mycket angeläget att en gemensam skyddsplan upprättas. Genom att en gemensam skyddsplan upprättas torde förutsättningarna öka för att samtliga risker och sårbarheter som identifierats vid bytespunkten tas om hand av någon av innehavarna. Genom att ta fram en gemensam skyddsplan kommer innehavarna att behöva ta ställning till vad som gäller i fråga om kollektivtrafikskyddet för områden vid bytespunkten där gränssnittet mellan olika innehavare tycks vara otydligt. Om det i undantagsfall trots allt inte är möjligt att upprätta en gemensam skyddsplan, ska varje innehavare för sin del av bytespunkten upprätta en skyddsplan och hålla den aktuell. Om de som är innehavare av en utsedd bytespunkt inte lyckas ta fram en gemensam skyddsplan för bytespunkten på ett samordnat sätt, ska deras befintliga skyddsplaner ändå kunna bli en fungerande gemensam helhet där gränssnitten är tydliga. Tillsynsmyndigheten kan förelägga en innehavare som inte samarbetar att vidta åtgärder för att åstadkomma en sådan gemensam hantering av kollektivtrafikskyddet vid den utsedda bytespunkten.

En innehavare av en utsedd bytespunkt behöver få information av aktörerna vid bytespunkten vid framtagandet och genomförandet av skyddsplanen. Vissa aktörer vid bytespunkten har kanske sedan tidigare egna planer för att hantera risker och sårbarheter. Sådan information behöver förmedlas till innehavarna av bytespunkten. En innehavare av en utsedd bytespunkt ska i sin tur informera aktörerna vid bytespunkten om sådant innehåll i en skyddsplan som en aktör vid bytespunkten behöver känna till för att kunna vidta åtgärder för skyddsarbetet. Sådana uppgifter som lämnas till en aktör kan vara föremål för tystnadsplikt, se kapitel 4 och 8. I arbetet med en skyddsplan för en bytespunkt kan det även finnas behov av att inhämta information, och att ha särskilda möten och avstämningar med andra än aktörerna vid bytespunkten för att skyddsplanerna ska utgöra ett så bra verktyg för skyddsarbetet som möjligt. Aktörer som då kan komma i fråga är exempelvis Polismyndigheten, MSB, kommuner, regioner och länsstyrelser.

Av en skyddsplan för en utsedd bytespunkt behöver åtminstone framgå de närmare gränserna för bytespunkten, samt vem eller vilka som är innehavare av bytespunkten och vilka områden som de förfogar över. Uppgifter om vilka som är aktörer vid bytespunkten respektive vilka skyddsåtgärder som planeras behöver dock endast avse den del av bytespunkten som skyddsplanen gäller för. Det kan i praktiken visa sig vara svårt för en innehavare att känna till samtliga uppgifter om aktörer och planerade skyddsåtgärder i andra skyddsplaner än den egna. Det är trots detta ändå viktigt att innehavarna samarbetar kring skyddsplanerna och bedriver ett gemensamt skyddsarbete avseende bytespunkten i sin helhet.

Den som ansvarar för en skyddsplan ska vidta de åtgärder som behövs som är möjliga och rimliga för att genomföra planen. Det gäller såväl skyddsåtgärder som andra åtgärder. I arbetet med genomförandet kan aktörerna vid bytespunkten behöva involveras i olika omfattning. Det är den som ansvarar för skyddsplanen som ska se till att dessa kontakter tas. Att enbart dokumentera planerade åtgärder utan att se till att de kan

genomföras är inte tillräckligt för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet. De skyddsåtgärder som har identifierats i skyddsplanen behöver också kunna vidtas i verkligheten. Om skyddsåtgärderna inte visar sig vara genomförbara, exempelvis på grund av att lagstöd för tvångsåtgärder saknas, behöver skyddsplanen uppdateras med nya alternativa skyddsåtgärder.

En skyddsplan för en utsedd bytespunkt ska uppdateras löpande så att den tar hänsyn till identifierade risker och sårbarheter och motsvarar aktuella behov. Skyddsplanen ska därför ses över minst vartannat år. Den behöver även förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

Gemensamma övningar

För att en innehavare av en utsedd bytespunkt ska kunna följa upp hur en skyddsplan fungerar i praktiken och om det finns behov av uppdateringar, behöver gemensamma övningar hållas. Vid dessa gemensamma övningar ska aktörerna vid bytespunkten delta i den mån det behövs. Det är lämpligt att övningarna anordnas gemensamt av en eller flera innehavare av den utsedda bytespunkten beroende på vilka delar av bytespunkten som övningarna avser. Övningarna behöver inte avse bytespunkten i sin helhet utan kan begränsas till att avse enbart vissa områden. Det är även möjligt att begränsa övningarna till vissa av de moment som ingår i en skyddsplan. Det är viktigt att övningarna kan ske i samverkan med ytterligare aktörer, exempelvis Polismyndigheten, MSB, kommuner, regioner och länsstyrelser, som bör vara insatta i skyddsarbetet vid bytespunkten.

3.4 Särskilt om skyddsarbete hos skyddspliktiga transportörer

Förslag: En skyddspliktig transportör ska sammanställa arbetet med att identifiera risker och sårbarheter i den egna verksamheten i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen ska förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

En skyddspliktig transportör ska upprätta en skyddsplan för den egna verksamheten. Skyddsplanen ska uppdateras löpande så att den tar hänsyn till identifierade risker och sårbarheter och motsvarar aktuella behov.

Av en skyddsplan hos en skyddspliktig transportör ska framgå

- för vilken verksamhet som skyddsplanen gäller, och
- hur och när behovet av skyddsåtgärder ska tillgodoses.

Skyddsplanen ska förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

Den som ansvarar för en skyddsplan ska vidta de åtgärder som behövs som är möjliga och rimliga för att genomföra planen.

Skälen för förslaget

I avsnitt 3.1 och 3.2 har på ett övergripande plan redogjorts för de centrala momenten i arbetet med kollektivtrafikskydd och personalens roll i detta.

Nedan följer ytterligare överväganden kring skyddsarbetet hos de skyddspliktiga transportörerna.

Risk- och sårbarhetsanalyser hos skyddspliktiga transportörer

För att kunna vidta åtgärder för att skydda människor, infrastruktur och materiel i kollektivtrafiken mot allvarliga olagliga handlingar, behöver en skyddspliktig transportör identifiera var risker och sårbarheter i verksamheten finns. Detta analysarbete behöver ske långsiktigt, kontinuerligt och systematiskt. Arbetet med att identifiera risker- och sårbarheter ska sedan sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen ska förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

Risker och sårbarheter skiljer sig åt bl.a. beroende på omfattningen av verksamheten och vilken typ av kollektivtrafik som bedrivs. En annan omständighet att beakta är var trafiken bedrivs och vilka bytespunkter (även andra än utsedda bytespunkter) som angörs. En skyddspliktig transportör behöver analysera sin egen verksamhet för att se var risker och sårbarheter finns. I detta ingår även att beakta risker och sårbarheter som uppstår i samband med andras verksamhet. Analysarbetet utgör ett stöd vid bedömningen av var åtgärder behöver sättas in. I analysarbetet kan det finnas fog för att ha kontakter med andra verksamhetsutövare kring gemensamma risker, men även med andra aktörer såsom Polismyndigheten, MSB, kommuner, regioner och länsstyrelser.

Skyddsplaner hos skyddspliktiga transportörer

En skyddspliktig transportör behöver ta fram en skyddsplan för den egna verksamheten för att säkerställa att identifierade risker och sårbarheter hanteras. Risk- och sårbarhetsanalyser utgör en viktig del i arbetet med skyddsplanen, men en skyddspliktig transportör måste också ta hänsyn till risker och sårbarheter som inte ingår i tidigare gjorda analyser. I detta arbete kan det finnas behov av att inhämta information från exempelvis Polismyndigheten, MSB, kommuner, regioner och länsstyrelser. Hur skyddsplanen i praktiken tas fram och utformas beror på vilken verksamhet det är fråga om. Skyddsplanen behöver förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

I skyddsplanen ska anges för vilken verksamhet som skyddsplanen gäller. Det behöver även framgå hur och när behovet av skyddsåtgärder ska tillgodoses. Den som ansvarar för en skyddsplan ska vidta de åtgärder som behövs som är möjliga och rimliga för att genomföra planen. Det gäller såväl skyddsåtgärder som andra åtgärder, exempelvis att lämna information till vissa utvalda aktörer om planens innehåll i syfte att den ska kunna genomföras. Att enbart dokumentera planerade åtgärder utan att se till att de kan genomföras är inte tillräckligt för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet. De skyddsåtgärder som har identifierats i skyddsplanen behöver också kunna vidtas i verkligheten. Om skyddsåtgärder inte visar sig vara genomförbara, exempelvis på grund av att lagstöd för tvångsåtgärder saknas, behöver skyddsplanen uppdateras med nya alternativa skyddsåtgärder.

En skyddsplan hos en skyddspliktig transportör ska uppdateras löpande så att den tar hänsyn till identifierade risker och sårbarheter och motsvarar

aktuella behov. Skyddsplanen behöver följa verksamheten med de förändringar som sker i densamma, exempelvis i form av ändrade trafikeringsmönster, fordonsflottor och resenärsflöden. Sådana förändringar kan innebära att skyddsplanen behöver arbetas om. För att en skyddspliktig transportör ska kunna följa upp hur en skyddsplan fungerar i praktiken och om det finns behov av uppdateringar, behöver den testas genom övningar. Det föreslås dock inte några regler kring sådana övningar utan det är den skyddspliktige transportören som ska bedöma vilket behov som finns.

3.5 Ytterligare föreskrifter om skyddsarbetet

Förslag: Bemyndiganden ska införas som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om

- arbetet med kollektivtrafikskydd,
- risk- och sårbarhetsanalyser,
- skyddsplaner, och
- gemensamma övningar.

Transportstyrelsen ska vara den myndighet som meddelar ytterligare föreskrifter om skyddsarbetet.

Skälen för förslaget: Det föreslås att kraven på arbetet med kollektivtrafikskydd regleras övergripande i lagen. Det kan dock inte uteslutas att behov av ytterligare föreskrifter, som kompletterar lagen, kan uppkomma. I den nya lagen föreslås därför ett allmänt hållet bemyndigande som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om arbetet med kollektivtrafikskydd, risk- och sårbarhetsanalyser, skyddsplaner, och gemensamma övningar. Bemyndigandena ger rätt att meddela kompletterande föreskrifter till lagen utöver vad som är möjligt enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Bemyndigandet avseende föreskrifter om gemensamma övningar är nödvändigt eftersom ett krav på deltagande i sådana övningar kan innebära skyldigheter för enskilda (8 kap. 2 § 2 regeringsformen).

Transportstyrelsen har sedan tidigare meddelat föreskrifter om skydd inom transportsektorn, bl.a. föreskrifter om hamnskydd och luftfartsskydd. Myndigheten har även en roll som tillsynsmyndighet för enskilda verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och som omfattas av säkerhetsskyddslagen inom vägtrafik, sjöfart, spårbunden trafik, och viss verksamhet på luftfartsområdet, och har meddelat föreskrifter om säkerhetsskydd. Det finns även en erfarenhet av föreskrifter om riskkontroll med inriktning på trafiksäkerhetsrisker på spårtrafikområdet. Med beaktande av de uppgifter som redan utförs av Transportstyrelsen, bör myndigheten även bemyndigas att meddela föreskrifter om arbetet med kollektivtrafikskydd och om de specifika moment som ska ingå i detta arbete. Det ger en möjlighet att beakta förhållanden som är utmärkande för transportsektorn och dess verksamhetsutövare. Det finns då också möjlighet att beakta liknande krav

enligt andra regleringar som träffar sektorn och det arbete som verksamhetsutövarna redan vidtar på grund av dessa regleringar.

Den nya lagen tar framför allt sikte på det systematiska proaktiva skyddsarbetet inom kollektivtrafiken med inriktning på analysarbete och åtgärdsplaner. Bemyndigandena utgör därför inte i sig stöd för föreskrifter om konkreta skyddsåtgärder i kollektivtrafiken. För att kunna införa mer långtgående krav i föreskrifter, exempelvis när det gäller undersökning av egendom och kontroll av identitet, krävs alltså uttryckliga bemyndiganden i lag.

4 Tystnadsplikt

Förslag: Den som i arbetet med kollektivtrafikskydd enligt den nya lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen har fått del av en uppgift som rör kollektivtrafikskyddet ska inte obehörigen få röja uppgiften, om ett röjande skulle motverka syftet med kollektivtrafikskyddet.

I det allmänna verksamhet ska i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas.

Skälen för förslaget: I såväl risk- och sårbarhetsanalyser som skyddsplaner, men även i annan dokumentation som har anknytning till kollektivtrafikskyddet, kan underrättelseuppgifter och annan hemlig information bli viktiga beståndsdelar. De personer som tar del av sådan dokumentation kan komma att hantera information som inte bör röjas. I det allmänna verksamhet tillämpas bestämmelserna om tystnadsplikt i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I kapitel 8 redogörs för en föreslagen ändring i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att sekretess ska gälla för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd inom kollektivtrafikskyddet om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. Den nu gällande bestämmelsen om tystnadsplikt i samma lag kommer i så fall att omfatta en sådan uppgift i förhållande till säkerhets- eller bevakningsåtgärd inom kollektivtrafikskyddet. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen gäller dock endast det allmänna verksamhet, för privata aktörer behövs en särskild reglering av tystnadsplikten.

I det löpande arbetet med kollektivtrafikskyddet är det nödvändigt med ett utbyte av känsliga uppgifter mellan olika aktörer, framför allt vid de utsedda bytespunkterna. Samtidigt skulle skyddet av kollektivtrafiken försvagas om uppgifter om hur skyddet är utformat skulle kunna spridas okontrollerat. Det behöver därför göras en begränsning av vilka som ska få tillgång till sådan information. Detta kan exempelvis åstadkommas genom att skyddsplaner för utsedda bytespunkter utformas så att de känsligaste uppgifterna bara lämnas ut till de aktörer vid bytespunkten som verkligen är i behov av uppgifterna för sitt eget skyddsarbete eller för att kunna bidra till det gemensamma skyddsarbetet vid bytespunkten. En innehavare av en utsedd bytespunkt har dock en informationsskyldighet

avseende sådant innehåll i en skyddsplan som en aktör vid bytespunkten behöver känna till för att kunna vidta åtgärder. På samma sätt kan det komma att finnas känsliga uppgifter hänförliga till kollektivtrafikskyddet hos andra privata aktörer, exempelvis skyddspliktiga transportörer. Det går inte att uttömmande beskriva vilka som kan komma att få del av sådana uppgifter i arbetet med kollektivtrafikskydd enligt den nya lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Därför föreslås att det införs en tystnadsplikt. Motsvarande tystnadsplikt finns exempelvis i lagen (2004:487) om sjöfartsskydd, lagen (2006:1209) om hamnskydd, lagen (2006:263) om transport av farligt gods och fartygssäkerhetslagen (2003:364). För brott mot tystnadsplikt föreskrivs ansvar i 20 kap. 3 § brottsbalken.

5 Tillsyn

Förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över att den nya lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Tillsynsmyndigheten ska i den utsträckning som behövs för tillsynen ha rätt att ta del av upplysningar och handlingar.

Tillsynsmyndigheten ska få besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som omfattas av tillsynen ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Transportstyrelsen ska vara tillsynsmyndighet och få meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn.

Skälen för förslaget

Transportstyrelsen bör vara tillsynsmyndighet enligt den nya lagen

Det bör finnas en tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över att den nya lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs. Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Transportstyrelsen utför även tillsyn enligt lagen om kollektivtrafik och säkerhetsskyddslagen. Transportstyrelsen är vidare tillsynsmyndighet enligt lagarna om hamnskydd, sjöfartsskydd respektive luftfartsskydd. På spårtrafikområdet bedriver myndigheten tillsyn enligt järnvägssäkerhetslagen, lagen om nationella järnvägssystem och lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg. Transportstyrelsen är också den myndighet som föreslås som tillsynsmyndighet för sektor Transport när NIS2- och CER-direktiven genomförs i svensk lagstiftning.⁴⁰

Mot bakgrund av att Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet på transportområdet, och dessutom är en av beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn Transporter, förefaller det naturligt att Transportstyrelsen utses till tillsynsmyndighet enligt den nya lagen om kollektivtrafikskydd.

Allmänt om utövande av tillsyn och vilka aktörer som omfattas

Av den föreslagna lagen framgår inte exakt vilka aktörer som i varje stund står under tillsyn; detta eftersom det exakta tillämpningsområdet för lagen bestäms av MSB genom utseendet av bytespunkter och föreskrifter om skyddspliktiga transportörer. De aktörer som kan bli föremål för tillsyn är innehavare av utsedda bytespunkter, aktörer vid utsedda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer.

Oavsett vilken aktör som blir föremål för tillsynsåtgärder är utgångspunkten för tillsynsverksamheten att de åtgärder som vidtas av tillsynsmyndigheten ska vara nödvändiga för tillsynen. Tillsynsmyndigheten får alltså inte gå längre eller vidta strängare åtgärder än vad som i det enskilda fallet krävs. En grundläggande förutsättning för en fungerande tillsyn är vidare att initiativ och beslut är väl underbyggda.

Tillsynsmyndighetens rätt till upplysningar och handlingar

Tillsynsmyndigheten bör ha rätt att i den utsträckning som behövs för tillsynen ta del av upplysningar och handlingar. Tillsynsmyndigheten måste då beakta de begränsningar av möjligheten att utöva tillsyn som följer av bestämmelser i annan lagstiftning, exempelvis säkerhetsskyddslagen (2018:585) och skyddslagen (2010:305). Tillsynsbefogenheterna torde framför allt komma att användas för att få tillgång till risk- och sårbarhetsanalyser och skyddsplaner.

Det finns, utifrån den föreslagna utformningen av den nya lagen där tyngdpunkten ligger på proaktivt skyddsarbete, inte skäl att införa ytterligare befogenheter för tillsynsmyndigheten såsom möjlighet till tillträde till anläggningar, lokaler, fordon och motsvarande. Av samma skäl finns det inte heller någon anledning att föreskriva om möjlighet till hjälp vid tillsynen av Polismyndigheten. Även om tillsynsmyndigheten kan komma att kontrollera huruvida skyddsplaner faktiskt genomförs, torde möjligheten att ta del av upplysningar och handlingar i detta syfte vara tillräcklig.

Förelägganden

Tillsynsmyndigheten bör få besluta de förelägganden, inbegripet förbud, som behövs för tillsynen och för att de som omfattas av tillsynen ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Om tillsynsmyndigheten inom ramen för sin tillsyn misstänker att en verksamhet inte uppfyller kraven, bör myndigheten i ett första skede påpeka detta förhållande för den ansvarige verksamhetsutövaren och ge denne tillfälle att vidta rättelse.

En innehavare av en utsedd bytespunkt eller en skyddspliktig transportör ska bedriva ett skyddsarbete som är ändamålsenligt och proportionellt för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet i den egna verksamheten. Vilka åtgärder som ska vidtas och hur omfattande de bör

vara beror på vilken verksamhet det är fråga om och vilken nivå på kollektivtrafikskyddet som kan förväntas. Brister i skyddsarbetet kan komma till uttryck genom att risk- och sårbarhetsanalyser eller skyddsplaner har utformats på ett alltför övergripande sätt utan konkreta skyddsåtgärder, eller att övningar och utbildningar inte hålls i den omfattning som kan krävas. Tillsynsmyndigheten bör vidare kunna kräva att den som ansvarar för en skyddsplan ska vidta de åtgärder som behövs som är möjliga och rimliga för att genomföra skyddsplanen. Det kan exempelvis finnas behov av skyddsåtgärder såsom kamerabevakning, användande av kroppskameror, samt kontroll av väskor och identitet. I vissa fall krävs författningsstöd, tillstånd eller motsvarande för att de planerade åtgärderna ska kunna vidtas. Oavsett vilka åtgärder som är tänkta att vidtas, behöver den som är föremål för tillsyn kunna redogöra för hur en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet är tänkt att säkerställas. Om de aviserade åtgärderna visar sig inte vara genomförbara behöver alternativa lösningar kunna presenteras för tillsynsmyndigheten. Ett annat exempel på när tillsynsåtgärder skulle kunna vara befogade är när någon inte deltar i det gemensamma skyddsarbetet vid en utsedd bytespunkt. Den som omfattas av lagens tillämpningsområde skulle då kunna föreläggas att på visst sätt delta i skyddsarbetet.

Först om tillsynsmyndigheten inte lyckas åstadkomma någon förändring genom informella kontakter, bör myndigheten utfärda ett föreläggande. Ett beslut om föreläggande bör få förenas med vite för att föreläggandet ska bli effektivt. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

Det bör även finnas möjlighet att vitesförelägga offentliga aktörer. Den nya lagen syftar till att säkerställa ett enhetligt och systematiskt arbete för att identifiera, bedöma och åtgärda risker för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken. Konsekvenserna av ett bristande arbete med kollektivtrafikskydd kan bli katastrofala. Intresset av att skydda kollektivtrafiken får därmed anses vara ett sådant synnerligen tungt vägande intresse som kan motivera en vitessanktion.⁴¹ Skyddsintresset gör sig gällande i samma utsträckning oavsett om det är en privat eller offentlig aktör som omfattas av krav på arbete med kollektivtrafikskydd. Den nya lagen innebär krav på både privata och offentliga aktörer, exempelvis statliga myndigheter. Det får i och för sig förutsättas att rättelse i de flesta fall kommer att ske på frivillig väg och att tillsynsmyndigheten endast undantagsvis behöver förena ett föreläggande riktat mot en offentlig aktör med vite. Möjligheten att förena föreläggandet med vite bör dock finnas. Skäl för ett föreläggande med vite kan exempelvis vara att det återkommande visar sig att skyddsplaner för utsedda bytespunkter inte upprättas på frivillig väg eller att det gemensamma skyddsarbetet inte sker i den omfattning som kan krävas. Det vore inte rimligt att enbart kunna förelägga privata aktörer med vite i en sådan situation. Det kan dessutom finnas ett starkt behov av att åtgärderna vidtas med särskild skyndsamhet för att den avsedda effekten, dvs. ett skydd av kollektivtrafiken, ska uppnås.

⁴¹ Jämför med resonemang i prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet s. 66 f.

Avgift för tillsynen

Förslaget är att Transportstyrelsen ska vara tillsynsmyndighet. Transportstyrelsens verksamhet som avser tillsyn finansieras i huvudsak genom avgifter. Avgifterna ska över tid motsvara myndigheternas kostnader för tillsyn. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för myndighetens kostnader för tillsyn enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

6 Överväganden kring sanktionsavgifter

Bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om sanktionsavgift vid överträdelser av den föreslagna lagen.

Skälen för bedömningen: Tillsynsmyndigheten föreslås i kapitel 5 få besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som omfattas av tillsynen ska fullgöra sina skyldigheter. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Frågan är om det finns behov av ytterligare administrativa sanktioner, såsom sanktionsavgifter, för att säkerställa efterlevnaden av lagen om kollektivtrafikskydd.

Sanktionsavgift är en snabb och effektiv ekonomisk sanktion som vanligen riktar sig mot en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse. Utrymmet för bedömning av huruvida det skett en överträdelse är litet. Sanktionsavgift är till skillnad från vitessanktionerade åtgärdsförelägganden i huvudsak en tillbakaverkande sanktion som är handlingsdirigerande genom att verka avskräckande. Om sanktionsavgiften riskerar att innebära en kostnad eller förlust som är lika stor som eller större än den besparing som görs genom att regelverket inte följs, skapar avgiften incitament att undvika överträdelser.

Sanktionsavgifter finns inom en rad rättsområden och har olika tillämpningsområde, syfte och utformning. I vissa fall kan avgift tas ut vid sidan av eller i stället för straff och i andra fall är sanktionsavgift ett komplement till andra ingripanden. Det finns också regelverk där sanktionsavgift är den enda sanktionen för en överträdelse.

För att införa sanktionsavgifter som ett komplement till förelägganden talar att det skulle ge en möjlighet att i större utsträckning anpassa ingripanden till varje enskilt fall. Som exempel kan det vid upprepade, uppsåtliga eller av andra skäl särskilt allvarliga överträdelser vara lämpligare att ingripa med sanktionsavgift än med föreläggande. Även risken för sanktionsavgifter skulle kunna öka incitamenten för dem som omfattas av lagen att avsätta tillräckliga resurser för att säkerställa att de uppfyller kraven. Annat som talar för sanktionsavgift är att det är en sanktion som kan användas av tillsynsmyndigheten om det inte finns möjlighet att återkalla verksamhetstillstånd eller motsvarande.

Det finns även starka skäl som talar emot ett införande av sanktionsavgifter, som i det närmaste bygger på strikt ansvar. Det införs helt nya krav på ett enhetligt och systematiskt arbete för att identifiera, bedöma och

åtgärda risker för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken. De närmare detaljerna kring hur arbetet ska utföras kommer att framgå av myndighetsföreskrifter, inte av lagen. Utrymmet för bedömningar är ofta stort och det kan vara svårt att på ett tydligt sätt klargöra när en risk- och sårbarhetsanalys eller en skyddsplan uppfyller, respektive inte uppfyller, lagens krav eller i övrigt när arbetet med kollektivtrafikskydd kan anses vara tillräckligt för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet. Ibland krävs dessutom ett omfattande samarbete mellan olika aktörer, t.ex. när det gäller att ta fram gemensamma skyddsplaner för utsedda bytespunkter. Vidare kan en innehavare av en utsedd bytespunkt eller en aktör vid en utsedd bytespunkt vara beroende av insatser från andra för att kunna uppfylla krav för egen del. Detsamma gäller skyddspliktiga transportörer.

Det framstår i nuläget som mest ändamålsenligt att tillsynsmyndigheten kan använda sig av förelägganden, eventuellt i förening med vite, som påtryckningsmedel. Bedömningen är därför att det inte ska införas någon möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om sanktionsavgift vid överträdelser av lagen.

7 Överklagande och verkställighet

Förslag: Ett beslut enligt den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Ett beslut enligt lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska gälla omedelbart om inte annat beslutas.

Skälen för förslaget: De beslut som tillsynsmyndigheten och den myndighet som utser bytespunkter föreslås kunna fatta kan som huvudregel antas påverka någons civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen⁴². Besluten behöver därför kunna bli föremål för domstolsprövning. Att beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt är överklagbara följer också av 41 § förvaltningslagen (2017:900). Detta gäller exempelvis beslut om att någon ska anses vara innehavare av en utsedd bytespunkt. Ett sådant beslut medför skyldigheter. Ett beslut enligt den föreslagna lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen bör därför kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Rätten att överklaga bör omfatta alla typer av verksamhetsutövare som kan bli föremål för en myndighets beslut.

Överklagande bör ske till allmän förvaltningsdomstol och prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

De beslut som fattas enligt lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen bör gälla omedelbart. Efter överklagande har allmän

⁴² Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

förvaltningsdomstol möjlighet att enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) förordna att beslutet tills vidare inte ska gälla. I vissa fall kan det vara ändamålsenligt att ett beslut inte börjar gälla omedelbart. För dessa fall bör det därför finnas möjlighet att i beslutet bestämma någonting annat.

8 Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på kollektivtrafikskyddet om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

Skälen för förslaget

Sekretess

I 18 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns en bestämmelse enligt vilken sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på bl.a. den civila sjöfarten och hamnskyddet om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. Bestämmelsen om sekretess med avseende på den civila sjöfarten tillkom inför sjöfartsskyddets införande, i syfte att kunna hemlighålla uppgifter i skyddsutredningar, skyddsplaner och annan dokumentation rörande fartygens och hamnanläggningarnas skyddssystem.⁴³ Senare infördes bestämmelser om sekretess med avseende på hamnskydd vilket innebar att skyddet utvidgades till områden inom hamnens gränser som inte innefattas av begreppet civil sjöfart. Sekretessbestämmelsen behövde då anpassas så att uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på hamnskyddet också skulle omfattas av sekretess.⁴⁴

För att säkerställa samma möjlighet till hemlighållande av uppgifter med avseende på kollektivtrafikskydd, bör ytterligare anpassning av sekretessbestämmelsen ske. Risk- och sårbarhetsanalyser, skyddsplaner och liknande dokumentation kan komma att innehålla uppgifter om vilka svagheter som finns ur bevakningssynpunkt och vilka hot som ur säkerhetssynpunkt bedöms vara aktuella att skydda kollektivtrafiken mot. I skyddsplaner kan exempelvis förekomma uppgifter om vilka bevakningsåtgärder som ska vidtas eller om att delar av en bytespunkt anses som mer sårbara än andra. Om sådana uppgifter skulle vara åtkomliga för var och en, skulle syftet med kollektivtrafikskyddet komma att motverkas.

⁴³ Prop. 2003/04:58 Sekretess inom den civila sjöfarten s. 9 f.

⁴⁴ Prop. 2005/06:212 Hamnskydd s. 63 f.

Enligt 18 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen gäller i och för sig sekretess för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier. Kollektivtrafikskyddet omfattar dock flera objekt än vad som framgår av denna uppräkningslista. Områden vid bytespunkter, färdmedel, spåranläggningar, parkeringsplatser och annan infrastruktur är exempel på sådant som kan komma att räknas in i det som kan behöva omfattas av skyddsåtgärder. Det kan visserligen inte uteslutas att åtminstone vissa av dessa områden kan omfattas av begreppet ”andra anläggningar” i den befintliga regleringen. Men, för att säkerställa att uppgifter om samtliga områden som omfattas av kollektivtrafikskyddet också omfattas av sekretess bör detta klargöras genom att 18 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen kompletteras med en ny punkt som uttryckligen hänvisar till kollektivtrafikskyddet.

Av 18 kap. 19 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen framgår att den tystnadsplikt som följer av bl.a. 18 kap. 8 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter. Tystnadsplikten har alltså företräde framför principen om meddelarfrihet. Såsom angetts skulle hela syftet med kollektivtrafikskyddet motverkas om uppgifter i risk- och sårbarhetsanalyser, skyddsplaner och liknande dokumentation rörande kollektivtrafikskyddet kom till allmän kännedom. Det är därför av största vikt att sådana uppgifter inte publiceras. Den tystnadsplikt som följer av det föreslagna tillägget i 18 kap. 8 § bör således ha företräde framför meddelarfriheten. Så som 18 kap. 19 § är utformad blir detta automatiskt följden av en ändring av 18 kap. 8 §. Någon ändring av 18 kap. 19 § behövs alltså inte. För brott mot tystnadsplikt föreskrivs ansvar i 20 kap. 3 § brottsbalken.

9 Ikraftträdande

Förslag: Den föreslagna lagen och förordningen om kollektivtrafikskydd samt de föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Skälen för förslaget: Det är angeläget att en reglering om kollektivtrafikskydd kan träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som behövs för lagstiftningsprocessen och för att de myndigheter som föreslås få nya uppgifter ska hinna anpassa sina verksamheter till de nya reglerna, bedöms en rimlig tidpunkt för ikraftträdande vara den 1 januari 2027.

10 Nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd

Förslag: Det ska inrättas en nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd som utses av regeringen. Den nationella kontaktpunkten ska utgöra en nationell plattform för samverkan och informationsutbyte mellan aktörer, såväl privata som offentliga, i frågor som rör kollektivtrafikskydd.

Föreskrifter om den nationella kontaktpunkten och dess skyldigheter bör kunna meddelas av regeringen med stöd av restkompetensen i 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Om det krävs regler om enskildas och kommuners medverkan i arbetet med kontaktpunkten måste dock reglering ske i lag.

Trafikverket ska utses till nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd.

Skälen för förslaget

Bakgrund

I kommissionens femtonde rapport om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion⁴⁵ uppmanas medlemsstaterna att utse en nationell kontaktpunkt för järnvägssäkerhet för alla företag som är verksamma på den berörda medlemsstatens territorium. De nationella kontaktpunkterna kommer att utgöra en tydlig officiell förbindelse för samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och järnvägsföretag, stations- och infrastrukturförvaltare. De kommer också att hjälpa till att se till så att säkerhetsåtgärder beaktar järnvägssektorns särskilda karaktär.

Trafikverket och Transportstyrelsen bedömde i rapporten Uppdrag att utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet (LI2024/00224) att en nationell kontaktpunkt för samverkan i övergripande frågor om järnvägs- och kollektivtrafikskydd skulle inrättas.⁴⁶ En del i nu aktuellt uppdrag är att överväga myndigheternas rekommendationer i fråga om en nationell kontaktpunkt.

Behöver en nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd inrättas?

I den nämnda rapporten från Trafikverket och Transportstyrelsen görs bedömningen att frågor om järnvägs- och kollektivtrafikskydd bör kunna hanteras och samverkas på en övergripande nationell nivå. Myndigheterna anser att det ska finnas en nationell kontaktpunkt för samverkan. Det föreslås i rapporten att den nationella kontaktpunkten ska bestå av exempelvis berörda myndigheter inom transportområdet och Polismyndigheten samt representanter för aktörer inom järnvägs- och kollektivtrafik. Det bedöms vidare att Trafikverket ska vara sammankallande och leda kontaktpunktens arbete. Myndigheterna anser

⁴⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet Femtonde rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion, COM(2018) 470 slutlig.

⁴⁶ Trafikverkets och Transportstyrelsens rapport s. 62 f.

att en kontaktpunkt kan bli ett forum för erfarenhetsutbyte och verksamhetsutövarna vägledning i skyddsarbetet.

I denna promemoria finns i sammanhanget även skäl att i korthet nämna pågående samarbeten kring kollektivtrafikskydd. Det finns ett pågående samarbete inom transportsektorn på frivillig basis genom NRK, det nationella rådet för kollektivtrafikskydd⁴⁷. NRK hanterar frågor inom kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten⁴⁸, spårväg eller med tunnelbana. Rådet leds av Trafikverket. Deltagare har hittills varit Transportstyrelsen, MSB, Polismyndigheten, Jernhusen, Trafikförvaltningen Region Stockholm, Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Kommuner och Regioner, Tåg företagen och Sveriges Bussföretag. Vid behov bjuds Säkerhetspolisen in. Fokus ligger på trygghet och att skydda resenärer, personal, allmänhet och egendom i kollektivtrafiken från antagonistiska handlingar.

Ett annat forum för samverkan är BT-POS, Beredskapssektor transporter privat – offentlig samverkan. Trafikverket har där en ledande roll i sin egenskap av sektorsansvarig beredskapsmyndighet. I BT-POS samverkar Trafikverket, Transportstyrelsen, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, andra sektorsansvariga myndigheter och företrädare från näringslivet inom transportsektorn.⁴⁹ BT-POS är inte begränsat till kollektivtrafik.

I den nämnda rapporten från Trafikverket och Transportstyrelsen talas om en nationell kontaktpunkt för järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Det framgår dock av resonemangen i rapporten att det som åsyftas är en nationell kontaktpunkt där tyngdpunkten ligger på kollektivtrafikskydd, det är också det som NRK fokuserar på. Därför redogörs i det följande för förutsättningarna för att inrätta en nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd.

I likhet med vad som framgår av den nämnda rapporten från Trafikverket och Transportstyrelsen framstår det som viktigt att kollektivtrafikskyddet kan hanteras och samverkas på en övergripande nationell nivå. En nationell hantering skulle också följa kommissionens intentioner i den femtonde rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion. Genom att inrätta en nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd skulle det pågående arbetet med kollektivtrafikskydd inom NRK och BT-POS kunna utnyttjas, samtidigt som förutsättningarna för att systematisera och utveckla arbetet ökar i förhållande till vad som är möjligt att göra i en frivillig samverkansgrupp. En författningsreglering skulle också ge en legitim grund för det arbete som redan bedrivs och bättre förutsättningar för att utveckla detta. Det skulle även bli möjligt att i författning konkretisera vilka moment som minst ska ingå i kontaktpunktens arbete och vilka myndigheter och branschaktörer som ska delta i arbetet. Eftersom ett sådant arbete till viss del redan pågår, är det inte givet att inrättandet av en nationell kontaktpunkt behöver innebära några större kostnader för deltagarna. Det bedöms mot denna bakgrund som lämpligt att föreskriva om en nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd.

⁴⁷ Rådet benämndes tidigare NRJK, det nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd.

⁴⁸ I dagsläget deltar inga trafikoperatörer inom kollektivtrafik på vatten i NRK:s arbete enligt uppgift från Trafikverket den 15 maj 2025.

⁴⁹ Information på Trafikverkets hemsida, www.trafikverket.se, den 21 maj 2025.

Trafikverket bör vara nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd

Kontaktpunkten bör vara en offentlig aktör, en myndighet, för att lösningen ska vara hållbar på längre sikt. Det kan även bli så att den nationella kontaktpunkten framöver blir en del i ett större, internationellt nätverk för hantering av skyddsfrågor inom kollektivtrafiken. Fråga är då vilken myndighet som bör utses till nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd.

MSB har visserligen enligt sin instruktion i förordning (2008:1002) ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Detta gäller dock endast i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret.

Trafikverket är sektorsansvarig beredskapsmyndighet för beredskapssektor Transporter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, beredskapsförordningen. Trafikverket är också den aktör som driver på arbetet inom NRK. Trafikverket ska enligt sin instruktion i förordning (2010:185) verka för kollektivtrafikens utveckling, exempelvis genom att ge regionala kollektivtrafikmyndigheter råd och stöd i fråga om utformningen av trafikförsörjningsprogram. Trafikverket ska vidare rapportera till MSB potentiella europeiska kritiska infrastrukturer inom transportsektorn enligt direktiv 2008/114/EG⁵⁰.

Mot bakgrund av de uppgifter som Trafikverket redan utför, förefaller det lämpligt att myndigheten utses till nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd.

Den nationella kontaktpunktens uppgifter

Den nationella kontaktpunkten för kollektivtrafikskydd bör ha som mål att vara en plattform för samverkan och informationsutbyte mellan aktörer, såväl privata som offentliga, i frågor som rör kollektivtrafikskydd. Den bör kunna utgöra en viktig plattform för exempelvis brottsbekämpande myndigheter, beredskapsmyndigheter, kommuner, regioner, länsstyrelser, olika verksamhetsutövare inom kollektivtrafiken, innehavare av utsedda bytespunkter, fastighetsägare och branschorganisationer. Den nationella kontaktpunkten föreslås inte en mera aktiv roll än NRK. Den nationella kontaktpunktens uppgifter bör kunna framgå av en förordning som är meddelad av regeringen.

I den nationella kontaktpunktens uppgifter skulle kunna ingå att bidra till att samordna och harmonisera det nationella arbetet med kollektivtrafikskydd genom regelbundna möten och andra forum. Information som är av intresse för flera aktörer skulle kunna spridas på ett effektivt sätt. Det skulle även finnas en naturlig ingång för myndigheter och bransch för rapportering av iakttagelser och diskussion. Den nationella kontaktpunkten skulle också kunna ge råd och stöd till privata och offentliga aktörer i frågor om hot, sårbarheter och risker med koppling till kollektivtrafikskydd. En annan uppgift skulle kunna vara att genomföra utbildningar, övningar och andra kompetenshöjande insatser inom kollektivtrafikskydd. Erfarenhetsutbytet mellan aktörerna som deltar i den nationella kontaktpunktens arbete skulle kunna bli en viktig informationskälla för den myndighet som föreslås utse bytespunkter och

⁵⁰ Dvs. det direktiv som ersatts av direktiv (EU) 2022/2557, det så kallade CER-direktivet.

meddela föreskrifter om vilka transportörer som ska vara skyddspliktiga, dvs. MSB. Samtidigt skulle MSB kunna bidra med information utifrån myndighetens perspektiv på frågorna. Det kan framöver finnas behov av att införa krav på deltagande. Inledningsvis bör det dock vara tillräckligt att deltagandet sker på frivillig väg.

Det går även att göra en koppling till 24 § beredskapsförordningen. Av bestämmelsen framgår att en sektorsansvarig myndighet inom sin beredskapssektor ska leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. En sektorsansvarig myndighet ska därutöver verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarsmakten vidtar. Den ska vidare verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs. Ett sådant arbete pågår inom BT-POS, men skulle kunna utvecklas genom förtydliganden i förordning eller myndighetsföreskrifter.

Bemyndiganden att meddela föreskrifter

I de fall bestämmelserna om den nationella kontaktpunkten för kollektivtrafikskydd rör statliga myndigheter under regeringen kan de meddelas av regeringen i förordning med stöd av restkompetensen (8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen). Om kommuner behöver engageras i arbetet med kontaktpunkten krävs reglering i lag. Regler som innebär ett åliggande för kommunerna ska regleras i lag (8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen). Detsamma gäller om det ställs krav på enskilda aktörer att delta i kontaktpunktens arbete (8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen). Delegering till regeringen är dock möjlig (8 kap. 3 § regeringsformen). I de delar som innebär ett åliggande för kommunerna och enskilda aktörer krävs det alltså att regeringen får ett bemyndigande i lag att meddela föreskrifter.

11 Konsekvenser

11.1 Problemen som förslaget syftar till att lösa

Kollektivtrafiken har i dag få särskilda skyddsregler. Den skiljer sig därmed från luftfarten, sjöfarten och hamnarna där det finns regler på internationell nivå och EU-nivå som genomförts i nationell rätt.

Det nu aktuella uppdraget grundar sig på den analys som Trafikverket och Transportstyrelsen lämnade i sin rapport i januari 2024. Myndigheternas uppfattning är att ett effektivt skydd i järnvägs- och kollektivtrafiken kräver ett proaktivt och systematiskt arbete, som gör att hot och sårbarheter identifieras, att förebyggande åtgärder vidtas och att det finns fastställda förfaranden för att mildra effekterna om något ändå skulle inträffa.

Vidare konstaterar myndigheterna att nuvarande reglering av förfaranden för att skydda människors liv och hälsa i järnvägs- och kollektivtrafik är mycket begränsad. De flesta åtgärder som vidtas baseras därför inte på bindande och enhetliga krav, utan i stor utsträckning på frivilliga initiativ. Detta medför att det kan finnas stora skillnader mellan aktörer när det gäller i vilken utsträckning och inom vilka områden de arbetar med skyddsfrågor kopplade till resenärer.

Nuvarande regler om säkerhet för framför allt spårbunden trafik innehåller bestämmelser om att risker förenade med driften systematiskt ska identifieras och hanteras. Det finns dock inte motsvarande krav för hot och sårbarheter som beror på uppsåtliga handlingar. Bestämmelser om att det ska finnas rutiner för hur nödsituationer ska hanteras utgår från situationer som beror på icke uppsåtliga händelser. Hantering av nödsituationer är även ett reaktivt förfarande, när något redan inträffat.

Således är problemet, som förslaget till en särskild lagstiftning om kollektivtrafikskydd syftar till att komma till rätta med, att det saknas enhetliga och bindande krav för hur arbetet med kollektivtrafikskydd ska organiseras och bedrivs. Det innebär att det uppstår stora skillnader mellan aktörer när det gäller i vilken utsträckning och inom vilka områden berörda aktörer arbetar med skyddsfrågor kopplade till resenärer inom kollektivtrafiken. Genom en särskild lagstiftning är ambitionen att åstadkomma en större systematik i arbetet med att förebygga och lindra effekterna av allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken.

11.2 Konsekvenser om förslaget inte genomförs

Om förslaget inte genomförs kvarstår problemen, dvs. att arbetet med skyddet av kollektivtrafiken fortsättningsvis är beroende av frivilliga initiativ. Detta kan medföra stora skillnader mellan aktörer när det gäller i vilken utsträckning och inom vilka områden de arbetar med skyddsfrågor kopplade till resenärer.

11.3 Alternativa lösningar

11.3.1 Ingen reglering

Ett alternativ är att inte reglera skyddet av kollektivtrafiken överhuvudtaget. Genom andra åtgärder, såsom vägledningar och stödmaterial från myndigheter och ett nationellt forum för samverkan, skulle sannolikt ett gemensamt synsätt kring skyddet kunna uppnås. Det arbete som gjorts med anledning av det regeringsuppdrag⁵¹ som givits till Trafikverket och Transportstyrelsen om att ta fram underlag för ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd skulle kunna ge ytterligare vägledning. Uppdraget ska redovisas senast den 16 juni 2025.

⁵¹ Uppdrag att ta fram underlag för ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd (LI2024/00224 (delvis) och LI2024/01311).

Fördelarna med att inte införa några nya krav utan endast tillgängliggöra information om skydd på ett lämpligt sätt, skulle vara att det inte uppstår några omedelbara ekonomiska konsekvenser för myndigheter och andra aktörer. De som skulle ha behov av att införa ett skyddsarbete skulle själva kunna välja på vilket sätt skyddet ska implementeras i verksamheten. Samtidigt skulle det finnas en möjlighet att få stöd i arbetet med kollektivtrafikskydd.

En nackdel med att inte införa någon reglering är att det ursprungliga problemet kvarstår, dvs. att arbetet med skyddet fortsättningsvis är beroende av frivilliga initiativ vilket kan medföra stora skillnader mellan hur olika aktörer arbetar med skyddsfrågor och i vilken omfattning de som befinner sig i kollektivtrafiken åtnjuter ett skydd. Det finns också en risk för att verksamheter som är utsatta och löper en stor risk att drabbas av allvarliga olagliga handlingar riktade mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken förblir oskyddade. Det finns också en risk för att skyddet vid bytespunkter för kollektivtrafik inte hanteras på ett gemensamt sätt av de aktörer som verkar där. Om skyddet vid bytespunkterna inte hanteras gemensamt, finns en risk för att de åtgärder som vidtas inte är effektiva och samordnade. Detta skulle också kunna leda till att följderna av ett terrorattentat eller motsvarande skulle bli mycket allvarligare än om ett gemensamt skyddsarbete hade genomförts.

11.3.2 En lag med inriktning på systematiskt och proaktivt skyddsarbete

Det alternativ som föreslås innebär att en lag införs där tyngdpunkten ligger på ett enhetligt och systematiskt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, skyddsplaner, samarbete, övningar, utbildning och information för att identifiera, bedöma och åtgärda risker för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken. Genom en sådan lag kan säkerställas att de aktörer som kan påverka skyddet verkligen prioriterar frågan och kontinuerligt och systematiskt arbetar med den. Det är särskilt viktigt i bytespunkter eftersom det där krävs ett gemensamt arbete för att hantera skyddet på bästa sätt inom olika trafikslag. Arbete med kollektivtrafikskydd är resurskrävande och det är angeläget att aktörer inom kollektivtrafiken inte påförs kostnader i onödan. Därför kan det i den nya lagen göras en begränsning av tillämpningsområdet så att lagen endast omfattar aktörer som verkar vid vissa utsedda bytespunkter och att enbart vissa verksamhetsutövare, de transportörer som är skyddspliktiga, omfattas. En myndighet ges rätt att besluta om att utse bytespunkter respektive föreskriva om transportörer som ska omfattas av krav på arbete med kollektivtrafikskydd. I lagen kan införas kriterier för vilka bytespunkter som får utses, exempelvis att ett betydande antal människor dagligen befinner sig där, eller det finns en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot kollektivtrafiken. Samma begränsning kan göras när det gäller skyddspliktiga transportörer, dvs. att föreskrifterna endast ska gälla transportörer som dagligen transporterar ett betydande antal passagerare eller vars verksamhet av särskilda skäl är förenad med en mycket hög risk för olagliga handlingar riktade mot kollektivtrafiken.

Genom att på detta sätt anpassa tillämpningsområdet skulle krav på skyddsarbete ställas där det behövs. På så sätt skulle kraven i den nya lagen inte medföra kostnader för onödigt skyddsarbete. Det skulle vidare finnas en tillsynsmyndighet som följer upp huruvida reglerna efterlevs, exempelvis om planerade åtgärder vidtas. Tillsynsmyndigheten skulle vid bristande genomförande av en skyddsplan kunna vidta åtgärder, exempelvis utfärda förelägganden i förening med vite. En sådan lag skulle visserligen inte i sig utgöra stöd för aktörer att vidta konkreta skyddsåtgärder, såsom identitetskontroll eller kontroll av egendom och förvaringsställen. Aktörerna skulle fortfarande vara hänvisade till befintliga regleringar för att kunna vidta konkreta skyddsåtgärder. Skyddsarbetet skulle dock systematiseras och sannolikt prioriteras på ett annat sätt än i dag. Genom förslaget finns förutsättningar för en reglering som är proportionell och ändamålsenlig.

En nackdel med en lag enbart med inriktning på systematiskt och proaktivt skyddsarbete, är att den kan visa sig vara otillräcklig för att åstadkomma konkreta resultat. Aktörerna påförs en administrativ börda genom kraven på dokumenterade analyser och planer utan att skyddet de facto förbättras i motsvarande mån. Hur verkningsfull lagen blir är dock till stor del beroende av hur aktiv tillsynsmyndigheten är i sin kontroll av lagens efterlevnad. Om tillsynsmyndigheten enbart nöjer sig med att granska dokument och påpeka brister, i stället för att utfärda åtgärdsförelägganden, sker sannolikt ingen större förändring i förhållande till hur kollektivtrafikskyddet hanteras i dag. En ny lag enbart med inriktning på systematiskt och proaktivt skyddsarbete kan därför upplevas som verkningslös. Det kan framkomma att det behövs en reglering som liknar regleringarna på områdena för luftfarts-, sjöfarts- och hamnskydd.

11.3.3 En lag som ger rätt att vidta konkreta skyddsåtgärder

I bestämmelserna om luftfartsskydd, sjöfartsskydd och hamnskydd finns en möjlighet att genomföra konkreta skyddsåtgärder såsom krav på identitetskontroll, kontroll av egendom och förvaringsställen utan direkt brottsmisstanke. Genom att i en lag, utöver krav på systematiskt proaktivt skyddsarbete, införa möjlighet att vidta motsvarande konkreta skyddsåtgärder skulle ett effektivt skydd kunna åstadkommas där åtgärder sätts in vid behov. Det skulle även kunna införas en möjlighet att i vissa fall ställa krav på aktörerna att vidta skyddsåtgärder såsom införande av system för kamerabevakning och säkerhetsprövning av personal. Regleringen skulle lämpligen kunna vara koncentrerad till skyddet av särskilt utsatta områden vid bytespunkter. Polismyndigheten är den myndighet som på ett mer övergripande plan ansvarar för ordningen och säkerheten i Sverige. Polismän skulle därför kunna ges rätt att vidta tvångsåtgärder utan att direkt brottsmisstanke föreligger i den mån befintlig lagstiftning om polisens befogenheter inte är tillräcklig. Polismyndigheten skulle vidare kunna ha ett särskilt tillsynsansvar för vissa bytespunkter.

En svårighet med alternativet är att kollektivtrafiken är ett öppet system där människor behöver kunna röra sig fritt. Tillträdet kan svårigen

begränsas på ett mera generellt sätt då en fungerande kollektivtrafik är en viktig del av människors vardag. Om bestämmelser om konkreta skyddsåtgärder, inklusive bestämmelser om tvångsmedel, ska kunna införas behöver det av lagen närmare framgå när och inom vilka områden det kan ske (jämför med flygplatsens område, fartyg, hamnanläggning, hamn). Möjligen skulle tillträde till vissa typer av områden kunna begränsas genom en lag, exempelvis vid en bytespunkt eller i anslutning till vissa färdmedel. I så fall behöver det kartläggas vem eller vilka som förfogar över dessa områden. Aktörer som förfogar över bytespunkter och färdmedel skulle vara de som främst kommer i fråga. Det är inte heller givet vem som får vidta skyddsåtgärder i så fall. Avseende tvångsåtgärder skulle sannolikt krävas biträde av Polismyndigheten.

11.4 Skälen till att nya regler bedöms vara den lämpligaste åtgärden

Det alternativ som bedöms vara lämpligast av de alternativ som redovisas i avsnitt 11.3 är införandet av en lag med inriktning på systematiskt och proaktivt skyddsarbete. Genom detta alternativ säkerställs att de aktörer som kan påverka skyddet verkligen prioriterar frågan och kontinuerligt och systematiskt arbetar med den. Genom att införa krav på risk- och sårbarhetsanalyser, skyddsplaner, samarbete, övningar, utbildning och information kommer det att skapas förutsättningar för ett mera enhetligt och systematiskt sätt att arbeta med kollektivtrafikskyddet oberoende av trafikslag. En tillsynsmyndighet kan också följa upp att åtgärderna faktiskt genomförs. Genom förslaget om vissa utsedda bytespunkter och föreskrifter om skyddspliktiga transportörer bör kraven hamna på rätt aktörer och inte medföra kostnader för onödigt skyddsarbete. Det valda alternativet torde innebära en reglering som inte är alltför detaljerad och ingripande, men som ändå ger vissa hållpunkter och uppställer minimikrav. I ett längre perspektiv skulle lagen kunna utvecklas, exempelvis genom att det införs krav på konkreta skyddsåtgärder som ska vidtas vid vissa skydds- eller hotnivåer.

11.5 Ekonomiska och andra konsekvenser

11.5.1 Ekonomiska konsekvenser i staten

Ekonomiska konsekvenser i MSB

Beslut om bytespunkter

Enligt förslaget ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) få i uppgift att besluta om vilka bytespunkter som ska vara utsedda bytespunkter. Sådana beslut kommer behöva föregås av analyser av hur många människor som dagligen befinner sig i eller i nära anslutning till aktuella bytespunkter, antingen som resenärer, andra besökare eller personal. I fråga om bytespunkter där antalet dagliga besökare är färre kommer MSB behöva analysera och bedöma om det finns bytespunkter

med en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken.

Att avgöra vilka bytespunkter som ska utses mot bakgrund av antalet besökare bedöms i sig vara en mindre uppgift av engångskaraktär som till stor del bör kunna göras med utgångspunkt i befintliga data. Uppgiften att avgöra vilka bytespunkter som därutöver har en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar kommer att vara en mer kvalificerad uppgift.

Den sammantagna bedömningen är att dessa båda uppgifter ligger nära eller inom ramen för redan befintlig kompetens i MSB och bedöms därför långsiktigt kunna hanteras av befintlig personal och därmed med befintliga anslagsmedel. Det initiala arbetet med att inventera och välja ut bytespunkter och bereda aktuella beslut kommer att kräva tillfälliga resurser som kan gå utöver tilldelade medel. Om tilldelning av extra medel blir nödvändigt eller inte bedöms bero på hur snabbt den första omgången beslut fattas. Givet att denna beslutsprocess kan tillåtas pågå under en något längre tidsperiod bör även den initiala beslutsprocessen kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Föreskrifter om skyddspliktiga transportörer

Enligt förslaget ska MSB få meddela föreskrifter om att transportörer inom kollektivtrafik ska arbeta med kollektivtrafikskydd. I det fallet kommer MSB att behöva göra en analys av vilken kollektivtrafik som bedöms skyddsvärd och där eventuella skyddsåtgärder som transportörer vidtar med anledning av att trafiken bedrivs i anslutning till utsedda bytespunkter inte bedöms tillräckliga. Liksom i fråga om beslut att utse bytespunkter kan vissa resurser krävas initialt som går utöver MSB:s tilldelade medel. Ur ett långsiktigt perspektiv bedöms uppgiften kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Ekonomiska konsekvenser i Trafikverket

Nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd

Enligt förslaget ska Trafikverket vara nationell kontaktpunkt för kollektivtrafikskydd. I den uppgiften ingår att vara en plattform för samverkan och informationsutbyte mellan berörda aktörer och att ge råd och stöd i frågor om hot, sårbarheter och risker. Uppgiften att vara nationell kontaktpunkt kommer till stora delar att överensstämma med den roll Trafikverket redan har i egenskap av sammankallande för det nationella rådet för kollektivtrafikskydd (NRK). Även om den nationella kontaktpunkten kommer att inta en mera aktiv roll än den som NRK har bedöms uppgiften kunna hanteras inom Trafikverkets ekonomiska ramar utan några ekonomiska tillskott.

Innehavare av utsedda bytespunkter

Trafikverket kan också få en uppgift i egenskap av infrastrukturförvaltare för järnväg. Om MSB så beslutar kan en eller flera av Trafikverkets järnvägsstationer bli utsedda bytespunkter. Effekterna bedöms bli desamma som för privata företag som blir utsedda bytespunkter, se nedan.

Ekonomiska konsekvenser i Transportstyrelsen

Enligt förslaget ges Transportstyrelsen bemyndigande att meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelserna i lagen om kollektivtrafikskydd. Sådana föreskrifter kan avse risk- och sårbarhetsanalyser, skyddsplaner, övningar vid bytespunkter eller andra åtgärder som Transportstyrelsen bedömer behövs för att tillgodose syftet med lagen. Ett visst analys- och beredningsarbete i Transportstyrelsen kommer att krävas för att utföra denna uppgift. Men givet att en sådan beredningsprocess kan tillåtas pågå under en något längre tidsperiod bör uppgiften kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Enligt förslaget ges Transportstyrelsen i uppdrag att utöva tillsyn över lagen om kollektivtrafikskydd med tillhörande föreskrifter. Denna uppgift bedöms i första hand avse tillsyn över berörda aktörers planer och annan dokumentation. Verksamheten kommer att vara avgiftsbelagd. Att beakta i sammanhanget är vidare att myndigheten redan arbetar med frågor kopplat till skydd inom luftfart och sjöfart. Verksamheten bedöms inte vara av sådan omfattning att den påverkar Transportstyrelsens ekonomiska ramar annat än marginellt.

Ekonomiska konsekvenser i de allmänna förvaltningsdomstolarna

Enligt förslaget får beslut enligt lagen om kollektivtrafikskydd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Omfattningen av sådana ärenden bedöms bli blygsam och några ekonomiska tillskott till förvaltningsdomstolarna till följd av den nya uppgiften bedöms inte vara befogade.

11.5.2 Kommuner och regioner

På kommunal och regional nivå är det i första hand regionala kollektivtrafikmyndigheter som berörs. Dessa kommer främst att beröras genom ökade kostnader till följd av de krav som ställs på den trafik de upphandlar. Dessa kostnader bedöms bli marginella. Det kan även tänkas att de berörs i egenskap av innehavare eller finansiärer av utsedda bytespunkter. Effekterna bedöms i den delen bli desamma som för privata företag som blir utsedda bytespunkter, se nedan.

11.5.3 Företag

Innehavare av utsedda bytespunkter

Enligt förslaget ska en innehavare av en utsedd bytespunkt långsiktigt, kontinuerligt och systematiskt arbeta med kollektivtrafikskydd. En sådan innehavare ska även ställa krav på aktörerna vid bytespunkten så att dessa i sin tur vidtar åtgärder för att innehavaren ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt de nya reglerna. Vidare ska innehavare av utsedda bytespunkter sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser och upprätta skyddsplaner samt se till att den som anställs eller på annat sätt anlitas i verksamheten får utbildning och övning i kollektivtrafikskydd, har god kännedom om arbetet med skyddet och följer gällande processer, rutiner och planer för skyddet.

Innehavare av utsedda bytespunkter åläggs således ett relativt stort ansvar för att arbetet med kollektivtrafikskydd genomförs. Kostnaderna för aktuella insatser kommer att hänga nära samman med storleken på den aktuella bytespunkten och är svåra att uppskatta. Det är dock rimligt att tänka sig att det åtminstone kommer att handla om kostnader minst motsvarande en årsarbetskraft. Dessa effekter bedöms vara desamma även om en statlig eller kommunal myndighet är innehavare av en utsedd bytespunkt.

Aktuella kostnader bör kunna finansieras på samma sätt som verksamheten i övrigt, t.ex. genom lokallhyror eller andra avgifter för att få tillgång till eller nyttja bytespunktens anläggningar. Kostnaderna kommer således att föras vidare till kunder i butiker, restauranger och caféer samt resenärer.

Aktörer vid utsedda bytespunkter

En bärande del av förslaget är att aktörer vid utsedda bytespunkter får viktiga uppgifter. Med sådana aktörer avses fysiska eller juridiska personer som antingen bedriver kollektivtrafik till eller från aktuella bytespunkter eller som bedriver annan typ av verksamhet vid en sådan bytespunkt. I den senare kategorin ingår restauranger, caféer och butiker. Även järnvägsföretag som bedriver godstrafik och annan trafik som inte är kollektivtrafik kan komma in här, t.ex. bussföretag som kör chartertrafik kan ingå i den kategorin. Aktörer vid utsedda bytespunkter ska vidta åtgärder för att innehavare av utsedda bytespunkter ska kunna uppfylla sina förpliktelser.

Dessa aktörer ska även bidra till det arbete med att sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser samt att upprätta skyddsplaner som utförs vid utsedda bytespunkter. Vidare har de ett eget ansvar för att se till att den som anställs eller på annat sätt anlitas i verksamheten får utbildning och övning i kollektivtrafikskydd, har god kännedom om arbetet med skyddet och följer gällande processer, rutiner och planer för skyddet. Vilket behov av kompetens som finns i bytespunkterna kommer till viss del att bero på hur bytespunktens innehavare väljer att bedriva skyddsarbetet. Skyddsarbetet ska alltid vara ändamålsenligt och proportionellt för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet.

De sammantagna kostnaderna för dessa aktörers egna insatser bedöms bli marginella. Kostnader för högre hyror och andra avgifter på grund av att verksamheten bedrivs vid utsedda bytespunkter enligt ovan bedöms kunna bli något högre men även dessa bedöms bli marginella för respektive aktör. Aktuella kostnader bör finansieras på samma sätt som verksamheten i övrigt, t.ex. genom ökade priser för de tjänster man erbjuder kunder och resenärer.

Skyddspliktiga transportörer inom kollektivtrafik

Enligt förslaget kan transportörer inom kollektivtrafik bli en del av lagens tillämpningsområde även om man inte trafikerar någon utsedd bytespunkt. Det sker om en sådan transportör omfattas av föreskrifter som MSB utfärdar. Men även kollektivtrafikföretag som trafikerar utsedda bytespunkter kan omfattas av lagens tillämpningsområde om de är att se

som aktörer vid en utsedd bytespunkt. Skillnaden mellan skyddspliktiga transportörer och sådana operatörer som endast omfattas av lagen genom trafik till och från utsedda bytespunkter är att den förstnämnda kategorin även ska sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser samt upprätta skyddsplaner.

De sammantagna kostnaderna för skyddspliktiga transportörer bedöms bli högre än för andra operatörer inom kollektivtrafik. Aktuella kostnader bör finansieras på samma sätt som verksamheten i övrigt, dvs. genom ökade priser för resenärerna.

11.5.4 Privatpersoner

Resenärer och andra privatpersoner

Det huvudsakliga syftet med förslaget är att alla enskilda som reser med den trafik som omfattas och som befinner sig i utsedda bytespunkter ska bli säkrare och tryggare än de hade varit utan de nya reglerna. Nackdelar för berörda nyttjare av kollektivtrafik och andra verksamheter är vad som kan uppfattas som intrång i den personliga integriteten. Till exempel genom ökade inslag av kameraövervakning. Andra nackdelar är ökade avgifter för att resa med berörd kollektivtrafik och högre priser i andra berörda verksamheter. Dessa effekter bedöms dock bli marginella.

Anställda

Anställda i berörda företag och organisationer kommer i viss utsträckning att ges nya uppgifter och ansvar. För detta kommer de att behöva genomgå utbildningar och delta i olika slags övningar.

11.6 Förslagets förhållande till unionsrätten

Förslaget bedöms överensstämma med och därmed inte gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

11.7 Kompensatoriska åtgärder

Som framgår av avsnitt 11.3 är förslaget att en lag med inriktning på systematiskt och proaktivt skyddsarbete införs. Ett av flera skäl till det är att en lag som ger rätt att vidta konkreta skyddsåtgärder skulle innebära högre kostnader för berörda aktörer. Att det förstnämnda alternativet föreslås i stället för det sistnämnda innebär ett vägval som bl.a. görs i syfte att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå avsedda syften. Några särskilda kompensatoriska åtgärder bedöms inte vara befogade.

11.8 Tidpunkt för ikraftträdande och behov av informationsinsatser

Förslaget är att den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2027. Det tillfället är valt mot bakgrund av den tid som bedöms behövas för den fortsatta beredningen av ärendet och en rimlig tid mellan utfärdande och ikraftträdande av aktuella bestämmelser.

Det bör noteras att vilka aktörer som kommer att vara berörda klargörs först när MSB definierar lagens tillämpningsområde genom beslut och föreskrifter om bytespunkter och skyddspliktiga transportörer. Under förutsättning att regeringen eller MSB inte ser skäl för att tillämpningsområdet ska definieras skyndsamt kan det faktiska genomförandet av de nya bestämmelserna ske under en viss tid efter lagens ikraftträdande. På så sätt kan hänsyn tas till att det initialt kan förväntas vara förknippat med vissa utmaningar för bytespunkter och transportörer att leva upp till de krav som ställs.

För att den nya lagen ska få önskad effekt krävs att ansvariga för berörda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer får nödvändig information om vad som förväntas av dem. I det avseendet kommer främst MSB och Trafikverket, men även i viss mån Transportstyrelsen ha viktiga roller att spela.

11.9 Utvärdering efter genomförandet

Den 13 juni 2024 gav regeringen Trafikverket och Transportstyrelsen i uppdrag att gemensamt utarbeta förslag på vidareutvecklade strategiska förutsättningar för, och genomförande av ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Uppdraget ska redovisas senast den 16 juni 2025.

Under förutsättning att ett nationellt program antas kommer sannolikt någon form av ordning för uppföljning eller utvärdering av programmet att skapas. I det sammanhanget skulle det kunna tänkas att även aspekter som rör den här aktuella lagen berörs.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om kollektivtrafikskydd

Lagens innehåll och syfte

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om hur kollektivtrafikskydd ska organiseras och bedrivas i fråga om kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller med tunnelbana.

I paragrafen anges lagens innehåll och vilka trafikslag som omfattas.

Övervägandena finns i avsnitt 2.1 och 2.3.1.

2 § Lagen syftar till att säkerställa ett enhetligt och systematiskt arbete för att identifiera, bedöma och åtgärda risker för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken.

I paragrafen anges lagens syfte.

Övervägandena finns i avsnitt 2.1.

Ordförklaringar

3 § I denna lag betyder

kollektivtrafik: persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering på väg, järnväg, vatten, spårväg eller med tunnelbana,

arbete med kollektivtrafikskydd: ett enhetligt och systematiskt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, skyddsplaner, samarbete, övningar, utbildning och information för att identifiera, bedöma och åtgärda risker för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken, och

skyddsåtgärder: åtgärder för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet.

4 § I denna lag betyder

bytespunkt: en station, terminal eller motsvarande nod för kollektivtrafik, där byte mellan olika färdmedel eller trafikslag är möjligt,

utsedd bytespunkt: en bytespunkt som omfattas av krav på arbete med kollektivtrafikskydd,

innehavare av en utsedd bytespunkt: den fysiska eller juridiska person som förfogar över hela eller delar av en utsedd bytespunkt, och

aktör vid en utsedd bytespunkt: en fysisk eller juridisk person som utför transporter inom kollektivtrafik och då angör en utsedd bytespunkt eller som bedriver verksamhet vid en utsedd bytespunkt.

5 § I denna lag betyder *skyddspliktig transportör* en fysisk eller juridisk person som utför transporter inom kollektivtrafik och ska arbeta med kollektivtrafikskydd.

Paragraferna anger vad som i lagen avses med vissa ord och uttryck. Ordförklaringarna är uppdelade i flera paragrafer utifrån lagens systematik.

I 3 § förklaras vad som avses med kollektivtrafik, arbete med kollektivtrafikskydd och skyddsåtgärder. I 4 § behandlas ord och uttryck som har en koppling till bytespunkter. I 5 § förklaras vad som avses med skyddspliktig transportör.

Övervägandena finns i avsnitt 2.1, 2.3.1, 2.3.2 och 2.3.3.

Lagens tillämpningsområde

6 § Denna lag gäller innehavare av utsedda bytespunkter, aktörer vid utsedda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Tillämpningsområdet definieras utifrån vilka som ska tillämpa lagen. Vid de bytespunkter som har utsetts genom beslut, är det innehavare av bytespunkten och aktörer vid bytespunkten som ska tillämpa lagen. Även skyddspliktiga transportörer ska tillämpa lagen. Skyddspliktiga transportörer är fysiska

eller juridiska personer som utför transporter inom kollektivtrafik och ska arbeta med kollektivtrafikskydd. I 16 § finns ett bemyndigande att ta fram föreskrifter om att transportörer ska vara skyddspliktiga.

Övervägandena finns i avsnitt 2.3.1, 2.3.2 och 2.3.3.

7 § Lagen ska inte tillämpas på kollektivtrafik som omfattas av lagen (2006:1209) om hamnskydd eller lagen (2004:487) om sjöfartsskydd.

I paragrafen finns en upplysning om att kollektivtrafik som omfattas av lagen om hamnskydd eller lagen om sjöfartsskydd, dvs. som är föremål för EU-rättslig reglering, undantas från tillämpningsområdet.

Övervägandena finns i avsnitt 2.3.1.

Utsedda bytespunkter

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta vilka bytespunkter som ska vara utsedda bytespunkter. Ett sådant beslut får endast gälla bytespunkter där

1. ett betydande antal människor dagligen befinner sig, eller
2. det finns en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken.

I paragrafen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta vilka bytespunkter som ska vara utsedda. Besluten ska grunda sig på objektiva och på förhand definierade kriterier. Av paragrafen framgår vilka kriterier som ska ligga till grund för beslutet.

Övervägandena finns i avsnitt 2.3.2 och 2.4.

9 § Ett beslut att utse en bytespunkt ska innehålla information om

1. vem eller vilka som är innehavare av bytespunkten och vilka områden i bytespunkten som varje innehavare förfogar över, och
2. de skyldigheter för en innehavare av en bytespunkt som följer av denna lag.

I paragrafen anges vilken information ett beslut att utse en bytespunkt ska innehålla. Beslutet ska innehålla information om innehavarna av bytespunkten och om deras skyldigheter enligt lagen. En sådan skyldighet är exempelvis informationsskyldigheten gentemot aktörer enligt 12 §.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.

10 § Ett beslut att utse en bytespunkt ska gälla tills vidare eller under viss angiven tid.

Beslutet får upphävas eller ändras om förutsättningarna för beslutet har ändrats.

I paragrafen anges giltighetstiden för ett beslut att utse en bytespunkt och när beslutet får upphävas eller ändras.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.

11 § Ett beslut att utse en bytespunkt eller att ändra eller upphäva ett sådant beslut ska delges innehavarna av de bytespunkter som beslutet omfattar.

I paragrafen anges att innehavarna av en utsedd bytespunkt ska delges beslutet att utse bytespunkten. Detsamma gäller beslut att ändra eller att upphäva ett sådant beslut. Det är innehavarna av en sådan bytespunkt som

beslutet omfattar som avses. Bestämmelser om delgivning finns i delgivningslagen (2010:1932). Genom att innehavarna av en bytespunkt delges besluten, blir de också medvetna om vilka skyldigheter som följer av lagen för deras del.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.

12 § En innehavare av en utsedd bytespunkt ska informera aktörerna vid bytespunkten om beslutet att utse bytespunkten, beslut att ändra eller upphäva ett sådant beslut och vad besluten innebär för dem.

Om innehavaren förfogar över endast en del av bytespunkten, gäller informationsskyldigheten endast gentemot de aktörer som är verksamma vid innehavarens del av bytespunkten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om informationsskyldighet gentemot aktörerna vid en utsedd bytespunkt. En innehavare av en utsedd bytespunkt ska informera aktörerna vid bytespunkten om beslutet att utse bytespunkten, beslut att ändra eller upphäva ett sådant beslut och vad besluten innebär för dem. En innehavare som förfogar över endast en del av bytespunkten ska informera de aktörer som är verksamma vid innehavarens del av bytespunkten. Genom att aktörerna vid en utsedd bytespunkt informeras om besluten och vad besluten innebär för dem, blir de också medvetna om vilka skyldigheter som följer av lagen för deras del.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.

13 § Det beslut som gäller för en utsedd bytespunkt ska ses över varje år så att det motsvarar aktuella behov.

I paragrafen anges att det beslut som gäller för en utsedd bytespunkt ska ses över varje år så att det motsvarar aktuella behov. Bestämmelsen riktar sig till den som beslutar att utse bytespunkter. Bestämmelsen förutsätter att det för en utsedd bytespunkt vid varje given tidpunkt endast finns ett beslut. Om det beslut som gäller för en bytespunkt har ändrats efter att det ursprungligen meddelades, ska ett nytt beslut som ersatt det ursprungliga beslutet ha meddelats. Som ett resultat av översynen kan besluten behöva uppdateras, exempelvis på grund av att nya innehavare av bytespunkten har tillkommit och bör omfattas av beslutet. I så fall ska beslutet att utse bytespunkten upphävas och ersättas med ett nytt beslut som innehåller ändringarna. Det kan också visa sig att bytespunkten inte längre uppfyller kriterierna för att vara utsedd enligt 8 §. I så fall ska beslutet upphävas.

Övervägandena finns i avsnitt 2.4.

När skyldighet att vidta åtgärder vid en utsedd bytespunkt inträder

14 § De skyldigheter som enligt denna lag gäller för en innehavare av en utsedd bytespunkt inträder när innehavaren har delgetts beslutet enligt 11 §.

I paragrafen anges när skyldigheterna för en innehavare av en utsedd bytespunkt inträder. Bestämmelser om delgivning finns i delgivningslagen (2010:1932). Exempel på skyldigheter enligt lagen är informationsskyldigheten gentemot aktörer enligt 12 §.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.

15 § De skyldigheter som enligt denna lag gäller för en aktör vid en utsedd bytespunkt inträder när aktören har informerats om beslutet enligt 12 §.

I paragrafen anges när skyldigheterna för en aktör vid en utsedd bytespunkt inträder. En sådan skyldighet enligt lagen är skyldigheten att uppfylla kraven i fråga om anställda och andra som anlitas enligt 32 §. Ett annat exempel är att aktörerna ska samarbeta med bytespunktens innehavare enligt 30 §.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.

Skyddspliktiga transportörer

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att transportörer inom kollektivtrafik ska vara skyddspliktiga.

Föreskrifterna ska endast gälla transportörer

1. som dagligen transporterar ett betydande antal passagerare, eller
2. vars verksamhet av särskilda skäl är förenad med en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka transportörer inom kollektivtrafik som ska vara skyddspliktiga och som därmed ska bedriva ett arbete med kollektivtrafikskydd. De transportörer som avses är de som utför transporter inom kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller med tunnelbana, dvs. trafikoperatörerna.

Bemyndigandet är begränsat på så sätt att det endast tillåter föreskrifter om transportörer som dagligen transporterar ett betydande antal passagerare, eller vars verksamhet av särskilda skäl är förenad med en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafiken.

Det kan i enlighet med *första punkten* handla om trafik som bedrivs enbart under delar av året men där transporterna då sker dagligen med ett betydande antal passagerare. Det väsentliga är att trafiken är av stor omfattning när den väl bedrivs. Föreskrifterna kan även i enlighet med *andra punkten* omfatta transportörer vars verksamhet av särskilda skäl är förenad med en mycket hög risk för allvarliga olagliga handlingar som är riktade mot kollektivtrafiken. I det senare fallet krävs inte att transporterna sker dagligen och avser ett betydande antal passagerare. I stället kan föreskrifterna komma att omfatta transportörer inom kollektivtrafik vars verksamhet av andra skäl än trafikens omfattning löper en mycket hög risk för att bli utsatt för allvarliga olagliga handlingar.

Övervägandena finns i avsnitt 2.3.3.

Arbete med kollektivtrafikskydd

17 § En innehavare av en utsedd bytespunkt eller en skyddspliktig transportör ska långsiktigt, kontinuerligt och systematiskt arbeta med kollektivtrafikskydd. Arbetet med kollektivtrafikskydd ska bedrivas så att det

1. är ändamålsenligt och proportionellt för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet i den egna verksamheten,

2. tar hänsyn till gemensamma risker och sårbarheter av betydelse för kollektivtrafikskyddet som uppstår i samband med verksamheter som bedrivs av andra så att dessa risker och sårbarheter kan hanteras gemensamt, och
3. tar hänsyn till såväl normala förhållanden som extraordinära händelser.

I paragrafen redogörs på ett övergripande plan för hur arbetet med kollektivtrafikskydd ska organiseras och bedrivas. Arbetet ska ske långsiktigt, kontinuerligt och systematiskt.

I *första punkten* anges att arbetet ska bedrivas så att det är ändamålsenligt och proportionellt för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet. Vilka åtgärder som ska vidtas och hur omfattande de bör vara beror på vilken verksamhet det är fråga om och vilken nivå på kollektivtrafikskyddet som kan förväntas. Skyddsarbetet ska alltså vara anpassat till och utvecklas jämsides med den egna verksamheten.

I *andra punkten* regleras skyldigheten för en innehavare av en utsedd bytespunkt eller en skyddspliktig transportör att beakta och hantera risker och sårbarheter av betydelse för kollektivtrafikskyddet, som uppstår i samband med verksamheter som bedrivs av andra. Det finns ingen begränsning till vilka typer av verksamheter det kan handla om. Det som åsyftas är kravet på ett gemensamt arbete med att identifiera, bedöma och åtgärda sådana risker och sårbarheter.

Med risker avses framför allt yttre förhållanden, medan sårbarheter är mera inriktat på förhållanden hos en innehavare av en utsedd bytespunkt eller en skyddspliktig transportör. Sårbarheter kan exempelvis bestå i att de materiella eller personella resurserna är otillräckliga, eller att anställda och andra som anlitas inte får den utbildning eller övning de är i behov av för att en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet ska säkerställas.

I *tredje punkten* regleras skyldigheten för innehavare av en utsedd bytespunkt eller en skyddspliktig transportör att se till att arbetet med kollektivtrafikskydd omfattar såväl normala förhållanden som extraordinära händelser. Skyddsarbetet behöver, förutom den vardagliga hanteringen av skyddet där ett förebyggande arbete utgör en viktig del, omfatta situationer som inte hör till det normala. Det kan exempelvis handla om hur man ska gå till väga i praktiken för att hantera och mildra konsekvenserna av terrorattentat eller andra allvarliga olagliga handlingar.

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.

18 § En innehavare av en utsedd bytespunkt ska ställa krav på att aktörerna vid bytespunkten i sin tur vidtar åtgärder för att innehavaren ska kunna uppfylla kraven i 17 §.

Om innehavaren förfogar över endast en del av bytespunkten, gäller skyldigheten att ställa krav endast gentemot de aktörer som är verksamma vid innehavarens del av bytespunkten.

I paragrafen regleras hur risker som en innehavare av en bytespunkt själv inte till fullo kan råda över ska kunna omhändertas så att innehavaren kan uppfylla kraven i 17 §.

I *första stycket* anges att en innehavare av en utsedd bytespunkt ska ställa krav på att aktörerna vid bytespunkten i sin tur vidtar åtgärder för att innehavaren ska kunna uppfylla kraven i 17 §. Det är innehavaren av bytespunkten som omfattas av kraven i 17 §. Men, för att kunna uppfylla sina krav behöver denne se till att aktörerna vid bytespunkten också

uppfyller kraven i sin tur. Ett sätt att få till stånd en sådan ordning är att de skyldigheter som det innebär att verka som aktör vid en utsedd bytespunkt framgår av avtalet med innehavaren om rätt att nyttja bytespunkten. Det innebär också att aktörerna vid bytespunkten får klart för sig att de är verksamma vid en utsedd bytespunkt och att det innebär åtaganden för deras del. I sådana avtal kan också säkerställas att nödvändiga åtgärder vidtas i senare avtalsled, exempelvis när en hyresgäst ingår ett avtal med en tredje part som i sin tur behöver bidra till det gemensamma arbetet med kollektivtrafikskydd.

I *andra stycket* finns en begränsning av ansvaret för en innehavare som förfogar över endast en del av bytespunkten. En sådan innehavare ska ställa krav på att aktörerna vid bytespunkten i sin tur vidtar åtgärder för att innehavaren ska kunna uppfylla kraven i 17 §. Skyldigheten avser dock endast de aktörer som är verksamma vid innehavarens del av bytespunkten.

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.

19 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om det arbete med kollektivtrafikskydd som avses i 17 och 18 §§.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om det arbete med kollektivtrafikskydd som avses i 17 och 18 §§. Bemyndigandet avser arbetet med kollektivtrafikskydd på ett mer övergripande plan och ska kunna användas för att komplettera lagen.

Föreskrifterna kan exempelvis avse en skyldighet för aktörer vid en utsedd bytespunkt att löpande rapportera uppgifter om risker och sårbarheter till en innehavare av en utsedd bytespunkt. Genom en sådan rapportering skulle innehavarens förutsättningar för att bedriva skyddsarbete vid bytespunkten kunna förbättras.

Övervägandena finns i avsnitt 3.1 och 3.5.

Risk- och sårbarhetsanalyser

20 § En innehavare av en utsedd bytespunkt ska för sin del av bytespunkten sammanställa arbetet med att identifiera risker och sårbarheter i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen ska förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

I paragrafen anges att en innehavare av en utsedd bytespunkt för sin del av bytespunkten ska sammanställa arbetet med att identifiera risker och sårbarheter i en risk- och sårbarhetsanalys. Det görs alltså en begränsning till innehavarens egen del av bytespunkten.

Med risker avses framför allt yttre förhållanden, medan sårbarheter är mera inriktat på förhållanden hos den enskilde innehavaren av en utsedd bytespunkt. Sårbarheter kan exempelvis bestå i att de materiella eller personella resurserna är otillräckliga, eller att anställda och andra som anlitas inte får den utbildning eller övning de är i behov av för att en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet ska säkerställas.

Den analys som görs kan innehålla känsliga uppgifter och ska därför förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

21 § En skyddspliktig transportör ska sammanställa arbetet med att identifiera risker och sårbarheter i den egna verksamheten i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen ska förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

I paragrafen anges att en skyddspliktig transportör ska sammanställa arbetet med att identifiera risker och sårbarheter i den egna verksamheten i en risk- och sårbarhetsanalys.

Med risker avses framför allt yttre förhållanden, medan sårbarheter är mera inriktat på förhållanden hos den skyddspliktige transportören. Sårbarheter kan exempelvis bestå i att de materiella eller personella resurserna är otillräckliga, eller att anställda och andra som anlitas inte får den utbildning eller övning de är i behov av för att en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet ska säkerställas.

Den analys som görs kan innehålla känsliga uppgifter och ska därför förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avses i 20 och 21 §§.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avses i 20 och 21 §§. Bemyndigandet är avsett för föreskrifter som kompletterar lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

Skyddsplaner

23 § En innehavare av en utsedd bytespunkt ska se till att en skyddsplan som omfattar hela det geografiska området för bytespunkten upprättas.

Om bytespunkten har fler än en innehavare, ska innehavarna samarbeta med varandra och upprätta en gemensam skyddsplan. Om det inte är möjligt att upprätta en gemensam skyddsplan, ska varje innehavare för sin del av bytespunkten upprätta en skyddsplan.

Skyddsplanen ska uppdateras löpande så att den tar hänsyn till identifierade risker och sårbarheter och motsvarar aktuella behov.

I paragrafen regleras vem som ska upprätta skyddsplaner för en utsedd bytespunkt och hålla dem aktuella.

Av paragrafens *första stycke* framgår att det som utgångspunkt ska finnas en enda skyddsplan som omfattar hela det geografiska området för bytespunkten. Om det endast finns en innehavare av bytespunkten är det denne som upprättar skyddsplanen.

Det kan finnas flera innehavare av en bytespunkt där olika innehavare förfogar över olika geografiska områden vid bytespunkten. Av paragrafens *andra stycke* framgår att om bytespunkten har fler än en innehavare, ska innehavarna samarbeta med varandra och upprätta en gemensam skyddsplan. Om det visar sig inte vara möjligt, ska varje innehavare för sin del av bytespunkten upprätta en skyddsplan. En sådan lösning innebär

att det för en och samma utsedda bytespunkt kan finnas flera skyddsplaner som tillämpas parallellt.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att en skyddsplan ska uppdateras löpande så att den tar hänsyn till identifierade risker och sårbarheter och motsvarar aktuella behov. Risk- och sårbarhetsanalyser utgör en viktig del i arbetet med skyddsplanen, men en innehavare av en bytespunkt måste också ta hänsyn till risker och sårbarheter som inte ingår i tidigare gjorda analyser. Eftersom skyddsarbetet ska vara anpassat till och utvecklas jämsides med den egna verksamheten behöver varje skyddsplan uppdateras löpande.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

24 § Av en skyddsplan enligt 23 § ska framgå

1. de närmare gränserna för bytespunkten,
2. vem eller vilka som är innehavare av bytespunkten och vilka områden i bytespunkten som de förfogar över,
3. vilka som är aktörer vid bytespunkten eller den del av bytespunkten som skyddsplanen gäller, och
4. hur och när behovet av skyddsåtgärder vid bytespunkten eller den del av bytespunkten som skyddsplanen gäller ska tillgodoses.

Skyddsplanen ska ses över minst vartannat år och förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

I paragrafens *första stycke* regleras vad en skyddsplan för en utsedd bytespunkt ska innehålla. Bestämmelsen gäller både skyddsplaner som avser hela bytespunkten och skyddsplaner som avser delar av bytespunkten. Av *första* och *andra punkterna* följer att de närmare gränserna för hela bytespunkten och vem eller vilka som är innehavare av hela bytespunkten och vilka områden som respektive innehavare förfogar över, är uppgifter som ska framgå av samtliga skyddsplaner. Av *tredje* och *fjärde punkterna* följer att uppgifter om vilka som är aktörer respektive vilka skyddsåtgärder som planeras bara behöver avse de delar av bytespunkten som skyddsplanen gäller för.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att skyddsplanen ska ses över minst vartannat år och förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den. Vid en bytespunkt kan det därför finnas flera parallella skyddsplaner som ses över med olika intervall.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

25 § En innehavare av en utsedd bytespunkt ska informera en aktör vid bytespunkten om sådant innehåll i en skyddsplan enligt 23 § som aktören behöver känna till för att kunna vidta åtgärder enligt 18 §.

Om innehavaren förfogar över endast en del av bytespunkten, gäller informationsskyldigheten endast gentemot en aktör som är verksam vid innehavarens del av bytespunkten.

I paragrafens *första stycke* anges att en innehavare av en utsedd bytespunkt ska informera en aktör vid bytespunkten om sådant innehåll i en skyddsplan enligt 23 § som aktören behöver känna till för att kunna vidta åtgärder enligt 18 §. Det handlar framför allt om sådana områden vid bytespunkten som aktören kommer i kontakt med i sin verksamhet. Det är samtidigt viktigt att innehavaren även informerar aktören om eventuell

tystnadsplikt enligt 33 § eller till följd av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av paragrafens *andra stycke* framgår att om innehavaren förfogar över endast en del av bytespunkten, gäller informationsskyldigheten endast gentemot en aktör som är verksam vid innehavarens del av bytespunkten.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

26 § En skyddspliktig transportör ska upprätta en skyddsplan för den egna verksamheten. Skyddsplanen ska uppdateras löpande så att den tar hänsyn till identifierade risker och sårbarheter och motsvarar aktuella behov.

I paragrafen ställs krav på att en skyddspliktig transportör ska upprätta en skyddsplan för den egna verksamheten. Det anges att en skyddsplan ska uppdateras löpande så att den tar hänsyn till identifierade risker och sårbarheter och motsvarar aktuella behov. Risk- och sårbarhetsanalyser utgör en viktig del i arbetet med skyddsplanen, men en skyddspliktig transportör måste också ta hänsyn till risker och sårbarheter som inte ingår i tidigare gjorda analyser. Eftersom skyddsarbetet ska vara anpassat till och utvecklas jämsides med den egna verksamheten behöver skyddsplanen uppdateras löpande.

Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

27 § Av en skyddsplan enligt 26 § ska framgå

1. för vilken verksamhet som skyddsplanen gäller, och
2. hur och när behovet av skyddsåtgärder ska tillgodoses.

Skyddsplanen ska förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

I paragrafens *första stycke* regleras vad en skyddsplan hos en skyddspliktig transportör ska innehålla.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att skyddsplanen ska förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till den.

Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

28 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om sådana skyddsplaner som avses i 23 och 26 §§.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om sådana skyddsplaner som avses i 23 och 26 §§. Bemyndigandet är avsett för föreskrifter som kompletterar lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

Genomförande av skyddsplaner

29 § Den som ansvarar för en skyddsplan enligt 23 eller 26 § ska vidta de åtgärder som behövs som är möjliga och rimliga för att genomföra planen.

I paragrafen regleras genomförandet av de skyddsplaner som har upprättats av en innehavare av en utsedd bytespunkt eller av en skyddspliktig transportör. Den som ansvarar för en sådan skyddsplan ska vidta de åtgärder som är möjliga och rimliga för att genomföra planen. Det

gäller såväl skyddsåtgärder som andra åtgärder, exempelvis att ge information till vissa utvalda aktörer om planens innehåll i syfte att kunna genomföra planen. Att enbart dokumentera planerade åtgärder utan att se till att de kan genomföras är inte tillräckligt för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet.

Med möjliga åtgärder avses åtgärder som faktiskt går att genomföra. Vissa skyddsåtgärder kan kräva tillstånd eller motsvarande för att kunna genomföras. Det kan också vara fråga om åtgärder som kräver särskilda befogenheter. Det kan därför vara nödvändigt med biträde, exempelvis av Polismyndigheten. Möjligheten att genomföra en skyddsplan kan vidare vara beroende av andra aktörers agerande. Så kan vara fallet vid en utsedd bytespunkt om bytespunktens innehavare behöver enas kring åtgärder för att en skyddsplan ska kunna verkställas.

Med rimliga åtgärder avses åtgärder som är ändamålsenliga och proportionella i förhållande till vad som krävs för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet. Det är inte givet att en skyddsåtgärd som innebär installation av dyr utrustning är rimlig i det enskilda fallet. Vad som ska anses som en rimlig åtgärd beror på vad som är en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet i det enskilda fallet.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3 och 3.4.

Samarbete och övningar vid en utsedd bytespunkt

30 § Aktörerna vid en utsedd bytespunkt ska

1. samarbeta med bytespunktens innehavare om de risk- och sårbarhetsanalyser och skyddsplaner som omfattar bytespunkten, och
2. delta i gemensamma övningar.

I paragrafen ställs krav på aktörerna vid en utsedd bytespunkt. De ska enligt *första punkten* samarbeta med bytespunktens innehavare om de risk- och sårbarhetsanalyser och skyddsplaner som omfattar bytespunkten. Bestämmelsen tar sikte på sådana områden vid bytespunkten som aktören kommer i kontakt med i sin verksamhet. För den som bedriver busstrafik är oftast bussterminalen mer relevant än järnvägsstationen för det fall såväl busstrafik som järnvägstrafik förekommer vid den utsedda bytespunkten.

Av *andra punkten* framgår att aktörerna vid en utsedd bytespunkt är skyldiga att delta i gemensamma övningar. Det är en eller flera av bytespunktens innehavare som tar initiativ till sådana övningar.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

31 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om övningar som avses i 30 §.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om gemensamma övningar vid en bytespunkt. Bemyndigandet är avsett för föreskrifter som kompletterar lagen.

Sådana föreskrifter kan exempelvis innehålla krav på i vilken omfattning och med vilken regelbundenhet en innehavare av en utsedd bytespunkt ska genomföra gemensamma övningar. Föreskrifterna kan även innehålla krav som riktar sig direkt till aktörer vid utsedda bytespunkter.

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

Anställda och andra som anlitas

32 § Innehavare av utsedda bytespunkter, aktörer vid utsedda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer ska ansvara för att

1. den som anställs eller på annat sätt anlitas i verksamheten får utbildning och övning i kollektivtrafikskydd, har god kännedom om arbetet med skyddet och följer gällande processer, rutiner och planer för skyddet, och
2. behovet av utbildning och övning kontinuerligt följs upp.

I paragrafen ställs krav på innehavare av utsedda bytespunkter, aktörer vid utsedda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer när de anställer eller på annat sätt anlitar personer i verksamheten. Verksamheterna kan vara av varierande slag och ha en koppling till bedrivandet av person- eller godstrafik eller helt sakna en sådan koppling. Det väsentliga är att verksamheten bedrivs vid en utsedd bytespunkt eller av en skyddspliktig transportör. Innehavare av utsedda bytespunkter, aktörer vid utsedda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer ska då ansvara för att den som anställs eller på annat sätt anlitas i verksamheten får utbildning och övning i kollektivtrafikskydd, har god kännedom om arbetet med skyddet och följer gällande processer, rutiner och planer för skyddet. De ska även bevaka att behovet av utbildning och övning kontinuerligt följs upp. Arbetet med att upprätthålla kompetensen behöver ske fortlöpande. Vilket behov av kompetens som finns i bytespunkterna kommer till viss del att bero på hur bytespunktens innehavare väljer att bedriva skyddsarbetet, exempelvis genom att ange kompetensbehov i skyddsplanen. Skyddsarbetet ska alltid vara ändamålsenligt och proportionellt för att säkerställa en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet.

Eftersom kraven riktar sig direkt till innehavare av utsedda bytespunkter, aktörer vid utsedda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer kan tillsynsmyndigheten vidta åtgärder direkt mot någon av dessa aktörer om de inte uppfyller kraven på ett tillfredsställande sätt. Om exempelvis restaurangpersonal vid en utsedd bytespunkt inte informeras om vilka rutiner som gäller för skyddet vid den del av bytespunkten där restaurangen är belägen eller om personal hos anlitate bevakningsföretag får otydliga instruktioner, kan det utgöra skäl för tillsynsmyndigheten att agera.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

Tystnadsplikt

33 § Den som i arbetet med kollektivtrafikskydd enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen har fått del av en uppgift som rör kollektivtrafikskyddet får inte obehörigen röja uppgiften, om ett röjande skulle motverka syftet med kollektivtrafikskyddet.

I det allmännas verksamhet tillämpas offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i stället för första stycket.

I paragrafens *första stycke* regleras tystnadsplikt för den som i arbetet med kollektivtrafikskydd har fått del av en uppgift som rör kollektivtrafikskyddet. Det är en vid krets av personer som kan komma

i fråga. Vilka som slutligen kommer att omfattas av tystnadsplikten och det sammanhängande straffansvaret enligt 20 kap. 3 § brottsbalken är beroende av vilka personer som hanterar känslig information där ett röjande av en uppgift skulle motverka syftet med kollektivtrafikskyddet. Det finns anledning att hålla sådan känslig information inom en begränsad krets.

Förbudet mot att röja uppgifter gäller vidare enbart obehörigt röjande av uppgift. Den som har fått uppgiften, exempelvis en person som är anställd hos en innehavare av en utsedd bytespunkt, har rätt att informera personal hos en aktör vid en utsedd bytespunkt i den mån det behövs för att aktören ska kunna vara delaktig i arbetet med kollektivtrafikskyddet. Det gäller även känslig information, exempelvis vilka skyddsåtgärder som behöver vidtas enligt en skyddsplan. Den aktör som då får uppgiften omfattas i sin tur av tystnadsplikten. Även uppgifter som tillsynsmyndigheten efterfrågar kan överlämnas eftersom det inte handlar om ett obehörigt röjande i dessa fall. Sådan tystnadsplikt som följer av annan lagstiftning, exempelvis säkerhetsskyddslagen (2018:585) och skyddslagen (2010:305) påverkas dock inte av tystnadsplikten enligt denna paragraf.

Av *andra stycket* framgår att för uppgifter som finns inom det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen.

Övervägandena finns i kapitel 4.

Tillsyn

34 § Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

I paragrafen regleras tillsynsmyndighetens uppgift att utöva tillsyn över att lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs. Med föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen avses både föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndiganden i lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Vilka aktörer som kan bli föremål för tillsyn framgår av 6 §, dvs. innehavare av utsedda bytespunkter, aktörer vid utsedda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer.

Övervägandena finns i kapitel 5.

35 § Tillsynsmyndigheten har rätt att i den utsträckning som behövs för tillsynen ta del av upplysningar och handlingar.

I paragrafen regleras tillsynsmyndighetens befogenhet att ta del av upplysningar och handlingar. Rätten att ta del av upplysningar och handlingar avser endast sådana upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Risk- och sårbarhetsanalyser samt skyddsplaner är typiskt sett nödvändiga för tillsynen. Även annan information kan vara nödvändig, exempelvis en redogörelse för hur personalens kompetens inom kollektivtrafikskydd ska upprätthållas. Ett annat exempel är information om vilka skyddsåtgärder som planeras, hur de vidtas och kommer att följas upp. Den som är föremål för tillsyn behöver för tillsynsmyndigheten kunna redogöra för hur en lämplig nivå på kollektivtrafikskyddet är tänkt att säkerställas.

Övervägandena finns i kapitel 5.

36 § Tillsynsmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som omfattas av tillsynen ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

I paragrafen regleras tillsynsmyndighetens befogenhet att besluta förelägganden. Enligt *första stycket* ges tillsynsmyndigheten rätt att besluta de förelägganden som krävs för att lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas. Ett föreläggande kan innebära en skyldighet att göra något eller ett förbud. De aktörer som kan bli föremål för förelägganden är de som anges i 6 §, dvs. innehavare av utsedda bytespunkter, aktörer vid utsedda bytespunkter och skyddspliktiga transportörer.

Enligt *andra stycket* får ett beslut om föreläggande förenas med vite. För vitesförelägganden gäller lagen (1985:206) om viten. Även offentliga aktörer kan föreläggas vid vite.

Övervägandena finns i kapitel 5.

37 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn i anslutning till lagen.

Övervägandena finns i kapitel 5.

Besluts verkställbarhet

38 § Ett beslut enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen gäller omedelbart om inte annat beslutas.

I paragrafen regleras från vilken tidpunkt ett beslut enligt lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen gäller.

Övervägandena finns i kapitel 7.

Överklagande

39 § Ett beslut enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i kapitel 7.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Ikraftträdandebestämmelserna innebär att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

Övervägandena finns i kapitel 9.

12.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

18 kap. 8 § Sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser

1. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier,
2. tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål samt transport eller förvaring av vapen, ammunition, sprängämnen, klyvbart material eller radioaktiva ämnen,
3. telekommunikation eller system för automatiserad behandling av information,
4. behörighet att få tillgång till upptagning för automatiserad behandling eller annan handling,
5. den civila luftfarten eller den civila sjöfarten,
6. transporter på land av farligt gods,
7. hamnskydd, *eller*
8. *kollektivtrafikskydd.*

Paragrafen ändras så att sekretess kommer att gälla även för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på kollektivtrafikskydd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

Övervägandena finns i kapitel 8.

Uppdrag att ta fram ett förslag till en lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd

Sammanfattning av uppdraget

En bokstavsutredare ska ta fram ett förslag till en ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Vid behov ska utredaren även ta fram ett förslag till en ny förordning som kompletterar lagen. Uppdraget ska genomföras med utgångspunkt i de förslag och rekommendationer som Trafikverket och Transportstyrelsen redovisade i rapporten Uppdrag att utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet (LI2024/00224).

Uppdraget ska redovisas i en promemoria med författningsförslag, författningskommentarer och en konsekvensutredning senast den 16 juni 2025.

Bakgrund

Regeringens målsättning är att resenärer ska kunna känna sig trygga när de reser kollektivt i Sverige, oavsett vilket trafikslag man väljer, såväl under resan som på stationer och terminaler. Den 27 juli 2023 gav regeringen 15 myndigheter i uppdrag att utveckla och intensifiera arbetet mot terrorism för att stärka Sveriges säkerhet. Mot bland annat den bakgrunden gav regeringen den 18 augusti 2023 Trafikverket och Transportstyrelsen i uppdrag att gemensamt utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet LI2023/03011. De båda myndigheterna redovisade uppdraget den 31 januari 2024 i rapporten Uppdrag att utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet (LI2024/00224). I rapporten föreslår myndigheterna utgångspunkter för utformning av en ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd.

Myndigheterna menar att de nuvarande reglerna inte är tillräckliga och anför att en särskild lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd skulle öka tryggheten för människor som befinner sig i järnvägs- och kollektivtrafiken. Tryggheten skulle öka genom att en ny lag skulle skapa förutsättningar för ett mer enhetligt och systematiskt angreppssätt och därmed minska risken för attentat eller antagonistiska handlingar och mildra konsekvenserna för såväl samhället som den enskilde om något sådant ändå skulle inträffa.

Myndigheterna rekommenderade även en översyn av ordningslagstiftningen i syfte att göra bestämmelserna mellan trafikslagen mer enhetliga samt att det utreds hur människor som befinner sig i kollektivtrafiksystemet kan rapportera iakttagelser och tips.

Närmare om uppdraget

En bokstavsutredare ska ta fram ett förslag till en ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Vid behov ska utredaren även ta fram ett förslag till en ny förordning som kompletterar lagen. Uppdraget ska genomföras med utgångspunkt i de förslag och rekommendationer som Trafikverket och Transportstyrelsen redovisade i rapporten Uppdrag att utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet (LI2024/00224).

I enlighet med myndigheternas rekommendationer ska utredaren överväga ett lagstiftningsförslag som bygger på samma principer som gällande regler för järnvägssäkerhet, dvs. ett förslag som innebär att det ställs krav på att berörda aktörer genom strukturerade metoder identifierar och kontinuerligt hanterar de risker som är kopplade till en organisations verksamheter. I enlighet med myndigheternas rekommendationer skulle en sådan ordning kunna bestå i att verksamhetsutövarna ska genomföra risk- och sårbarhetsanalyser samt ta fram skyddsplaner för sina verksamheter. En annan viktig beståndsdel i myndigheternas rekommendationer, som utredaren ska överväga, är att verksamhetsutövarna får ansvar för att se till att berörd personal ges utbildning och blir föremål för andra förmågehöjande åtgärder.

Utredaren ska vidare överväga myndigheternas rekommendationer i fråga om gemensamma risk- och sårbarhetsanalyser för vissa större bytespunkter och om en nationell kontaktpunkt. Även myndigheternas rekommendationer i fråga om tillsyn och bemyndiganden ska övervägas. I den mån det bedöms lämpligt får utredaren frånga myndigheternas rekommendationer.

Förutom att ta fram ett förslag till en ny lag ingår det i uppdraget att i enlighet med Trafikverkets och Transportstyrelsens rekommendationer utreda hur människor som befinner sig i kollektivtrafiksystemet kan nyttjas för att i ett så tidigt skede som möjligt rapportera iakttagelser och tips, samt överväga mer enhetliga ordningsregler för de olika trafikslagen.

Utredaren ska göra en konsekvensanalys av förslaget i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar samt statsministerbeslutet om konsekvensutredningar i Regeringskansliet (FA2024/00416). De samhällsekonomiska effekterna av olika alternativ ska analyseras samt beaktas i de förslag som lämnas. Omfattningen av analyserna ska anpassas efter förslagets karaktär och effekterna bör kvantifieras i den mån det går. De offentligfinansiella effekterna av förslagen ska beräknas och förslag till finansiering ska redovisas.

Ändring av uppdraget, beslut 2025-05-19 (LI2025/01020)

Bilaga 2

Ändring av uppdraget att ta fram ett förslag till en lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd

Regeringskansliet gav den 14 januari 2025 en bokstavsutredare i uppdrag att ta fram ett förslag till en ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd (LI2025/00066). Uppdraget ska redovisas senast den 16 juni 2025.

Uppdraget ändras så att uppdraget i stället ska slutredovisas senast den 12 december 2025 och att en delredovisning ska lämnas senast den 16 juni 2025. Delredovisningen ska innehålla ett förslag till en ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd. I övrigt ska uppdraget genomföras i enlighet med beslutet den 14 januari 2025.