



TSG  
2023-6069  
TRV  
2023/88748

Uppdrag att utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet

## Innehåll

<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>5</b>
Ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd .....	5
Nationellt program .....	6
Förslag till fortsatt utredning .....	6
<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrund till uppdraget.....	7
1.2 Uppdraget och dess syfte .....	7
1.3 Metod .....	8
1.3.1 Samråd .....	8
1.4 Avgränsningar.....	9
1.4.1 Godstransporter på järnväg.....	9
1.4.2 Luftfart .....	10
1.4.3 Trygghetsstörande element.....	10
1.4.4 Informationssäkerhet och säkerhetsskydd .....	10
1.5 Begreppen säkerhet och skydd .....	10
1.6 Kommissionens femtonde rapport om framsteg mot en effektiv och verklig säkerhetsunion .....	11
1.6.1 Föreslagna åtgärder och deras status .....	11
1.7 Uppdragets organisation.....	12
<b>2 TRYGGHET I JÄRNVÄGS- OCH KOLLEKTIVTRAFIK .....</b>	<b>13</b>
2.1 Vad gör att resenärer känner sig otrygga? .....	14
2.2 Hur trygga upplever resenärer att de är? .....	16
2.3 Förekomst av attentat inom järnvägs- och kollektivtrafik.....	16
2.4 Exempel på pågående initiativ .....	17
2.4.1 Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd .....	18
2.4.2 MSB:s arbete med säkerhet i offentlig miljö .....	18
2.4.3 Samverkansrådet mot terrorism .....	18
2.4.4 Krisberedskap och samverkan i BT POS .....	19
2.4.5 Samverkansplaner på stationer.....	20
2.4.6 Regeringsuppdrag att se över Polismyndighetens tillgång till uppgifter från befintliga kamerasystem .....	20
<b>3 KARTLÄGGNING AV BEFINTLIGA REGLER .....</b>	<b>21</b>
3.1 EU-rätt och EU-initiativ .....	21
3.1.1 EU:s strategi för säkerhetsunionen .....	21
3.1.2 Europaparlamentets resolution om slutsatser och rekommendationer från särskilda utskottet för terrorismfrågor	22
3.1.3 NIS-direktiven om informations- och cybersäkerhet .....	22
3.1.4 CER-direktivet om motståndskraft.....	23
3.2 Horisontell lagstiftning.....	23
3.2.1 Terroristbrottslagen .....	23

3.2.2	Skyddslagen .....	24
3.2.3	Säkerhetsskyddslagen .....	24
3.2.4	Kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser .....	25
3.2.5	Ordning .....	26
3.3	Kollektivtrafik .....	27
3.3.1	EU-förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg .....	27
3.3.2	Lag om kollektivtrafik .....	28
3.4	Järnväg .....	28
3.4.1	Säkerhetsstyrning och riskhantering .....	28
3.4.2	Hantering av nödsituationer .....	30
3.4.3	Passagerarsäkerhet .....	30
3.4.4	Beredskapsplaner .....	31
3.4.5	Tillträde till förarhytten .....	32
3.4.6	Tågpassagerarförordningen .....	33
3.5	Tunnelbana och spårväg .....	34
3.6	Vägtrafik .....	35
3.6.1	Yrkestrafiklagen .....	35
3.6.2	Yrkesförarkompetens .....	35
3.6.3	Obehörigt nyttjande av fordon .....	36
3.7	Sjöfart .....	36
3.7.1	Sjöfarts- och hamnskydd .....	36
3.7.2	Exempel på krav som även omfattar skärgårdstrafiken .....	38
3.8	Luffartsskydd .....	38
3.9	Avslutande reflektioner .....	39
<b>4</b>	<b>OMVÄRLDSANALYS .....</b>	<b>41</b>
4.1	Metod .....	41
4.2	Regler i nordiska länder .....	41
4.2.1	Finland .....	42
4.2.2	Danmark .....	42
4.2.3	Norge .....	43
4.3	Regler i Storbritannien .....	44
4.4	Regler i ytterligare europeiska länder .....	45
4.5	Särskilt om stationsförvaltare .....	45
4.6	Eurostar – ett unikt exempel .....	45
4.7	Marknadsöppningens påverkan på behov av regler kring järnvägs- och kollektivtrafikskydd .....	46
4.8	Avslutande reflektioner .....	46
<b>5</b>	<b>FÖRSLAG TILL LAG OM JÄRNVÄGS- OCH KOLLEKTIVTRAFIKSKYDD .....</b>	<b>48</b>
5.1	Behov av en ny lag .....	48
5.2	Lagens syfte och tillämpningsområde .....	51
5.3	Risk- och sårbarhetsanalys och skyddsplaner på aktörsnivå .....	54
5.4	Kompetens och utbildning .....	58

5.5	Gemensamma risk- och sårbarhetsanalyser och skyddsplaner.....	60
5.6	Nationell kontaktpunkt .....	62
5.7	Tillsyn.....	63
5.8	Bemyndiganden.....	64
5.9	Sekretess .....	64
<b>6</b>	<b>KONSEKVENSER AV EN NY LAG .....</b>	<b>66</b>
6.1	Överensstämmelse med EU-rättslig reglering.....	66
6.2	Konsekvenser för företag.....	67
6.3	Konsekvenser för medborgare .....	70
6.4	Staten, regioner och kommuner .....	70
6.5	Miljö.....	71
6.6	Externa effekter.....	71
6.7	Transportpolitisk måluppfyllelse.....	72
6.8	Finansiering .....	73
<b>7</b>	<b>FÖRSLAG TILL UTFORMNING OCH PROCESS FÖR FRAMTAGANDE AV ETT NATIONELLT PROGRAM FÖR JÄRNVÄGS- OCH KOLLEKTIVTRAFIKSKYDD .....</b>	<b>75</b>
7.1	Bakgrund.....	75
7.2	Syftet med ett nationellt program.....	75
7.3	Process för framtagande av ett nationellt program.....	75
7.4	Konsekvenser av förslaget till process .....	77
<b>8</b>	<b>FÖRSLAG TILL FORTSATT UTREDNING .....</b>	<b>78</b>
8.1	Kontaktvägar för iakttagelser och tips .....	78
8.1.1	Problembeskrivning .....	78
8.1.2	Utredningsbehov .....	79
8.2	Översyn av ordningslagstiftningen.....	80
8.2.1	Problembeskrivning .....	80
8.2.2	Utredningsbehov .....	82
	<b>BILAGA 1 – UPPDRAGET .....</b>	<b>84</b>
	<b>BILAGA 2 – VÄGLEDNING TILL NATIONELLT PROGRAM FÖR JÄRNVÄGS- OCH KOLLEKTIVTRAFIKSKYDD .....</b>	<b>88</b>

## Sammanfattning

Regeringen gav i augusti 2023 Trafikverket och Transportstyrelsen i uppdrag att gemensamt utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet.

En kartläggning av nuvarande regler på både nationell nivå och EU-nivå har genomförts, liksom en omvärldsanalys. Detta har tillsammans med synpunkter från uppdragets samrådsparter gjort det möjligt för oss att identifiera problemområden som hindrar ett effektivt arbete för ett stärkt järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Vår uppfattning är att det behövs bindande regler för att hantera dessa problem, eftersom frivilliga initiativ eller stödjande och vägledande åtgärder inte kommer att leda till att alla aktörer anlägger ett sådant proaktivt och systematiskt angreppssätt som krävs.

### Ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd

Vi bedömer att en ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd bör tas fram. En sådan lag skulle öka tryggheten för människor som befinner sig i järnvägs- och kollektivtrafiken. Ett mer enhetligt och systematiskt angreppssätt bedöms minska risken för attentat eller antagonistiska handlingar och mildra konsekvenserna för såväl samhället som den enskilde om något skulle inträffa. Att enbart verka utifrån nuvarande regler, eller att till stor del basera skyddet på frivilliga initiativ, kommer enligt vår uppfattning inte att lösa de problem som identifierats.

Vi lämnar inga författningsförslag, utan pekar i stället ut kravområden som vi bedömer att en lag bör innehålla. Sammantaget innebär förslagen att aktörerna ges både skyldigheter och förutsättningar, för att på ett systematiskt sätt arbeta för att stärka järnvägs- och kollektivtrafikskyddet. Följande kravområden föreslås ingå i en lag:

- Verksamhetsutövarna ska genomföra risk- och sårbarhetsanalyser för sin egen verksamhet.
- Verksamhetsutövarna ska ta fram skyddsplaner för sin egen verksamhet.
- Personal ska ges utbildning och andra förmågehöjande åtgärder.
- Gemensamma risk- och sårbarhetsanalyser ska genomföras, och gemensamma skyddsplaner ska tas fram för vissa större bytespunkter där flera aktörer har rådighet.
- Det ska finnas en nationell kontaktpunkt för samverkan i övergripande frågor.
- En tillsynsmyndighet ska utöva tillsyn över att aktörerna följer lagen.

## Nationellt program

Trafikverket och Transportstyrelsen har tagit fram ett förslag till utformning och process för framtagande av ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Regeringen bör äga ett sådant program.

Ett nationellt program är en viktig del i att skapa ett tryggt järnvägs- och kollektivtrafiksystem. Vår uppfattning är att programmet ska visa vad regeringen vill uppnå inom järnvägs- och kollektivtrafikskydd och hur det ska uppnås. Programmet bör tydliggöra, möjliggöra och driva på en effektiv hantering av skyddet av människor som befinner sig i det svenska järnvägs- och kollektivtrafiksystemet. Programmet ska skapa förutsättningar för att på ett strukturerat och samordnat sätt säkerställa att det finns väl avvägda och anpassade skyddsåtgärder. Ansvarsfördelningen ska tydliggöras och berörda parter ska få en gemensam inriktning och bättre stöd för sitt arbete

## Förslag till fortsatt utredning

### **Kontaktvägar för iakttagelser och tips**

Att ta hjälp av allmänheten för att uppmärksamma exempelvis misstänkta beteenden eller föremål inom järnvägs- och kollektivtrafiksystemen kräver att det finns effektiva kontaktvägar och god kännedom om dessa. Vi anser att det behöver utredas hur människor som befinner sig i systemet kan nyttjas för att i ett så tidigt skede som möjligt upptäcka avvikelser. Utgångspunkten för vidare utredning bör vara att det ska vara enkelt för resenärer att känna till hur en observation kan rapporteras.

Ytterligare ett perspektiv som behöver beaktas är om det finns ett allmänt samhällsbehov av kontaktvägar för att kunna rapportera avvikelser även i andra miljöer än järnvägs- och kollektivtrafik, eftersom även andra platser där många människor samlas kan vara måltavlor för attentat. Det finns en risk att lösningar specifika för järnvägs- och kollektivtrafik blir väl snäva och i sig bidrar till ett system som inte är sammanhållet.

### **Översyn av ordningslagstiftningen**

I arbetet med uppdraget har det framkommit att det finns utmaningar med tillämpningen av ordningslagen, eftersom reglerna inte är gemensamma för alla trafikslag i kollektivtrafiken. Därför föreslår att reglerna ses över.

Översynen bör belysa om nuvarande bestämmelser, med skillnader och placering i olika lagar, ger ett tillfredsställande, tydligt lagstöd för effektiv hantering av ordning och säkerhet. Om nuvarande lagstiftning inte är tillfredsställande bör den ändras. En omständighet som särskilt bör beaktas är att trafikslagen möts och att gränserna mellan dem kan vara svåra att urskilja vid exempelvis stora bytespunkter.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund till uppdraget

Den 17 augusti meddelade Säkerhetspolisen att terrorhotnivån i Sverige höjts från ett förhöjt till ett högt hot. Detta motsvarar en höjning från nivå 3 till nivå 4 på en femgradig skala. Höjningen angavs inte bero på någon enskild händelse utan på ett allmänt förvärrat attentatshot och Säkerhetspolisen bedömer att nivån kommer att bestå under en längre tid.<sup>1</sup>

Redan den 27 juli gav regeringen 15 myndigheter, däribland Transportstyrelsen, i uppdrag att utveckla och intensifiera arbetet mot terrorism för att stärka Sveriges säkerhet. Säkerhetspolisen samordnar det uppdraget som ska redovisas årligen den 1 september 2024–2026 (se vidare avsnitt 2.4.3).

Järnvägs- och kollektivtrafik är till sin natur i hög utsträckning öppna system där det rör sig mycket människor. Öppenheten är en förutsättning för att systemen ska fungera och vara smidiga för resenärerna att använda. Samtidigt innebär detta att systemen är känsliga för attacker och attentat av olika slag. Internationellt har terrordåd riktade mot kollektivtrafiken genomförts i ett flertal länder, såsom Storbritannien, Spanien och Belgien. Därför är det viktigt att inblandade aktörer gör det som är möjligt för att minimera risken för att en attack utförs inom järnvägs- och kollektivtrafiksystemen.

Regeringen gav mot bakgrund av detta Trafikverket och Transportstyrelsen i uppdrag att gemensamt utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet. Uppdraget skulle betraktas som nästa steg i arbetet med att möta den ökande hotbilden.

## 1.2 Uppdraget och dess syfte

Syftet med uppdraget är att se över vad Trafikverket och Transportstyrelsen anser behöver göras för att resenärer ska känna sig trygga när de reser med eller befinner sig i miljöer kopplade till järnväg eller annan kollektivtrafik.

Uppdraget utgår från de punkter i uppdraget som anger vad myndigheterna ska utreda.<sup>2</sup> Dessa anger att myndigheterna inom ramen för uppdraget ska:

- genomföra en kartläggning av nuvarande reglering på både nationell nivå och EU-nivå avseende det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet och utifrån denna kartläggning analysera behov av och föreslå ytterligare åtgärder,
- föreslå utformning och en process för framtagande av ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd, utifrån

<sup>1</sup> Säkerhetspolisen (2023-08-17). Höjning av terrorhotnivån till högt hot.

<sup>2</sup> Uppdraget återfinns i sin helhet i Bilaga 1.

rekommendationen i Europeiska kommissionens meddelande COM(2018) 470 slutlig,

- analysera om det med hänsyn till befintlig reglering är lämpligt att införa krav på järnvägsföretag och infrastruktur- och stationsförvaltare att anta säkerhetsplaner på företagsnivå och i så fall lämna förslag på hur sådana krav kan utformas,
- genomföra en omvärldsanalys och studera hur andra länder reglerar frågor om järnvägs- och kollektivtrafikskydd, samt
- i övrigt vid behov lämna de författningsförslag och områden för vidare utredning som myndigheterna bedömer nödvändiga för att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet.

### **1.3 Metod**

Metoderna som använts för att genomföra utredningen har varierat beroende på frågeställning. Generellt har arbetet tagit utgångspunkt i befintlig forskning, befintliga underlag och kunskap såväl internt inom Trafikverket och Transportstyrelsen som hos andra myndigheter och branschaktörer.

Det första steget i arbetet var att kartlägga det befintliga läget. Detta gjordes dels genom en kartläggning av befintliga regelverk på såväl svensk nivå som EU-nivå, dels genom en omvärldsanalys. Metoden för omvärldsanalysen beskrivs mer ingående i kapitel 4. Baserat på vad som framkom i dessa analyserades behovet av ytterligare åtgärder. Sist genomfördes steget där förslag till åtgärder samt områden för fortsatt utredning togs fram.

I rapporten syftar ordet ”vi” på Trafikverket och Transportstyrelsen.

#### **1.3.1 Samråd**

I uppdraget till Trafikverket och Transportstyrelsen anges att myndigheterna ska samråda med det Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd (NRJK), Samverkansrådet mot terrorism och andra berörda myndigheter och aktörer.

##### **Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd**

NRJK är ett råd med representanter från såväl myndigheter som bransch från tio olika aktörer. Det instiftades 2017 och har under årens lopp hanterat olika frågor relaterade till järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Rådet var även en viktig samordningsarena under covid-19-pandemin.

Vi har samrått med NRJK genom att månadsvis presentera hur arbetet fortskridit, som en del av redan inplanerade möten. Rådets medlemmar fick i oktober möjlighet att lämna svar på ett antal frågor. Vid ett möte i december fick rådet även ta del av och lämna synpunkter på utkast till åtgärdsförslag.



### **Samverkansrådet mot terrorism**

Samverkansrådet mot terrorism utgörs av 15 myndigheter och syftar till att stärka Sveriges förmåga att motverka och hantera terrorism. Rådet har funnits sedan 2005 och instiftades på Säkerhetspolisens initiativ. Säkerhetspolischefen är rådets ordförande och de deltagande myndigheterna representeras av respektive myndighetschef.

Det bör noteras att Samverkansrådet mot terrorism inte är en grupp som agerar eller uttalar sig som egen aktör. Vi har därför snarare samrått genom rådet än med rådet, vilket betyder att respektive deltagande myndighet enbart står bakom sina egna synpunkter. Vi har samrått vid två tillfällen under uppdragets gång, i samband med sedan tidigare inplanerade möten. I september presenterades uppdraget och myndigheterna erbjöds att inkomma med allmänna synpunkter och underlag. Vid ett möte i december fick rådet även ta del av och lämna synpunkter på utkast till åtgärdsförslag. Därutöver har kontakt med flera av rådets medlemmar hållits utanför rådets verksamhet.

### **Samråd med övriga aktörer**

Det har varit sparsamt med samråd med ytterligare aktörer, med hänsyn till uppdragets genomförandetid och det faktum att NRJK och Samverkansrådet mot terrorism täckt in en övervägande del av de mest relevanta aktörerna. Vi har dock varit i kontakt med ett flertal trafikutövare i syfte att få en bättre förståelse för deras upplevelser av att tillämpa regler, såväl i Sverige som i andra länder.

## **1.4 Avgränsningar**

Till följd av såväl uppdragets utformning som genomförandetid har det varit nödvändigt att göra vissa avgränsningar. Att ett område avgränsats innebär primärt att vi inte övervägt några förslag kopplade till området. Exempelvis beskrivs, i jämförelsesyfte, reglerna för luftfartsskydd, trots att luftfart är avgränsat från uppdraget i övrigt.

### **1.4.1 Godstransporter på järnväg**

Uppdraget är avgränsat till persontransporter. Utifrån uppdragets formulering skulle det vara möjligt att även inkludera godstrafik på järnväg. Argumentet för detta skulle vara att godstrafik på järnväg befinner sig i samma system som persontrafiken och att det därmed finns en nära koppling mellan de båda. Vi har dock bedömt att den kopplingen i sig inte motiverar att godstrafiken ska inkluderas. Annat i uppdraget pekar också i den riktningen, till exempel att trygghet för resenärer betonas tydligt.

#### 1.4.2 Luftfart

Luftfart har avgränsats helt från uppdraget. Kommersiell luftfart innebär förvisso en form av kollektivt resande, men den brukar inte inkluderas i begreppet kollektivtrafik. Dessutom finns redan i dag omfattande internationella regler för luftfartsskydd och vi har inte sett något behov av ytterligare åtgärder inom området.

#### 1.4.3 Trygghetsstörande element

Uppdraget fokuserar på hot som är av mer allvarlig karaktär och riktar sig mot resenärer. Genom våra kontakter med främst NRJK har det blivit tydligt att branschen haft önskemål om ett bredare angreppssätt, som även täcker in hot och annat som exempelvis personal får ta emot. Trafikverket och Transportstyrelsen delar bilden av att även sådana handlingar kan bidra till otrygghet och behöver tas på stort allvar. Vi anser dock att inriktningen i uppdraget indikerar att det är allvarigare hot och händelser som ska stå i fokus, och vi har därför avgränsat uppdraget till sådana.

#### 1.4.4 Informationssäkerhet och säkerhetsskydd

Olika former av intrång kan möjliggöra attacker som leder till skador på såväl människor som egendom, och de behöver motarbetas. I uppdraget har vi dock fokuserat på fysiska hot direkt kopplade till olika delar av trafikmiljön och således avgränsat frågor kopplade till informationssäkerhet. Inte heller säkerhetsskyddsfrågor behandlas i uppdraget.

### 1.5 Begreppen säkerhet och skydd

På engelska görs en tydlig distinktion mellan begreppen safety och security. Safety avser frånvaron av olyckor och incidenter till följd av icke uppsåtliga handlingar. Security avser frånvaron av icke önskvärda händelser som beror på uppsåtliga handlingar.

På svenska finns inte begrepp som lika träffsäkert utgör en distinktion mellan dessa två. Inom transportområdet har begreppet säkerhet traditionellt sett avsett trafiksäkerhet, vilket innebär en hög överensstämmelse med safety-begreppet. Det skulle därför kunna ligga nära till hands att på svenska göra en distinktion mellan säkerhet och skydd. Detta kompliceras dock av att begreppen ibland används synonymt och ibland även i kombination med varandra, exempelvis i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Även i exempelvis lagen (2003:778) om skydd mot olyckor blandas skyddsbegreppet med ett område som har en närmare koppling mot säkerhet.

I uppdraget används, så långt som möjligt och i brist på bättre alternativ, begreppet skydd för att beskriva insatser för att undvika icke önskvärda händelser som kan utgöra fara för människors liv och hälsa och som beror på uppsåtliga handlingar. Till följd av hur varierande begreppen används i

såväl lagstiftning som andra sammanhang, har det dock inte varit möjligt att vara helt stringent när det gäller detta.

## 1.6 Kommissionens femtonde rapport om framsteg mot en effektiv och verklig säkerhetsunion

I den femtonde rapporten om framsteg mot en effektiv och verklig säkerhetsunion tar Europeiska kommissionen upp säkerheten för tågpassagerare.<sup>3</sup> Det konstateras att transportknutpunkter, järnvägslinjer och tåg utgör högriskmål eftersom infrastrukturen till sin konstruktion är öppen. Vidare anges att EU behöver ett modernt järnvägssäkerhetssystem<sup>4</sup> som grundar sig på riskbedömning och som möjliggör ett snabbt och proportionerligt svar på framväxande hot, samtidigt som järnvägstjänsterna förblir tillgängliga. Medlemsstaterna bör förbättra informationsutbytet och öka medvetenheten, beredskapen och kapaciteten att agera vid terroristincidenter, för att uppnå en högre säkerhetsnivå, hålla de europeiska järnvägarna tillgängliga och öppna för passagerare samt undvika onödiga hinder för den inre marknaden.

### 1.6.1 Föreslagna åtgärder och deras status

I bilagan till meddelandet listas ett antal åtgärder för att förbättra tågresenärers säkerhet. Det handlar både om åtgärder på EU-nivå och om sådana som medlemsstaterna uppmanas att genomföra.

Tre av åtgärderna i meddelandet riktar sig till Europeiska kommissionen:

- **Inrätta en EU-plattform för tågresenärers säkerhet bestående av experter från medlemsstaterna.** Gruppen EU Rail Passenger Security Platform (RAILSEC) inrättades 2018 och slutförde sitt tidsbegränsade uppdrag under 2021. Numera finns istället en undergrupp till expertgruppen Land Transport Security (LANDSEC) som har fokus på järnvägssäkerhet. Sverige deltar genom särskilt utsedda representanter från Polisen, Trafikverket och Transportstyrelsen.
- **Anta en gemensam metod för riskbedömning, hålla den uppdaterad och återkommande genomföra riskbedömningar på EU-nivå.** En vägledning finns framtagen och har i Sverige distribuerats till NRJK:s medlemmar. Den har använts av NRJK för risk- och sårbarhetsanalyser av det svenska järnvägssystemet.
- **Anta tekniska riktlinjer på grundval av arbetet inom RAILSEC.** Målområden för åtgärder är information till passagerare vid säkerhetsincident, järnvägsanpassad säkerhetsteknik och designlösningar

<sup>3</sup> Europeiska kommissionens meddelande COM(2018) 470 slutlig.

<sup>4</sup> Observera att det inte ska sammanblandas med säkerhetsstyrningssystem som är ett krav enligt järnvägsdirektivet Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/798 av den 11 maj 2016 om järnvägssäkerhet (omarbetning).

samt kontrollförfaranden och utbildning av personal. Riktlinjer har tagits fram och kan tillämpas.

Fyra av åtgärderna riktar sig till medlemsstaterna:

- **Utse en nationell kontaktpunkt för järnvägssäkerhet som ska utgöra en tydlig officiell förbindelse för samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och järnvägsföretag, stations- och infrastrukturförvaltare.** I nuläget finns ingen kontaktpunkt utsedd i Sverige. Det finns ett frivilligt etablerat samarbetsforum – NRJK – som beskrivs mer utförligt i avsnitt 2.4.1.
- **Införa en nationell mekanism för utbyte av relevant information inom landet och med andra medlemsstater.** Det har inte införts en nationell mekanism i Sverige men via NRJK distribueras till exempel information från och till de svenska representanterna i LANDSEC/RAILSEC.
- **Anta ett nationellt program för hantering av järnvägssäkerheten, där ansvarsområden, skyddsåtgärder och skadebegränsande åtgärder fastställs på grundval av en analys och bedömning av risker.** Åtgärdsförslaget belyses inom detta regeringsuppdrag som ska föreslå utformning och en process för framtagande av ett nationellt program som både omfattar järnvägs- och kollektivtrafik (se kapitel 7).
- **Kräva att järnvägsföretag och infrastruktur- och stationsförvaltare antar säkerhetsplaner på företagsnivå.** Även denna åtgärd har analyserats i detta uppdrag (se avsnitt 5.3).

## 1.7 Uppdragets organisation

Uppdragsledare har från Trafikverket varit Björn Frid och från Transportstyrelsen Michael Stridsberg. Biträdande uppdragsledare har varit Johan Balck respektive Anna Ferner Skymning. Övriga deltagare från Trafikverket har varit seniora säkerhetsstrategerna Stig Brahn, Johan Reuterhäll och Stefan Schreiter, nationella samordnaren Anders Landén, utredningsledaren Rikard Nilsson, verksjuristen Sven Johansson, säkerhetschefen Erik Reuterhäll samt ställföreträdande säkerhetsdirektören Andreas Pollack. Övriga deltagare från Transportstyrelsen har varit utredarna Carina Gyll och Jerker Stubbans samt juristen Jenni Ivarsson Oliva.

Styrgruppen för uppdraget har bestått av chefsrepresentanter från båda myndigheterna och uppdraget har beslutats gemensamt av båda myndigheternas generaldirektörer.

## 2 Trygghet i järnvägs- och kollektivtrafik

Säkerhetspolisens höjning av terrorhotnivån är en tydlig signal om att det finns krafter och aktörer som är beredda att genomföra attentat i Sverige. I sin kommunikation har Säkerhetspolisen angett att Sverige gått från att ses som ett legitimt till ett prioriterat mål.

Järnvägs- och kollektivtrafiksystemen är till stor del öppna och därmed sårbara för attacker. Samtidigt har såväl Säkerhetspolisen som regeringen varit tydliga med att människor bör fortsätta leva som vanligt, men vara mer uppmärksamma på exempelvis olika former av avvikande beteenden.

Som nämnts i avsnitt 1.5 är trygghet i hög grad ett subjektivt begrepp som härrör från människors upplevelser. Dessa upplevelser kan förändras snabbt, och Säkerhetspolisens höjning av terrorhotnivån är en aspekt som skulle kunna minska människors trygghet, bland annat kopplat till järnvägs- och kollektivtrafikresor. Undersökningar som görs får därför svårt att fånga snabba förändringar som påverkar människors trygghet. Det gör att den aktuella allmänna bilden av människors upplevelse av trygghet i kollektivtrafiken inte nödvändigtvis återges på ett helt rättvisande sätt i detta kapitel.

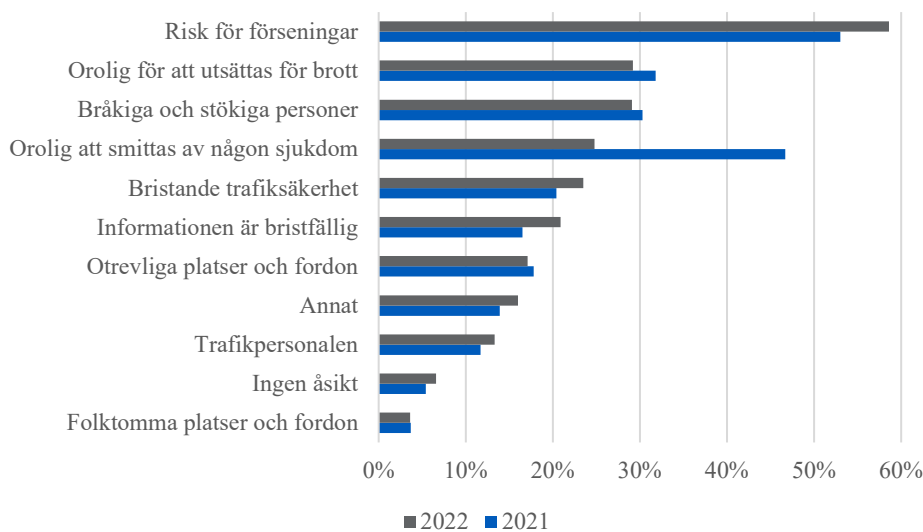
Tillgången på underlag som riktar in sig specifikt på trygghet inom järnväg och kollektivtrafik är begränsad. Källorna vi använt här är främst två. Den ena är Svensk Kollektivtrafiks undersökning Kollektivtrafikbarometern, som bland mycket annat ställer vissa frågor om trygghet. Under 2021 tog organisationen fram en temarapport om just trygghet, vars resultat kompletteras med än mer aktuella underlag. Den andra källan är Transportstyrelsens egen undersökning Resenärernas syn på järnvägsmarknaden, där resenärer inom järnvägssystemet tillfrågas om en mängd olika saker. Undersökningen genomförs vartannat år och den senaste insamlingen av data gjordes i maj 2023. Trygghets-elementen i den undersökningen är inte dominerande, men det finns några frågor på temat. För information om metod för respektive undersökning hänvisas till respektive rapport.

Sedan några år tillbaka har Trafikverket finansierat en forskningsstudie kallad Effekten av stationsmiljön för brott och resenärers trygghet.<sup>5</sup> Projektet har genomförts i samarbete mellan Kungliga Tekniska Högskolan och Södertörns Högskola. Resultaten publicerades under januari 2024 och vi hade därmed inte möjlighet att ta del av och återge dem. Preliminära resultat tyder dock på en hög överensstämmelse med de resultat från andra undersökningar som presenteras i kapitlet. Studiens resultat bör beaktas i fortsatt arbete med trygghetsfrågor inom järnvägs- och kollektivtrafik.

<sup>5</sup> <https://www.kth.se/som/avdelningar/urbana-studier/forskning/urban-community-sa/projects/effekten-av-stationsmiljon-for-brott-och-resenarers-trygghet-trafikverket-2021-2023-1.1028794>.  
Publicerad 2020-11-16. Hämtad 2023-12-18.

## 2.1 Vad gör att resenärer känner sig otrygga?

Människor är olika och det påverkar vår upplevelse och tolkning av såväl trygghet som otrygghet. När Svensk Kollektivtrafik tittade särskilt på vad som orsakade otrygghet i kollektivtrafiken placerade sig risken för förseningar i topp, vilket var något oväntat enligt dem själva. Frågan besvarades av de resenärer som gav ett lågt betyg till om det kändes tryggt att resa med kollektivtrafikbolaget. Detta indikerar att dessa resenärer gör en tämligen öppen tolkning av trygghetsbegreppen – en tolkning som går utöver risken att utsättas för brott eller komma till skada fysiskt.



Figur 1: Orsaker till otrygghet vid resor med kollektivtrafik 2021 och 2022.

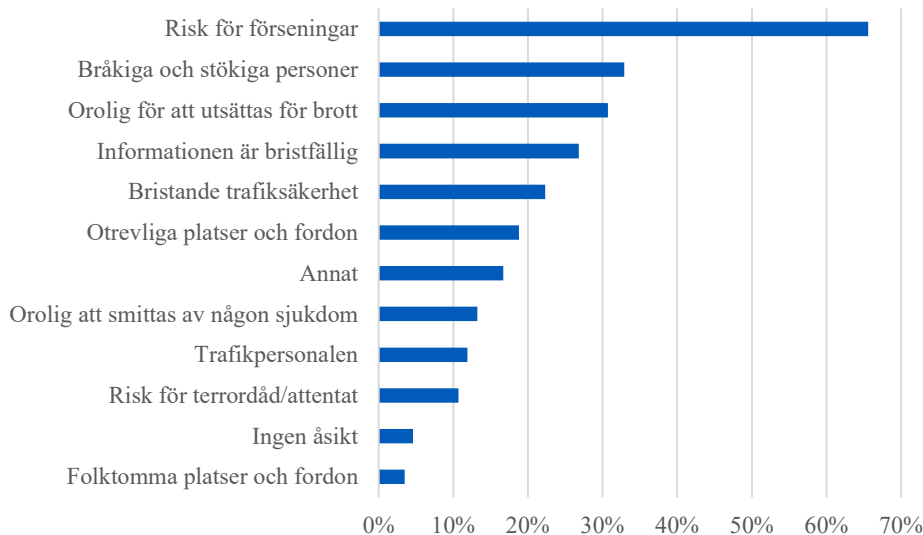
Källa: Kollektivtrafikbarometern.

Not: Frågan har ställts till de som gett lågt betyg till om det känns tryggt att resa med kollektivtrafikbolaget.

Undersökningen gjordes under covid-19-pandemin, vilket gjorde att även risken att smittas placerade sig högt upp på listan över saker som bidrog till otrygghet. Först därefter kom faktorer som traditionellt sett brukar anses leda till otrygghet, såsom oro för att utsättas för brott, bråkiga och stökiga personer och otrevliga platser och fordon. När undersökningen följdes upp 2022 visade den i stora delar på liknande resultat som 2021, med undantag för att andelen som kände oro över att smittas av sjukdom minskat rejält.

Svensk Kollektivtrafik har fortsatt följa frågan om trygghet i kollektivtrafiken och resultat från september indikerar en bild som är snarlik den som redovisades 2021. I den senaste mätningen fanns risk för terrordåd och attentat med som ett alternativ till varför resenärer inte kände sig trygga.

Knappt elva procent av resenärerna som gav lågt betyg till om de kände sig trygga med kollektivtrafikbolaget angav att risken för terror eller attentat var ett skäl till att de inte kände sig trygga.



Figur 2: Orsaker till otrygghet vid resor med kollektivtrafik september 2023.

Källa: Kollektivtrafikbarometern.

Not: Frågan har ställs till de som gett lågt betyg till om det känns tryggt att resa med kollektivtrafikbolaget.

Överlag visar resultaten att företeelser som resenärer troligtvis märker av med viss frekvens, såsom förseningar och bråkiga och stökiga personer, bidrar till otrygghet hos klart fler. Hotet om terrordåd och attentat torde upplevas som klart mindre sannolikt och därmed inte lika närvarande i människors vardag.

I Transportstyrelsens rapport Resenärernas syn på järnvägsmarknaden 2023 fick resenärer ta ställning till hur viktigt det är med trygghet dels ombord, dels i miljöer där resenärer väntar på tåget såsom stationer och plattformar. I båda fallen rankades trygghetsaspekten högt. Ombord på tåg angav 75 procent av resenärerna att trygghet ombord var mycket viktigt. Ytterligare 22 procent ansåg att det var ganska viktigt. Resenärerna tycks värdera denna aspekt allt högre över tid eftersom andelen som rankat den som ganska viktig eller mycket viktig ökat från 89 till 97 procent mellan 2019 och 2023.

I väntan på tåget svarade 73 procent att det är mycket viktigt med en trygg miljö och ytterligare 24 procent svarade att det är ganska viktigt. Denna fråga har bara funnits med i undersökningen sedan 2021. Mellan 2021 och 2023 är skillnaderna mycket små.

## 2.2 Hur trygga upplever resenärer att de är?

Överlag visar resultaten från såväl Kollektivtrafikbarometern som Resenärernas syn på järnvägsmarknaden att en majoritet av respondenterna upplever att det är tryggt att resa, men en relativt stor grupp upplever det motsatta. I september 2023 svarade 65 procent av respondenterna i Kollektivtrafikbarometern att det kändes tryggt att resa med kollektivtrafikbolaget. Det är marginellt lägre än åren före pandemin. Andelen som upplevde att det inte kändes tryggt att resa uppgick till 16 procent.

Även i Resenärernas syn på järnvägsmarknaden svarade en stor andel att trygghetsaspekterna fungerade väl. 30 procent angav att trygghet ombord fungerade mycket bra och ytterligare 53 procent svarade att det fungerade ganska bra. I väntan på tåget var motsvarande siffror 15 respektive 60 procent. Utifrån det kan vi konstatera att resenärerna upplevde att det var tryggare ombord på fordonen än på stationen. Det går inte att se några tydliga tendenser över tid, utan resenärernas upplevelse av tryggheten såväl ombord som i väntan på tåget har varit förhållandevis konstant.

## 2.3 Förekomst av attentat inom järnvägs- och kollektivtrafik

Ett skäl till att oron för att utsättas för terrorattentat upplevs vara låg inom den svenska järnvägs- och kollektivtrafiken kan vara att systemen varit förskonade från sådana händelser. I Sverige har det inte inträffat något attentat som riktats direkt mot järnvägs- och kollektivtrafik. Hot har däremot förekommit.

Utanför Sverige har terrorattentat mot järnvägs- och kollektivtrafiken inträffat vid flera tillfällen. Att sådant sker kan inte betraktas som vanligt, men det har inträffat tillräckligt många gånger för att sannolikheten för att något liknande sker igen ska tas på stort allvar. I tabellen nedan följer en kortfattad redogörelse för attentat mot järnvägs- och kollektivtrafik som inträffat i EU-länder sedan millennieskiftet.



Tabell 1: Terroråd i järnvägs- och kollektivtrafik i EU-länder sedan år 2000 och framåt.

År	Plats	Kortfattad beskrivning
2004	Madrid, Spanien	Tre samordnade attentat där sprängladdningar detonerade ombord på pendeltåg i morgonrusningen. 193 personer dödades och över 2 000 skadades.
2005	London, Storbritannien	Sprängladdningar detonerade ombord på tre tunnelbanetåg och på en dubbeldäckarbuss i morgonrusningen. 56 personer dödades och omkring 700 skadades.
2012	Burgas, Bulgarien	En sprängladdning detonerade ombord på en buss i närheten av Burgas flygplats. Sju personer dödades och över 30 skadades.
2015	Oignies, Frankrike	En gärningsman beväpnad med bland annat flera skjutvapen öppnade eld ombord på ett snabbtåg mellan Paris och Amsterdam. När hans vapen låste sig kunde passagerare övermanna honom. Fyra personer skadades.
2016	Bryssel, Belgien	Tre sprängladdningar detonerade, varav två vid flygplatsen Zaventem och en vid tunnelbanestationen Maalbeek. 35 personer dödades, varav 16 i attacken mot tunnelbanan. Över 300 skadades.
2017	Bryssel, Belgien	En sprängladdning detonerade på Bryssels centralstation. På grund av konstruktionsfel blev detonationen inte så kraftig som avsett, och det ledde till att ingen skadades. Gärningsmannen dödades i samband med attacken.
2017	London, Storbritannien	En sprängladdning detonerade ombord på ett tunnelbanetåg i morgonrusningen. 30 personer skadades.

Not: Storbritannien lämnade EU 2020, men då de var en del av EU i samband med att attackerna utfördes har de inkluderats i denna lista.

De attentat som drabbat järnväg och kollektivtrafik i Europa visar att systemen kan vara känsliga för attentat och att konsekvenserna kan bli väldigt allvarliga.

Det finns även exempel från Europa, inklusive Sverige, där fordon har använts som vapen i terroristattacker. Exempel på detta är fordonsattacken mot firandet av den franska nationaldagen i Nice (2016), julmarknaden i Berlin (2016), Westminster Bridge (2017), London Bridge (2017) och Drottninggatan i Stockholm (2017). Dessa attentat genomfördes med lastbil, bil och transportbil. Angreppsättet att använda tunga fordon som vapen utesluter dock inte bussar.

## 2.4 Exempel på pågående initiativ

Redan i dag pågår ett flertal arbeten som syftar till att förbättra och samordna arbetet med järnvägs- och kollektivtrafikskydd. I detta avsnitt beskrivs dessa olika initiativ kortfattat.

#### 2.4.1 Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd

Sedan 2017 finns en nationell samverkansgrupp för skyddsfrågor inom järnvägs- och kollektivtrafik – NRJK. Deltagare är Jernhusen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Region Stockholm, Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Kommuner och Regioner, Trafikverket (som är sammankallande), Transportstyrelsen och Tåg företagen. Vid behov bjuds Säkerhetspolisen in. Gruppen har etablerats på initiativ av de deltagande organisationerna.

Rådets mål är att skydda resenärer, personal, allmänhet och egendom från antagonistiska handlingar inom kollektivtrafiken och övrig spårtrafik samt minimera konsekvenserna av sådana handlingar. Rådet arbetar med att utveckla och införa åtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och hantera antagonistiska handlingar. NRJK fungerar även som en nationell beredningsgrupp för behandling av EU-frågor.

#### 2.4.2 MSB:s arbete med säkerhet i offentlig miljö

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) arbetar med säkerhet i offentlig miljö utifrån sin roll att ansvara för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. Med offentliga miljöer avses miljöer som är tillgängliga för ett stort antal människor på en förutsägbar basis, vilket innefattar järnvägs- och kollektivtrafiken. Myndighetens arbete omfattar bland annat

- förmåge- och kunskapshöjande stöd till aktörer
- medvetandehöjning hos allmänheten
- analyser av risker och sårbarheter
- stadsplanering och fysiskt skydd
- finansiering av forskning inom säkerhet i offentlig miljö.

Ett aktuellt exempel, som riktar sig specifikt till järnvägs- och kollektivtrafik, är projektet Säkerhet i offentlig miljö – kollektivtrafik (SOM-K) som ska vara klart under 2024. Region Stockholm håller samman arbetet, MSB är sponsor och NRJK är referensgrupp. Resultatet kommer att bli branschanpassade förslag till kunskaps- och förmågehöjande åtgärder, som ska leda till reducerad risk och sårbarhet för terrorism och andra säkerhetshotande händelser. Projektet tar också fram kommunikativa underlag för att utveckla allmänhetens medvetenhet och kunskap.

#### 2.4.3 Samverkansrådet mot terrorism

Samverkansrådet mot terrorism består av 15 myndigheter och syftar till att stärka Sveriges förmåga att motverka och hantera terrorism. Deltagare är

Ekobrottsmyndigheten, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Migrationsverket, MSB, Polismyndigheten, Skatteverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Säkerhetspolisen (som är sammankallande), Totalförsvarets forskningsinstitut, Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Rådet har funnits sedan 2005 och instiftades på Säkerhetspolisens initiativ. Säkerhetspolischefen är ordförande och de deltagande myndigheterna representeras av respektive myndighetschef.

En viktig samarbetspartner för rådet är Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT). NCT:s produktion av rapporter berör och distribueras till samtliga deltagande myndigheter.

Rådet är ett nätverk som verkar för att på nationell nivå förbättra samordningen och effektivisera arbetet före, under och efter ett terroristattentat. Forumet har inte någon egen juridisk status eller formellt uppdrag, men har ett uttalat stöd från regeringen. De myndigheter som ingår i Samverkansrådet mot terrorism har av regeringen fått i uppdrag att intensifiera sin samverkan för att stärka Sveriges förmåga att förebygga, förhindra och försvåra terrorism och våldsbejakande extremism. Säkerhetspolisen ska samordna en långsiktig utveckling av arbetet mot terrorism inom ramen för den verksamhet som bedrivs i rådet. Där ingår även att överväga och avgöra vilka myndigheter som ska ingå i rådet. Uppdraget ska redovisas den 1 september 2024, den 1 september 2025 och den 1 september 2026.

#### 2.4.4 Krisberedskap och samverkan i BT POS

Sveriges civila beredskap handlar om förmågan att förebygga och hantera fredstida krissituationer, krigsfara och ytterst krig. Med fredstida krissituationer avses en situation som

- avviker från det normala,
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Krisberedskap bör innefatta förmåga att förebygga och hantera terrorattacker och andra allvarliga våldshandlingar även om krisberedskap är en mycket bredare fråga än så.

Trafikverket är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektor Transporter. Ansvaret innebär bland annat att leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. I rollen ingår även att verka för samverkan med näringslivet i den utsträckning det

behövs. Samverkansstrukturen Beredskapssektor Transporter Privat – Offentlig samverkan (BT POS) har därför etablerats och leds av Trafikverket. Där samverkar Trafikverket, Transportstyrelsen, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och företrädare från näringslivet inom transportsektorn. Visionen för BT POS är:

*Aktörerna inom beredskapssektor Transporter har tillsammans förmågan att motstå och hantera samhällsstörningar och leverera samhällsviktiga transporter i alla samhällstillstånd.*

#### 2.4.5 Samverkansplaner på stationer

Centralstationer är komplexa miljöer med många olika aktörer lokaliserade på en begränsad yta. För att stärka förmågan att förebygga och hantera allvarliga händelser har Trafikverket och Jernhusen tillsammans tagit fram samverkansplaner för vissa stationer. Planerna tydliggör vilket ansvar respektive organisation har vid en allvarlig händelse och de ska möjliggöra nödvändiga förberedelser. Planerna innehåller även stöd och kontaktlistor som kan användas under en pågående händelse. Det är också överenskommet hur samverkansplanerna ska förvaltas och hållas aktuella men ingen av organisationerna har krav på sig att förvalta dem och överenskommelserna har inte hållits.

#### 2.4.6 Regeringsuppdrag att se över Polismyndighetens tillgång till uppgifter från befintliga kamerasystem

Regeringen har gett Polismyndigheten, Trafikverket och Transportstyrelsen i uppdrag att lämna förslag på hur Polismyndigheten, inom ramen för befintligt regelverk, kan ges ökad tillgång till befintliga kamerasystem kopplade till den statliga infrastrukturen. Det är Polismyndigheten som håller ihop arbetet. Uppdraget avser brottsbekämpning generellt, där även antagonistiska handlingar riktade mot infrastrukturen skulle kunna ingå. Kameror kan användas som ett verktyg i brottsförebyggande arbete, i operativt arbete och vid utredningar av brott som har begåtts. Bilder från övervakningskameror har historiskt varit viktiga för att identifiera gärningsmän vid terrorattentat, som vid terrordådet på Drottninggatan 2017.

Uppdraget ska redovisas senast den 6 mars 2024.

### 3 Kartläggning av befintliga regler

I detta kapitel redovisas kartläggningen av befintliga regler avseende det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet som gjorts inom ramen för uppdraget. Det inleds med en genomgång av relevant EU-rätt och följs av skyddslagstiftning som inte enbart träffar järnvägs- och kollektivtrafik. Därefter följer genomgångar av lagstiftning för kollektivtrafik generellt och regler för respektive trafikslag.

#### 3.1 EU-rätt och EU-initiativ

Nationell säkerhet är medlemsstaternas ansvar enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och artikel 73 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Unionen och medlemsstaterna ska bistå varandra genom att utföra uppgifter som följer av fördragen enligt artikel 4.3 och 42 i EU-fördraget.

Nationell säkerhet definieras inte på EU-nivå, vilket ger medlemsstaterna stort handlingsutrymme. Samtidigt anges i artikel 4.2 i EUF-fördraget att unionen och medlemsstaterna ska ha delade befogenheter på området frihet, säkerhet och rättvisa. EU har särskilda befogenheter när det gäller att underlätta och främja samordning och samarbete mellan medlemsstaterna och även när det gäller att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning och praxis. Ett mandat för EU-åtgärder ges i artikel 67 i EUF-fördraget för att ”säkerställa en hög säkerhetsnivå genom förebyggande och bekämpning av brottslighet”.

Unionen och medlemsstaterna har delade befogenheter inom området transport enligt artikel 4.2 i EUF-fördraget.

##### 3.1.1 EU:s strategi för säkerhetsunionen

Kommissionens meddelande om EU:s strategi för säkerhetsunionen 2020-2025 innehåller fyra prioriterade områden. Dessa ska ses som indikationer på kommande initiativ och åtgärder. De fyra områdena är:

- skapa en framtidssäkrad säkerhetsmiljö
- reagera på föränderliga hot
- skydd mot terrorism och organiserad brottslighet
- bygga upp ett starkt europeiskt säkerhetssystem.

Kommissionen lyfter fram behovet av ökad samverkan mellan offentliga och privata aktörer för att förbättra skyddet mot terroristattacker mot offentliga platser som exempelvis transportnav.

### 3.1.2 Europaparlamentets resolution om slutsatser och rekommendationer från särskilda utskottet för terrorismfrågor

Europaparlamentet utfärdade 2018 en resolution om slutsatser och rekommendationer från särskilda utskottet för terrorismfrågor.<sup>6</sup> I denna konstateras att terrordåd utgör en av de grövsta kränkningarna av unionens grundläggande värden, och att EU därför bör göra sitt allra yttersta för att säkerställa den fysiska och psykiska integriteten för dess medborgare som utsätts för fara av terrorister. Hanteringen av terroristhotet bör alltid överensstämma med principerna om att unionen ska bygga på respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna som finns angivna i artikel 2 i EU-fördraget. Terrorismens gränsöverskridande karaktär kräver ett samordnat bemötande och samarbete, såväl inom som mellan medlemsstater, behöriga unionsbyråer och unionsorgan samt med relevanta tredjeländer.

Resolutionen berör bland annat finansiering av terroristgrupper, samarbete, system för utbyte av information, skydd av kritisk infrastruktur och cyberattacker.

### 3.1.3 NIS-direktiven om informations- och cybersäkerhet

#### **NIS-direktivet**

Det så kallade NIS-direktivet<sup>7</sup> från 2016 syftar till att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen och därmed också förbättra den inre marknadens funktion. Bestämmelserna omfattar leverantörer av samhällsviktiga tjänster och vissa digitala tjänster. Dessa leverantörer kan finnas i både privat och offentlig sektor. Reglerna innebär i korthet krav på ett systematiskt arbete med informationssäkerhet och incidentrapportering. Direktivet ställer även krav på att medlemsstaterna ska kontrollera att reglerna efterlevs. Transporter är en av de sektorer som omfattas av direktivet.

NIS-direktivet har genomförts i lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster samt i myndighetsföreskrifter.

#### **NIS 2-direktivet**

2022 beslutades det så kallade NIS 2-direktivet, som upphäver det tidigare direktivet. Syftet med det nya direktivet är att minska fragmenteringen av den inre marknaden genom att föreskriva minimiregler för ett samordnat

<sup>6</sup> Europaparlamentets resolution av den 12 december 2018 om slutsatser och rekommendationer från särskilda utskottet för terrorismfrågor (2018/2044(INI)) (2020/C 388/07).

<sup>7</sup> 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.

regelverk. Tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta aktörer inom fler sektorer än tidigare och det fastläs ett enhetligt kriterium för vilka aktörer, i direktivet benämnda entiteter, som ska omfattas. Vidare skärps kraven på aktörerna genom minimikrav för åtgärder som ska tillämpas för att hantera risker kopplade till säkerheten i respektive aktörs nätverk och informationssystem. Dessutom införs mer precisa rapporteringskrav. I syfte att harmonisera sanktionssystemen i medlemsstaterna innehåller NIS 2-direktivet även detaljerade bestämmelser om ingripanden och sanktioner. Varje medlemsstat är också skyldig att anta en nationell strategi för cybersäkerhet.

#### 3.1.4 CER-direktivet om motståndskraft

Direktivet (EU) 2022/2557 om kritiska entiteters motståndskraft (CER-direktivet) syftar till att stärka motståndskraften i samhällsviktiga tjänster. Med samhällsviktig tjänst menas en tjänst som är avgörande för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner, ekonomisk verksamhet, folkhälsa och allmän säkerhet, eller miljön. Transporter är en av sektorerna som omfattas. Varje medlemsstat ska ta fram en strategi för att stärka motståndskraften hos de aktörer, så kallade kritiska entiteter, som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster. Kritiska entiteter ska även identifieras och ges stöd. De identifierade entiteterna är skyldiga att göra riskbedömningar, vidta åtgärder för att stärka sin motståndskraft och att rapportera incidenter. Direktivet innehåller även bestämmelser om tillsyn, sanktioner och en ram för samarbete mellan medlemsstaterna.

Sedan tidigare finns EU-gemensamma bestämmelser om identifiering, klassificering och bedömning av att stärka skyddet av kritisk infrastruktur i direktiv 2008/114/EG. Detta direktiv genomfördes nationellt bland annat genom en ändring av Trafikverkets instruktion. Trafikverket gavs i uppdrag att regelbundet redovisa identifieringsarbete av potentiella kritiska infrastrukturer inom transportsektorn och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna. Genom CER-direktivet upphävs direktiv 2008/114/EG.

Både CER-direktivet och NIS 2-direktivet (se avsnitt 3.1.3) ska vara genomförda senast den 17 oktober 2024 och bestämmelserna ska börja tillämpas dagen därpå. Regeringen har utsett en särskild utredare att föreslå de anpassningar av svensk rätt som är nödvändiga för att direktiven ska kunna genomföras. Uppdraget ska redovisas senast den 23 februari 2024.

## 3.2 Horisontell lagstiftning

### 3.2.1 Terroristbrottslagen

Terroristbrottslagen (2022:666) innehåller bestämmelser om terrorism och annan särskilt allvarlig brottslighet. Lagen definierar allvarlig brottslighet i

sex punkter. En av punkterna (2 § 3 p.) anger ”mordbrand, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse och spridande av gift eller smitta, grovt brott, om brottet riktas mot en allmän plats, en offentlig anläggning, ett allmänt transportsystem eller en infrastrukturanläggning”.

Förutom att ange vilka uppsåtliga brott och straffbelagda försök till brott som kan vara terroristbrott och definition av allvarlig brottslighet reglerar lagen straffansvar för den typ av brottslighet som lagen omfattar.

### 3.2.2 Skyddslagen

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och grovt rån. Lagen innehåller också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

För att tillgodose behovet av skydd enligt lagen kan det beslutas att något ska vara skyddsobjekt. Av de byggnader, andra anläggningar, områden och objekt som får beslutas vara skyddsobjekt nämns i lagen exempelvis de som används eller är avsedda för transporter.

När det råder höjd beredskap, eller under annan tid som regeringen beslutar om med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, får bland annat lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt. Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta i frågor om skyddsobjekt. Försvarsmakten och Polismyndigheten har fått bemyndiganden att meddela föreskrifter enligt lagen. Länsstyrelsen fattar beslut om civila skyddsobjekt och Försvarsmakten gör detsamma om militära skyddsobjekt.

### 3.2.3 Säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddet regleras i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Lagen och förordningen kompletteras också av föreskrifter från Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och den tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över verksamheten.

Kraven på säkerhetsskydd gäller alla som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd som Sverige åtagit sig att följa, så kallad säkerhetskänslig verksamhet. Internationella åtaganden finns bland annat inom luftfartsskydd, hamn- och sjöfartsskydd.



Säkerhetsskydd innebär att man genom förebyggande åtgärder skyddar de verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott, samt i andra fall skyddar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Det är organisationen själv som ansvarar för att utreda om man bedriver säkerhetskänslig verksamhet, vad som behöver skyddas, mot vad det ska skyddas och hur det ska skyddas.

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen inom tillsynsområdet enskilda verksamhetsutövare inom områdena vägtrafik, sjöfart, spårbunden trafik, civil luftfart, flygtrafiktjänster för civil luftfart och flygtrafikledningstjänst för militär luftfart.

### 3.2.4 Kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser

Bestämmelserna i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.

Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region.

Lagen innehåller bestämmelser om att kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner och regioner ska, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

Med stöd av förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap har MSB meddelat föreskrifter och allmänna råd om landstings<sup>8</sup> respektive kommuners risk och sårbarhetsanalyser<sup>9</sup>.

I kommittédirektiv 2023:51 ges en särskild utredare i uppdrag att göra överväganden om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.

<sup>8</sup> Landstingen har ersatts av regioner, men föreskrifterna hänvisar alltså till landsting.

<sup>9</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2015:4) om landstings risk- och sårbarhetsanalyser samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2015:5) föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.

Enligt uppdragsdirektivet är det möjligt att utredaren, inom ramen för sina överväganden om en förändrad grundläggande reglering av kommuners och regioners beredskap, kan komma fram till att det även behövs ändringar i författningar som i särskilda avseenden reglerar kommuners och regioners ansvar och uppgifter. Uppdraget ska redovisas senast den 29 mars 2024.

Statens, kommuners och enskildas ansvar i fråga om olycksförebyggande verksamhet framgår av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Lagen syftar till att säkerställa tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor, sett till människors liv och hälsa samt egendom och miljö. För staten och kommuner handlar det exempelvis om en effektiv räddningstjänst, förebyggande verksamhet vad gäller bränder och andra olyckor samt att lämna upplysningar om hur varningar och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor. För enskilda handlar det exempelvis om skyldighet att varna och tillkalla hjälp.

### 3.2.5 Ordning

Ordningslagen (1993:1617) innehåller bestämmelser om ordning och säkerhet i viss kollektiv persontrafik i 4 kap. Bestämmelserna gäller trafik med tunnelbana och spårväg, taxitrafik och sådan yrkesmässig trafik för persontransporter som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009<sup>10</sup>, i praktiken busstrafik.

Ordningsbestämmelserna för kollektiv persontrafik innebär exempelvis förbud mot att inta alkohol, att utan tillstånd beträda spår område för tunnelbana eller spårfordons utsida eller att vidröra manöver- och signalanordningar eller på annat sätt hindra trafikens gång. Det är förbjudet att utan tillstånd av trafikföretaget medföra något av farlig beskaffenhet eller som kan orsaka avsevärd olägenhet. Förbud gäller även för sådant som rökning och nedskräpning eller att passera ingångsspärr till tunnelbanan utan giltigt färdbevis. Ordning och säkerhet upprätthålls genom att en trafik tjänsteman<sup>11</sup> får ge anvisningar och tillsägelser som behövs för att ordningen eller säkerheten i trafiken ska upprätthållas.

I prop. 1992/93:210 om ny ordningslag m.m. förs resonemang om de ordningsstörningar som kan förekomma i kollektivtrafiken. Propositionen konstaterar att ordningsstörningar i kollektivtrafiken kan vara omfattande och inte sällan allvarliga. Den påpekar även att åtskilliga ordningsstörningar som förekommer i kollektivtrafiken samtidigt utgör brott enligt brottsbalken

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

<sup>11</sup> Ordningslagen 4 kap. 2 § definierar trafik tjänsteman som ”förare samt den som annars, på grund av anställning eller uppdrag hos ett trafikföretag som driver sådan trafik som avses i 1 §, har uppgifter som avser ordningen och säkerheten i trafiken. Bestämmelserna i detta kapitel om trafik tjänstemän gäller endast den som genom att bära uniform eller märke eller på något annat sätt tydligt visar att han är trafik tjänsteman”.

(1962:700), exempelvis misshandel, olaga hot, ofredande eller skadegörelse. Vidare påpekas att de allmänna bestämmelserna i exempelvis polislagen (1984:387) ger polisen möjlighet att ingripa när brott begås i samband med kollektivtrafik. Polislagen innehåller också bestämmelser i 13 § som gör det möjligt att avvisa, avlägsna eller i sista hand omhänderta den som stör ordningen utan att för den skull begå något brott.

Bestämmelserna i ordningslagen omfattar inte järnväg. Ordningsbestämmelser för järnväg finns istället i järnvägssäkerhetslagen (2022:367) och lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem. Dessa bestämmelser är dock inte likalydande med de som enligt ordningslagen gäller för kollektiv persontrafik. Ordningsbestämmelserna för järnväg gäller förbud mot att beträda ett spårområde och förbud mot intag av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat. Ordning och säkerhet upprätthålls genom att ”en befattningshavare i säkerhets- och ordningstjänst” hos en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag får från infrastruktur eller fordon avlägsna personer som bryter mot ordningsbestämmelser, uppträder berusade eller stör ordningen samt personer som genom sitt uppträdande utgör en risk för säkerheten i järnvägsdriften. Dock saknas bestämmelser eller definition av vem som ska anses vara befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst. Ordningsbestämmelser för järnväg innefattar heller inte bestämmelser motsvarande ordningslagens förbud att medföra något av farlig beskaftenhet eller som kan orsaka avsevärd olägenhet.

I enlighet med lagen (1975:688) om skydd för viss tjänsteutövning ska trafiktjänsteman enligt 4 kap. 2§ ordningslagen och befattningshavare som har säkerhets- eller ordningstjänst vid exempelvis en järnvägsanläggning omfattas av det skydd som avses i 17 kap. 1, 2 och 4 § brottsbalken. Det betyder att den som hotar, angriper, hindrar på annat sätt eller gör våldsamt motstånd mot en person i sådan tjänst kan dömas till straffansvar.

### **3.3 Kollektivtrafik**

#### **3.3.1 EU-förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg**

Inom EU är kollektivtrafiken på järnväg och väg reglerad i kollektivtrafikförordningen.<sup>12</sup> Medlemsstaterna får också tillämpa förordningen för kollektivtrafik på vatten, men det är ingen tvingande bestämmelse. Syftet med förordningen är att fastställa hur behöriga myndigheter kan ingripa för att kollektivtrafiken ska kunna tillhandahålla tjänster av allmänt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda. Den reglerar innehåll i avtal om

---

<sup>12</sup> 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, ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2338 av den 14 december 2016.

allmän trafik, hur sådana avtal får tilldelas och hur ersättning för sådan trafik får betalas ut.

De bestämmelser som avser nödåtgärder anspelar på situationer då en utförare exempelvis går i konkurs och trafikens utförande behöver säkerställas.

### 3.3.2 Lag om kollektivtrafik

Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik innehåller bestämmelser om kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och tunnelbana. Den anger också att kollektivtrafikförordningen ska tillämpas för kollektivtrafik på vatten i Sverige. Lagen kompletterar till stor del bestämmelserna i kollektivtrafikförordningen. Lagen anger i 2 kap. 1 § att regionen och kommunerna i respektive län är ansvariga för kollektivtrafiken.

2 kap. 10 § anger vad som ska ingå i ett regionalt trafikförsörjningsprogram. Detta ger en vägledning om vilka områden de regionala kollektivtrafikmyndigheterna förväntas beakta. Programmet ska innehålla en redovisning av

- 1 behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen
- 2 alla former av kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt
- 3 åtgärder för att skydda miljön
- 4 tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning
- 5 de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer
- 6 omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

## 3.4 Järnväg

### 3.4.1 Säkerhetsstyrning och riskhantering

Den svenska delen av Europeiska unionens järnvägssystem regleras till största delen utifrån EU-rättsakter. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för ett gemensamt europeiskt järnvägsområde utan tekniska, administrativa och rättsliga hinder mellan medlemsstaterna. Fyra europeiska regelpaket har beslutats, varav det senaste järnvägspaketet införlivades i svensk rätt den 1 juni 2022. Detta har även inneburit att beslutskompetens flyttats från

nationell nivå till EU, och att utrymmet för medlemsstaterna att ha nationella tekniska regler och säkerhetsregler begränsades ytterligare. Utrymmet för en medlemsstat att meddela nationella regler på säkerhetsområdet är begränsat i järnvägssäkerhetsdirektivets artikel 8.<sup>13</sup> Direktivet påtalar även att man bör undvika en situation där medlemsstater antar nya nationella regler eller inleder projekt som ökar olikheterna i det befintliga systemet, utom under de särskilda förhållanden som anges i direktivet. Detta med anledning av det pågående successiva undanröjandet av hindren för driftskompatibilitet i unionens järnvägssystem.

Regler om järnvägssäkerhet i järnvägssäkerhetsdirektivet genomförs i svensk rätt genom järnvägssäkerhetslagen (2022:367) och järnvägssäkerhetsförordningen (2022:418). Bestämmelserna syftar till att upprätthålla och utveckla järnvägssäkerheten. Det verktyg som utgör kärnan för att kontrollera risker är det säkerhetsstyrningssystem som varje järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ska inrätta. Genom strukturerade metoder ska man identifiera och kontinuerligt hantera de risker som är kopplade till en organisations egna verksamheter. Syftet är att förebygga olyckor.

Olyckor definieras i järnvägssäkerhetsdirektivet som

*”en oönskad eller ouppsåtlig plötslig händelse, eller en viss följd av sådana händelser, som får skadliga följder; olyckor indelas i följande kategorier: kollisioner, urspårningar, plankorsningsolyckor, personolyckor som inbegriper rullande materiel i rörelse, bränder och övriga olyckor.”*

Riskhanteringen och barriärerna i säkerhetsstyrningssystemet omfattar inte uppsåtliga handlingar, vilket tydliggörs av definitionen. Kraven som finns på säkerhetsstyrningssystemet omfattar bland annat ledarskap, säkerhetspolicy, roller, ansvar och befogenheter inom organisationen, åtgärder för att hantera risker, säkerhetsmål, kompetensstyrning, information och kommunikation, hantering av nödsituationer och kontinuerliga förbättringar.

För nationella järnvägssystem finns regler om säkerhetsstyrning och riskhantering i lagen (2022:368) och förordningen (2022:419) om nationella järnvägssystem samt i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2022:39)<sup>14</sup>. Kraven är mindre omfattande än de bestämmelser som utgår från järnvägssäkerhetsdirektivet, men innebär att järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ska ha ett säkerhetsstyrningssystem som ska säkerställa en säker drift. Därigenom ska verksamhetsutövarna kunna kontrollera de risker som deras verksamhet kan ge upphov till.

<sup>13</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/798 av den 11 maj 2016 om järnvägssäkerhet.

<sup>14</sup> Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2022:39) om riskkontroll och säkerhetsstyrningssystem för nationellt infrastruktur tillstånd och nationellt trafiksäkerhetstillstånd.

### 3.4.2 Hantering av nödsituationer

Ett säkerhetsstyrningssystem ska bland annat omfatta hantering av nödsituationer. Inom EU-rätten är kraven på hantering av nödsituationer omfattande.<sup>15</sup> Kraven innebär att organisationen ska identifiera nödsituationer och de åtgärder som ska vidtas för att hantera dem.

Organisationen ska, för varje identifierad typ av nödsituation, exempelvis säkerställa att larmtjänst kan kontaktas och att planer finns för insats, larm och information. Planer och rutiner för nödsituationer ska testas regelbundet.

Krav på hantering av nödsituationer finns även i kommissionens förordning TSD Drift.<sup>16</sup> Kraven innebär att infrastrukturförvaltaren, i samråd med järnvägsföretag som trafikerar infrastrukturen, angränsande infrastrukturförvaltare när så är lämpligt och lokala myndigheter och organ som representerar larmtjänsten, ska fastställa, offentliggöra och tillgängliggöra lämpliga åtgärder för att hantera nödsituationer och återställa linjen till normala driftförhållanden. Sådana åtgärder ska normalt omfatta kollisioner och påkörningar, tågbränder, utrymning av tåg, olyckor i tunnlar, tillbud med farligt gods och urspårningar.

För järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare som omfattas av lagen om nationella järnvägssystem framgår bestämmelser om hantering av nödsituationer av Transportstyrelsens föreskrifter TSFS 2022:39, och innebär att verksamhetsutövarna ska ha förfaranden som säkerställer att nödsituationer hanteras. Hantering av nödsituationer ska samordnas med berörda myndigheter och anges i beredskapsplaner.

Eftersom hantering av nödsituationer är den del av riskhantering som utförs genom säkerhetsstyrningssystemet omfattar den heller inte uppsåtliga handlingar. Även om förfarandena i flera avseenden kan innebära samma moment oavsett om en nödsituation föranletts av en olycka eller en uppsåtlig handling omfattar kraven inte eventuella förfaranden som kan bli nödvändiga vid uppsåtlighet.

### 3.4.3 Passagerarsäkerhet

I TSD Drift fastslås att järnvägsföretaget ska säkerställa att transporten av passagerare sker på ett säkert sätt vid avgång och under resan. TSD:n innehåller minimikrav i fråga om yrkeskvalifikationer för de uppgifter som

---

<sup>15</sup> 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. Järnvägsföretag ska upprätta sina säkerhetsstyrningssystem i enlighet med kraven i bilaga I, och infrastrukturförvaltare i enlighet med kraven i bilaga II. Hantering av nödsituationer finns i 5.5 i respektive bilaga.

<sup>16</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/773 av den 16 maj 2019 om teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet Drift och trafikledning i järnvägssystemet i Europeiska unionen och om upphävandet av beslut 2012/757/EU, ändrad genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2023/1693.

är förknippade med ombordpersonal. Dessa minimikrav innefattar bland annat kunskap om passagerarsäkerhet. Minimikraven innefattar aspekter kopplade till principer för att säkerställa passagerares säkerhet (stöd till passagerare med nedsatt rörlighet, identifiering av faror, förfaranden som är tillämpliga vid personolyckor, händelser med brand och/eller rök samt utrymning av passagerare), principer för kommunikation och beteendemässiga färdigheter.

#### 3.4.4 Beredskapsplaner

I järnvägsmarknadslagen (2022:365) och järnvägsmarknadsförordningen (2022:416), som genomför det så kallade SERA-direktivet<sup>17</sup> i svensk rätt, finns bestämmelser om åtgärder vid störningar och liknande. Av artikel 54 i SERA-direktivet framgår att avsikten med bestämmelsen är att störningar på grund av tekniska missöden eller olyckor ska hanteras.

Kravet innebär att en infrastrukturförvaltare ska ha en beredskapsplan i syfte att vid störningar i järnvägstrafiken kunna vidta alla nödvändiga åtgärder för att återställa trafiken till normala förhållanden. Ett järnvägsföretag är skyldigt att vid röjnings- och nödsituationer på infrastrukturförvaltarens begäran, och i enlighet med vad parterna kommer överens om, ställa sådana resurser till förfogande som förvaltaren anser mest lämpliga för att återställa förhållandena till de normala. I enlighet med järnvägsmarknadsförordningen ska en beredskapsplan som avses i järnvägsmarknadslagen innehålla en förteckning över de myndigheter och andra aktörer som ska informeras i händelse av en allvarlig olycka eller en allvarlig störning i järnvägstrafiken.

Ett järnvägsföretag ska ha en beredskapsplan för att vid avbrott i trafiken kunna ge sina passagerare sådan assistans som avses i tågpassagerarförordningen.<sup>18</sup> Järnvägsföretaget ska, om det bedöms lämpligt och i den utsträckning det bedöms möjligt med hänsyn till behovet av att skydda känslig information, samordna sin beredskapsplan med andra järnvägsföretags beredskapsplaner.

Bestämmelser om beredskapsplaner finns även i TSD Drift. Enligt bestämmelserna i TSD:n ska infrastrukturförvaltaren, tillsammans med alla järnvägsföretag som trafikerar dess infrastruktur och angränsande infrastrukturförvaltare, om så är lämpligt, upprätta lämpliga beredskapsåtgärder samt fastställa ansvarsområden med utgångspunkt i kravet att minska alla negativa följder av driftstörningar. Kraven om beredskap ska stå i proportion till störningens art och potentiella allvarlighet. Dessa åtgärder, som åtminstone ska inbegripa planer för att återställa nätet till normal status,

<sup>17</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

<sup>18</sup> Artikel 20 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) av den 29 april 2021 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

kan även avse fel på rullande materiel, fel på infrastruktur och extrema väderförhållanden.

Infrastrukturförvaltaren ska sammanställa och uppdatera kontaktinformation avseende nyckelpersoner inom infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags personal som kan kontaktas i händelse av trafikstörningar som leder till driftstörningar. Denna information ska innehålla kontaktuppgifter som gäller såväl under som utanför kontorstid. Järnvägsföretaget ska tillhandahålla denna information till infrastrukturförvaltaren samt underrätta infrastrukturförvaltaren om varje ändring av dessa kontaktuppgifter. Infrastrukturförvaltaren ska meddela alla berörda järnvägsföretag om varje ändring i dess kontaktuppgifter.

#### 3.4.5 Tillträde till förarhytten

TSD Lok och passagerarfordon<sup>19</sup> innehåller bland annat bestämmelser om på- och avstigning under driftförhållanden. Dessa bestämmelser rör huvudsakligen mått för åtkomlighet av förarhytten, att hjälpmedel för tågpersonalen att ta sig in i eller ut ur hytten ska vara säkra att använda samt att de ska vara konstruerade utifrån lämpliga ergonomiska kriterier.

En bestämmelse rör förarhytten och att tillträdet till den ska konstrueras så att ombordpersonalen kan förhindra tillträde till hytten för obehöriga personer, oavsett om det finns personal i hytten eller inte, och så att en person i hytten kan gå ut ur hytten utan att behöva använda några verktyg eller nycklar.

Syftet med kravet preciseras inte. Troligtvis avser dock bestämmelsen att säkerställa en god arbetsmiljö för föraren. Detta dels med tanke på övriga bestämmelser under avsnittet om på- och avstigning, dels att det i bestämmelserna om säkerhetsstyrningssystem<sup>20</sup> anges att systemet bör ta hänsyn till att EU:s ramdirektiv om arbetsmiljö<sup>21</sup> är fullt tillämpliga på skyddet av hälsa och säkerhet för arbetstagare som är verksamma inom järnvägs konstruktion, järnvägsdrift och järnvägsunderhåll.

Nya, och i vissa fall ombyggda, lok och passagerarfordon ska normalt godkännas i enlighet med krav i relevanta TSD:er samt nationella krav som avser öppna punkter och specialfall. Kraven gäller dock inte retroaktivt, vilket i praktiken innebär att många fordon i Sverige, som godkänts innan

<sup>19</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 1302/2014 av den 18 november 2014 om en teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet Rullande materiel – Lok och passagerarfordon i Europeiska unionens järnvägssystem.

<sup>20</sup> 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, bilaga I och II punkt 3.1.1.2.

<sup>21</sup> Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet.



kraven i TSD:n tillkom, inte godkänts utifrån att man uppfyller kravet på exempelvis intrångsskydd.

### 3.4.6 Tågpassagerarförordningen

EU:s tågpassagerarförordning<sup>22</sup> syftar till att skydda tågresenärers rättigheter, särskilt när resan avbryts, och till att bidra till en ökning av järnvägs-transportens andel i förhållande till andra transportsätt. Förordningen är också en del av EU:s strategi för konsumentpolitik, där en målsättning är att uppnå en hög konsumentskyddsnivå på transportområdet. I tågpassagerarförordningen finns reglering på konsumentområdet, såsom passagerares rätt till reseinformation, enkel tillgång till biljetter och ersättning vid försening. Den handlar även om assistans till personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet vid tågresor.

Förordningen gäller för internationella och inrikes tågresor och järnvägstjänster för transporter som tillhandahålls av järnvägsföretag med tillstånd enligt SERA-direktivet.<sup>23</sup> Det innebär att järnvägsföretag inte omfattas av tågpassagerarförordningen om de enbart tillhandahåller trafik på fristående lokal och regional infrastruktur som inte har förbindelse med den svenska delen av Europeiska unionens järnvägssystem. Den omfattar inte heller tunnelbana och spårväg eller järnvägstrafik som bedrivs för historiska ändamål eller turism. Av lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar framgår att viss trafik undantas från vissa bestämmelser i förordningen. Exempelvis ska krav på information om att en trafik tjänst upphör och viss reseinformation inte tillämpas på vissa trafik-tjänster som annars skulle falla in under förordningens tillämpningsområde. Tågpassagerarförordningen ska heller inte tillämpas på järnvägstrafik som uteslutande bedrivs för historiska ändamål, med undantag för bestämmelserna om skadestånd som avser resenärer, resgoods, försäkring och skadeståndsansvar.

Transportstyrelsen är behörig myndighet att utöva tillsyn över bestämmelser om passagerares personliga säkerhet. Transportstyrelsen får även meddela närmare föreskrifter om de skyldigheter som följer av dessa bestämmelser. Några sådana föreskrifter har ännu inte meddelats.

#### **Passagerares personliga säkerhet**

Tågpassagerarförordningens artikel 27 rör resenärernas personliga säkerhet. Av den engelska versionen av rättsakten framgår att bestämmelsen gäller

<sup>22</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/782 av den 29 april 2021 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (omarbetning).

<sup>23</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

”personal security of passengers”, det vill säga säkerhet i förhållande till uppsåtliga handlingar.

Artikeln lyder:

*”Järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och stationsförvaltare ska i samförstånd med de offentliga myndigheterna vidta lämpliga åtgärder inom sina respektive ansvarsområden, och anpassa åtgärderna till den säkerhetsnivå som fastställs av dessa myndigheter, för att säkerställa resenärernas personliga säkerhet på järnvägsstationer och ombord på tågen och för att hantera risker. De ska samarbeta och utbyta information om de bästa metoderna för att förebygga handlingar som sannolikt kan försämra säkerhetsnivån.”*

Bestämmelserna om resenärers personliga säkerhet riktar ett ansvar till järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och stationsförvaltare. Tågpassagerarförordningen definierar stationsförvaltare som ”en organisatorisk enhet i en medlemsstat som har givits ansvaret för förvaltningen av en eller flera järnvägsstationer. Infrastrukturförvaltaren kan vara stationsförvaltare”.

Verksamhetsutövarnas åtgärder ska anpassas efter den säkerhetsnivå som fastställts av de offentliga myndigheterna. Av den engelska formuleringen ”level of security” framgår att begreppet säkerhetsnivå i den här bestämmelsen avser något annat än de bestämmelser om säkerhetsnivå som utgår från järnvägssäkerhets- och driftskompatibilitetsdirektivet. Till skillnad från andra trafikslag finns för järnvägs- och kollektivtrafik inte skyddsnivåer fastställda i lag (se vidare avsnitt 3.7 och 3.8).

### 3.5 Tunnelbana och spårväg

Regler för tunnelbana och spårväg utgår från lagen (1990:1157) och förordningen (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg. Spåranläggningar, spårtrafik och särskild trafikledningsverksamhet ska enligt lagen drivas så att skador till följd av verksamheten förebyggs, och de åtgärder och försiktighetsmått ska vidtas som behövs för en betryggande säkerhet. Innebörden av ”betryggande säkerhet” ska, utifrån bestämmelsernas innehåll, förstås som säkerhet kopplat till driften vid tunnelbana och spårväg.

Transportstyrelsen har meddelat ytterligare föreskrifter med utgångspunkt i lagen och förordningen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2007:6) om ansökan om tillstånd för tunnelbana och spårväg, Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2008:9) om trafiksäkerhetsinstruktion för tunnelbana och spårväg, Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2011:87) om olycksrapportering för tunnelbana och spårväg, Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2012:33) om besiktning, funktionskontroll och underhåll av fordon,

Föreskrifterna rör exempelvis ansökan om tillstånd, trafiksäkerhetsinstruktion, yrkeskunnande, hälsoundersökning och hälsotillstånd, olycksrapportering, godkännande av spåranläggning och säkerhetsstyrning och säkerhetsordning med säkerhetsbestämmelser. Syftet med säkerhetsstyrningen är att de risker som verksamheten ger upphov till ska kunna hanteras på ett betryggande sätt. Det inkluderar även risker hos anlitade entreprenörer.

### 3.6 Vägtrafik

#### 3.6.1 Yrkestrafiklagen

Bestämmelser om dels de villkor som ska uppfyllas av den som bedriver eller har för avsikt att bedriva yrkesmässig trafik, dels tillträde till de internationella marknaderna för bland annat persontransporter med buss, finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009<sup>25</sup> och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009<sup>26</sup>. Yrkestrafiklagen (2012:210) innehåller bestämmelser som kompletterar förordning (EG) nr 1071/2009. Lagen innehåller på tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik. För att få ett sådant tillstånd krävs att företaget uppfyller krav på exempelvis ekonomiska förhållanden, yrkeskunnande och gott anseende.

Lagen innehåller även bestämmelser om beställansvar och om brott mot bestämmelser om krav på förarbehörighet. Det förstnämnda innebär att den som beställt en otillåten gods- eller persontransport kan dömas för brott.

#### 3.6.2 Yrkesförarkompetens

Regler om yrkesförarkompetens finns i lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens, förordningen (2007:1470) om yrkesförarkompetens och Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2020:29) om yrkesförarkompetens. Lagen genomför det så kallade yrkesförardirektivet<sup>27</sup> i svensk rätt. Direktivet innebär i korthet att gemensamma regler införs om grundläggande kompetens och fortbildning för förare av tunga gods-transporter och persontransporter med buss och om utfärdande av yrkeskompetensbevis. Kraven på kompetens och utbildning i lag, förordning och föreskrifter syftar till att föraren ska uppnå de kunskaper och praktiska

---

Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2013:44) om säkerhetsstyrning och säkerhetsordning med säkerhetsbestämmelser inom tunnelbana och spårväg, Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2017:64) om yrkeskunnande vid tunnelbana och spårväg samt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:119) om personsäkerhet i tunnlar och plattformsrums för tunnelbana och spårväg.

<sup>25</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

<sup>26</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006.

<sup>27</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2561 av den 14 december 2022 om grundläggande kompetens och fortbildning för förare av vissa vägfordon för gods- eller persontransport (kodifiering).

färdigheter som krävs för att på ett tryggt sätt utföra gods- eller persontransporter. Om föraren ska utföra persontransporter, ska han eller hon även kunna säkerställa passagerarnas säkerhet och bekvämlighet.

I förordningen om yrkesförarkompetens anges ett antal mål som ska uppnås med utbildningen för yrkeschaufförer. Transportstyrelsens föreskrifter innehåller krav på ämnen som ska ingå i utbildningen. Bland dessa kan nämnas ämnen som ”förebygga brottslighet” och ”agerande i kris-situationer”, bland annat reaktioner vid överfall. Utbildning i förebyggande av brottslighet är framförallt knutet till internationella transporter och frågor om smuggling av varor eller människor, snarare än skydd mot antagonistiska handlingar. Agerande i krissituationer fokuserar huvudsakligen på trafikolyckor och hur föraren ska agera vid sådana tillfällen.

### 3.6.3 Obehörigt nyttjande av fordon

Enligt 3 kap. 50 § andra stycket trafikförordningen (1998:1276) ska föraren vidta lämpliga åtgärder för att förhindra att fordonet nyttjas av obehöriga när det stannats eller parkerats. Vad sådana åtgärder kan bestå i är inte preciserat närmare.

## 3.7 Sjöfart

### 3.7.1 Sjöfarts- och hamnskydd

Med sjöfartsskydd avses en kombination av förebyggande åtgärder som syftar till att skydda sjöfarten och hamnanläggningarna mot hot om avsiktliga olagliga handlingar.

Dagens regler inom sjöfartsskydd är beslutade av den Internationella Sjöfartsorganisationen (IMO) på internationell nivå och trädde ikraft 2004. Inom EU har reglerna införts genom förordningen om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar.<sup>28</sup> På nationell nivå finns även lagen (2004:487) om sjöfartsskydd, förordningen (2004:283) om sjöfartsskydd samt Sjöfartsverkets föreskrifter om sjöfartsskydd (SJÖFS 2004:13), med kompletterande bestämmelser.

När det gäller hamnskydd är reglerna beslutade på EU-nivå genom direktivet om ökat hamnskydd.<sup>29</sup> De är implementerade i svensk rätt genom lagen (2006:1209) om hamnskydd, förordningen (2006:1213) om hamnskydd samt Transportstyrelsens föreskrifter om hamnskydd (TSFS 2022:21).

<sup>28</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar.

<sup>29</sup> Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2005/65/EG om ökat hamnskydd.

Reglerna ska tillämpas för följande typer av fartyg och hamnanläggningar:

- lastfartyg, inklusive höghastighetsfartyg, med en bruttodräktighet<sup>30</sup> av 500 eller mer
- passagerarfartyg, inklusive höghastighetspassagerarfartyg
- flyttbara oljeplattformar till sjöss
- hamnanläggningar som betjänar sådana fartyg som går i internationell fart
- passagerartrafik mellan Gotland och fastlandet.

Av förordningen om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar framgår att medlemsstaterna utifrån en genomförd skyddsrisikanalys ska besluta om i vilken omfattning bestämmelserna ska tillämpas nationellt. I Sverige har skärgårdstrafik undantagits från reglerna om sjöfarts- och hamnskydd. Transportstyrelsen genomför för närvarande en ny skyddsrisikanalys, för att bedöma om tillämpningsområdet för skyddsbestämmelserna bör revideras. Arbetet beräknas vara avslutat i början av 2024. Beroende på utfallet av skyddsrisikanalysen skulle det potentiellt kunna innebära förändringar i tillämpningsområdet gällande kollektivtrafik på vatten.

En del i bestämmelserna är att aktörerna som tillämpar reglerna ska ta fram skyddsplaner. Det finns även tre skyddsnivåer som styr vilka åtgärder som aktörerna ska vidta. De tre nivåerna är:

- 1 Security level 1: normaltillståndet som skyddsplanen är godkänd för.
- 2 Security level 2: den nivå på vilken ytterligare åtgärder ska upprätthållas under en viss period på grund av förhöjd risk.
- 3 Security level 3: ytterligare åtgärder i samband med att säkerhetstillbud kan förväntas eller är överhängande.

Polismyndigheten beslutar vilken nivå som ska gälla i Sverige. Innan ett beslut om justerad nivå fattas ska Transportstyrelsen och Kustbevakningen höras. Om det är brådskande får Polismyndigheten fatta beslut utan att ha hört de andra myndigheterna, men ett sådant beslut ska omprövas snarast efter att myndigheterna har hörts.

Reglerna har lett till att verksamhetsutövarna vidtagit en mängd åtgärder. Till exempel skalskydd runt områden och tillträdeskontroller har byggts ut. Kameraövervakning har också blivit allt vanligare och mer avancerad. Verksamhetsutövarna har själva bekostat dessa åtgärder. Värt att nämna är också att vissa hamnar och hamnanläggningar har ansökt om att bli skyddsobjekt, vilket då ger dem andra verktyg i enlighet med skyddslagen.

---

<sup>30</sup> Bruttodräktighet är ett volymmått på fartygets totala inneslutna volym.

### 3.7.2 Exempel på krav som även omfattar skärgårdstrafiken

Det krävs inget särskilt trafiktillstånd för att få bedriva passagerartrafik på vatten som erbjuds allmänheten. Kraven är istället kopplade till fartygstypen och handlar om fartygen, deras bemanning och i vissa fall rederiets organisation.

Alla svenska passagerarfartyg ska ha ett passagerarfartygscertifikat i vilket det högsta tillåtna antalet passagerare finns angivet. Dessutom ska fartyget ha en säkerhetsbesättning som Transportstyrelsen fastställt. Exempelvis krävs att befälhavaren är utbildad i krishantering för fartyg i fartområde inre fart som är certifierade för fler än 100 passagerare,. Det finns även krav på utbildning i passagerarsäkerhet för all personal som ska ta hand om passagerarna i en nödsituation. Utbildningarna i krishantering och passagerarsäkerhet handlar dock inte om att förebygga våld eller terrorism.

## 3.8 Luftfartsskydd

Inom luftfarten finns sedan länge en omfattande reglering och krav på åtgärder som syftar till att skydda den civila luftfarten från olagliga handlingar. Det finns ett antal åtgärder i basnivån, men vid en förändrad hotbild kan Transportstyrelsen besluta om strängare åtgärder. Det finns inga förutbestämda hotnivåer, utan beslut fattas utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall.

Regleringen finns i huvudsak i internationell reglering genom Internationella Civila Luftfartsorganisationens (ICAO) Annex 17, förordning (EG) nr 300/2008 och förordning (EU) 2015/1998. Kompletterande bestämmelser till förordning (EG) nr 300/2008 finns också i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.

Det nationella säkerhetsprogrammet i Sverige består av en informationsdel och Transportstyrelsens föreskrifter om luftfartsskydd.

Följande kategorier av verksamhetsutövare omfattas av regelverket:

- flygplatser
- svenska flygföretag
- utländska flygföretag
- organisationer som tillhandahåller flygtrafikledningstjänster
- fraktagenter, det vill säga speditörer, postoperatörer och flygföretag
- säkerhetsgodkända leverantörer
- EDD-företag (hundföretag)
- instruktörer som utbildar säkerhetspersonal
- kända avsändare av flygfrakt
- kända leverantörer av förnödenheter till flygplatsen
- kända leverantörer av förnödenheter för användning ombord

- validerare för luftfartsskydd.

De åtgärder som krävs syftar till att förhindra att förbjudna föremål såsom vapen och explosiva anordningar förs in på en flygplats behörighetsområde eller ombord på ett flygplan.

Åtgärderna omfattar bland annat följande:

- säkerhetskontroll av passagerare och kabinbagage
- säkerhetskontroll av incheckat bagage
- säkerhetskontroll av personal som arbetar på flygplatsen och flygbesättningar
- säkerhetskontroll av material och förnödenheter som förs in på flygplatsen
- kontroll av alla fordon som kör in på flygplatsen
- säkerhetskontroll av flygfrakt
- skydd av flygplatsens område genom staket, kameraövervakning och patrullering
- skydd av fraktterminaler genom staket, kameraövervakning och patrullering.

För säkerhetskontroll används olika typer av teknisk utrustning, till exempel röntgen. Regelverket omfattar också tekniska kravspecifikationer och vilken utrustning som får användas.

Genom lagen om luftfartsskydd har ett särskilt avgiftssystem skapats för finansieringen av flygplatsernas kostnader för säkerhetskontrollen av passagerare och bagage. Ett system för avgiftsutjämning har skapats, eftersom de faktiska kostnaderna för kontrollerna varierar mellan flygplatser, beroende på bland annat passagerarflödena. Det innebär att en enhetlig avgift tas ut för alla passagerare, oavsett flygplats. Transportstyrelsen förvaltar avgiftssystemet och fastställer avgiften enligt förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd.

Kostnader som inte täcks av avgiftssystemet bärs av respektive verksamhet. Transportstyrelsens kostnader täcks genom anslag och avgifter.

### 3.9 Avslutande reflektioner

Genomgången av befintlig lagstiftning visar att det förvisso finns en del regler både inom EU-rätten och nationellt inom skyddsområdet, men att stora delar av reglerna inte gäller skydd av resenärer i järnvägs- och kollektivtrafik mer än i begränsad omfattning. Trafikslagsspecifika skyddsregler, som finns inom sjö- och luftfart, saknas också på såväl internationell som nationellt nivå för järnvägs- och kollektivtrafik. De trafikslagsspecifika regler som finns fokuserar snarare på att säkerställa eller öka trafiksäkerheten, samt att undanröja hinder för ökad rörlighet.

En viktig aspekt när det gäller järnvägs- och kollektivtrafik som skiljer den från sjö- och luftfart är betydelsen trafiken har i människors vardag. Många människor är beroende av buss, pendeltåg och tunnelbana för att kunna ta sig till och från jobb, fritidsaktiviteter och andra återkommande aktiviteter. Det gör att öppenheten som finns inom järnvägs- och kollektivtrafiken är viktig att upprätthålla för att systemet ska fungera smidigt och effektivt och upplevas som ett bekvämt sätt att resa. Stationer och hållplatser inom kollektivtrafiken är också i hög grad integrerade i annan trafik och stads- miljöer. Detta gör att vissa skyddsåtgärder som kan vidtas i mer slutna system inte är effektiva, eller ens möjliga, att implementera i järnvägs- och kollektivtrafiken. Det gör att jämförelsemöjligheterna med skyddsreglering inom sjö- och luftfartsområdet är begränsade.



## 4 Omvärldsanalys

I detta kapitel redovisas den del i uppdraget som avser en omvärldsanalys och studie av hur andra länder reglerar järnvägs- och kollektivtrafikskydd.

### 4.1 Metod

Omvärldsanalysen bygger på ett antal frågor som skickats dels till det europeiska samarbetsorganet för infrastrukturförvaltare, EIM (European Rail Infrastructure Managers), dels till de nationella säkerhetsmyndigheterna för järnväg inom EU, och även till motsvarande myndighet i Storbritannien. Även svenska aktörer har tillfrågats om erfarenheter av och kunskap om regler i andra länder. Frågorna har bland annat rört i vilken mån rekommendationerna i kommissionens femtonde rapport om en effektiv och verklig säkerhetsunion har omhändertagits och införts och vilka krav som ställs på exempelvis företag och infrastrukturförvaltare kopplat till järnvägs- och kollektivtrafikskydd.

Sammantaget har svar inkommit från tolv länder: Belgien, Danmark, Finland, Irland, Italien, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien (exklusive Nordirland) och Tyskland. Aktörerna har beskrivit hur regleringen ser ut, och i vissa svar har länkar till lagstiftning och vägledning bifogats. I de senare fallen har snabböversättningar och tolkningar av det länkade materialet varit nödvändiga. Den norska lagstiftningen om skydd inom järnväg, tunnelbana och spårväg har inhämtats från den norska säkerhetsmyndighetens webbplats.

Storbritannien har svarat att det efterfrågade materialet är säkerhetsklassad information som inte är publikt publicerad och som inte får delas digitalt. Den tyska säkerhetsmyndigheten har svarat att den federala polismyndigheten ansvarar för reglerna på området. Vi skickade frågorna till polismyndigheten men har inte fått något svar. Frågorna skickades även till Deutsche Bahn AG, som lämnade svar på koncernnivå. Dessutom har vi fått svar från det tyska digitaliserings- och transportministeriet.

Utöver de inkomna skriftliga underlagen har intervjuer genomförts med järnvägsföretagen SJ AB och Snälltåget AB/Transdev, vilka i dag bedriver gränsöverskridande trafik till Danmark och Tyskland. SJ kör även tåg till Norge. Vi har även fört dialog med bussföretaget Nobina Sverige AB, som ingår i Nobina-koncernen som även bedriver verksamhet i Norge, Danmark och Finland.

### 4.2 Regler i nordiska länder

Finland, Danmark och Norge har alla inkluderat järnvägsskydds krav i sin järnvägslagstiftning. I alla tre ländernas lagstiftning framgår att det är den

nationella säkerhetsmyndigheten som utövar tillsyn av dessa regler inom järnväg, tunnelbana och spårväg.

#### 4.2.1 Finland

Finland har reglerat vissa delar i sin spårtrafiklag<sup>31</sup> och i lagen om transportservice<sup>32</sup>. Utöver detta har det finska transport- och kommunikationsverket Traficom utfärdat föreskrifter om kontinuitetsplanering<sup>33</sup>, vilka riktar sig till alla trafikslag. För järnvägen gäller föreskrifterna både för infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. I dessa föreskrifter finns även kravet på planer för hur resenärerna ska omhändertas vid oönskade händelser eller avbrott i trafiken. Allt detta ska beskrivas och omhändertas inom ramen för aktörernas säkerhetsstyrningssystem. Traficom har också utfärdat en anvisning för utfärdande av beredskapsplaner för spårtrafik.

Stationsförvaltare är inte särskilt utpekade i Finland, men tillämpningen innebär att infrastrukturförvaltaren har detta ansvar. När det gäller hantering och eventuell reglering för offentliga platser i kombination med resecentrum så utbyter myndigheterna och andra aktörer information kopplat till skyddet. Ytterligare information om detta är konfidentiell och har inte kunnat delas offentligt.

#### 4.2.2 Danmark

I Danmark finns krav som rör järnvägsskydd i Jernbaneloven<sup>34</sup>. Kraven som ställs på företagen innebär att de har obligatorisk närvaro vid två uppföljningsaktiviteter per år. Det finns inga särskilda krav på utbildning, övningar eller genomförande av risk- och sårbarhetsanalyser. Fram till den 1 januari 2024 fanns de mer detaljerade bestämmelserna i beredskapsbekendtgørelsen<sup>35</sup>. De riktade sig till järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare, stadsbanor (tunnelbana, spårväg och S-bana) samt företag som är certifierade i enlighet med regler i jernbaneloven. Syftet med författningen var att fastställa ett ramverk för företagens beredskapsarbete, inklusive järnvägsskydd. Verksamheterna skulle alltså ha beredskap och robusthet för extraordinära händelser som hot om terror eller terrorhandlingar mot infrastrukturen, driften, passagerare och gods eller som inträffade genom mänskliga eller tekniska orsaker samt naturhändelser, till exempel väder-

<sup>31</sup> Spårtrafiklagen (1302/2018).

<sup>32</sup> Lagen om transportservice (320/2017).

<sup>33</sup> TRAFICOM Föreskrift Ordnande av beredskapsplanering i transportsystemet (TRAFICOM/308489/03.04.04.00/2019).

<sup>34</sup> Jernbaneloven (LOV nr 686 af 27. maj 2015).

<sup>35</sup> Bekendtgørelse om jernbaneviksomheders og jernbaneinfrastrukturforvalteres beredskabsarbejde (BEK nr 1312 af 16/12/2008).

situationer och pandemier. Till extraordinära händelser räknades även toppmöten inom EU eller Nato.

Beredskapsbekendtgørelsen innehöll bland annat krav om

- beredskapsplanering med risk- och sårbarhetsanalyser
- att företagen tog fram säkerhetsplaner och beredskapsplaner
- att järnvägsföretagen utsåg en extern kontaktpunkt, för kontakt med infrastrukturförvaltaren och dialog med Trafikstyrelsen och andra myndigheter
- utbildningar samt övningar minst vartannat år.

Beredskapsarbetet inom järnvägsskydd sköttes dels av polisen, dels genom samarbete mellan företagen och myndigheterna. Vid extraordinära händelser som drabbade transportsektorn kunde Nationell Operative Stab inrättas för att säkerställa sektorsövergripande samordning och gemensam information till myndigheterna.

Orsaken till upphävandet var att vissa bestämmelser ansågs dubbelreglerade med EU-lagstiftningen, såsom EU-förordningarna 2018/762 om krav på säkerhetsstyrningssystemet och 2019/773 TSD drift och trafikledning, till exempel förfarande för nödsituationer och hantering vid utrymning av resenärer. Beredskapsbekendtgørelsen ersätts inte direkt av någon ny författning. Verksamhetsutövarna uppmanades i remissen om upphävandet, som genomfördes hösten 2023, att bidra med uppgifter som underlag för bedömning av vilken nationell reglering som Danmark kommer att behöva i framtiden inom beredskapsområdet.

Vid intervjuer med järnvägsföretagen som kör i Danmark framgår att den statliga infrastrukturförvaltaren Banedanmark är samordningsansvarig. Ambitionsnivån för skyddsfrågor vid samordningsmötena upplevs som låg. Vid de gemensamma uppföljningarna har man fokuserat på kommande reglering, såsom NIS- och CER-direktiven.

#### 4.2.3 Norge

Norge har med stöd av jernbaneloven<sup>36</sup> gett ut en separat lagstiftning riktad till järnväg, tunnelbana och spårväg kallad sikringsforskriften<sup>37</sup>. Syftet är att säkerställa en trygg verksamhet, det vill säga att verksamhetsutövarna tillämpar ett förebyggande arbetssätt för att förhindra avsiktliga oönskade handlingar. Föreskrifterna hjälper verksamhetsutövarna att uppnå detta genom att ställa krav på att de systematiskt arbetar förebyggande samt har förmågan att hantera och begränsa konsekvenserna av eventuella avsiktliga

<sup>36</sup> Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) (LOV-1993-06-11-100).

<sup>37</sup> Forskrift om sikring på jernbane (sikringsforskriften) (FOR-2022-01-19-100).

oönskade handlingar. Med avsiktlig oönskad handling avses en oönskad händelse orsakad av en aktör som agerar med uppsåt, begränsat till terrorism, sabotage och hot om sådant samt skadegörelse och stöld med särskilt hög skadepotential. Bestämmelserna är inte avsedda att säkerställa upprätthållandet av verksamheten. Bestämmelserna i sikringsföreskriften påminner om kraven och strukturen för ett säkerhetsstyrningssystem. Bestämmelserna innehåller krav på

- att systemet ska vara dokumenterat
- att företagets högsta ledning ansvarar för systemet
- att genom avtal tillse att anlidade entreprenörer uppfyller bestämmelserna
- att risk- och sårbarhetsanalyser ska genomföras
- att beredskapsplaner tas fram
- informationshantering
- utbildning och övningar
- deltagande i samverkan
- hantering av identifierade oönskade händelser.

Den statliga infrastrukturförvaltaren Bane NOR ska koordinera och leda samverkan. Samverkansforumet ska säkerställa samordning och utvärdering av säkerhetsåtgärder inom sektorn, samordning av beredskapsplanering samt genomförande och utvärdering av övningar. Den norska lagstiftningen innehåller även straffbestämmelser kopplat till järnvägs- och kollektivtrafikskydd.

Efter kontakt med Statens jernbanetilsyn framgår att för de järnvägsföretag som lyder under EU-rätt kontrolleras inte att bestämmelserna i sikringsföreskriften är uppfyllda när organisationen ansöker om ett gemensamt säkerhetsintyg. Granskningen av om organisationerna uppfyller kraven i författningen görs vid tillsyn efter att säkerhetsintyget har utfärdats och driften har inletts.

### 4.3 Regler i Storbritannien

Likt de nordiska länderna har även Storbritannien inkluderat järnvägs-skydds krav i sin järnvägsreglering. Där finns primärlagstiftningen Railway Act 1993 som ger möjlighet att utfärda specifika krav om säkerhetsskydd. Dessa är dock inte publikt publicerade. Vi har inte heller fått någon författning sänd till oss digitalt, eftersom den utgör skyddsklassificerad information.

Ett tidigare studiebesök av NRJK hos Departement of Transport visade att man reglerat området inom järnväg och kollektivtrafik både genom övergripande generell lagstiftning för flera sektorer och genom lagstiftning specifikt för transportområdet. Kombinationen av lagstiftning gör att kraven

inte enbart riktar sig till de traditionella aktörerna i transportbranschen, utan krav ställs även på exempelvis företag som idkar affärsverksamhet i ett resecentrum. Det finns även järnvägspolis i systemet.

Enligt uppgift har Departement of Transport tagit fram vägledningar inom flera trafikslag som stöd för verksamhetsutövarna. Vi har fått ta del av en offentlig vägledning för busstrafik, vilken bland annat ger detaljerade rekommendationer om exempelvis organisationens kultur om kollektivtrafikskydd, skydd runt fordon, bussterminaler och hållplatser samt hantering av hot och incidenter.

#### 4.4 Regler i ytterligare europeiska länder

Variationen är stor beträffande hur reglerna om järnvägs- och kollektivtrafikskydd ser ut i de ytterligare länder vi fått underlag från.

Belgien, Italien, Nederländerna och Schweiz har svarat att de har en så kallad järnvägs- eller transportpolis, som har en viktig roll i skyddsarbetet. I Nederländerna finns reglering med alternativa lösningar om aktörerna i stället för, eller i kombination med, ordningsmakten vill använda egna vaktbolag. Lagstiftningarna innehåller bestämmelser om exempelvis polis och väktares mandat och utbildning och är inte del av järnvägslagstiftningen.

Irland, Spanien och Tyskland pekar på lagstiftning som vi bedömer är genomförandet av direktivet om kritisk infrastruktur, som ersätts av CER-direktivet. Irland har även svarat att säkerhetsstyrningssystemets delar om förfaranden för nödsituationer även ska hantera järnvägsskydd. Dessa delar krävs för att bedriva verksamhet som järnvägsföretag eller infrastrukturförvaltare.

#### 4.5 Särskilt om stationsförvaltare

Vi har inte funnit några direkta krav relaterade till stationsförvaltare vid inventeringen. I Italien och Belgien är vår tolkning att infrastrukturförvaltaren tydligt har ansvaret för stationerna och troligtvis även bör betraktas som stationsförvaltare. I Nederländerna uppfattar vi att ansvaret för stationerna ligger på det statliga järnvägsföretaget. Troligtvis har ansvaret för stationer i de flesta länder lagts på den statliga infrastrukturförvaltaren och därför finns inte stationsförvaltare särskilt utpekade i författningarna.

#### 4.6 Eurostar – ett unikt exempel

Ett tågsystem med tydliga krav inom skyddsområdet är Eurostar, som kör persontransporter i tunneln under engelska kanalen, med trafik från London till ett flertal europeiska storstäder, som Paris och Bryssel.

Att Eurostar i avseendet järnvägsskydd skiljer sig från i stort sett all annan europeisk järnvägstrafik beror på att Storbritannien aldrig ingått i Schengenavtalet om passfrihet vid resa inom EU. Ett system för passkontroll behövde därför byggas upp när tågsystemet togs i drift. Därför genomförs även bland annat bagagekontroller. Eurostar använder egna plattformar på stationerna som trafikeras och är därför inte ett lika öppet system som EU:s övriga järnvägssystem.

#### **4.7 Marknadsöppningens påverkan på behov av regler kring järnvägs- och kollektivtrafikskydd**

Marknadsöppningen inom järnvägen är en faktor som påverkar antalet aktörer som är inblandade i systemet, vilket i sin tur kan bidra till en ökad komplexitet och fragmentering. Inbyggt i marknadsöppningen finns också förväntan om att aktörer ska konkurrera med varandra, vilket kan minska viljan att dela med sig information om egna åtgärder. Detta behöver inte vara något som hindrar ett effektivt arbete med järnvägs- och kollektivtrafikskydd, men det kan kräva regler eller andra metoder som tydligt visar vad som förväntas av aktörerna och var olika ansvar vilar. Omvärldsanalysen visar samtidigt att det finns annat än hur långt länderna kommit med marknadsöppningen som påverkar i vilken omfattning och på vilket sätt de valt att reglera järnvägs- och kollektivtrafikskydd.

#### **4.8 Avslutande reflektioner**

Utifrån den information vi fått kan vi konstatera att länderna valt tämligen olika metoder för att hantera och reglera frågor om järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Det beror enligt vår bedömning främst på två saker: dels att de nationella förutsättningarna varierar, vilket gör att lösningar inte är möjliga att kopiera från ett land till ett annat, dels att mognadsgraden varierar mellan länderna. Det kan i sin tur bero på allt ifrån politiska prioriteringar till bedömningen av hotnivå.

Som klargjorts i kapitel 3 täcker EU-lagstiftningen inom såväl järnväg som kollektivtrafik inte skyddsområdet. Den gemensamma lagstiftningen har även införts på varierande sätt och det har, inte minst, fått olika effekt i olika länder. Här kan marknadslagstiftningen få tjäna som exempel. Trots att alla EU-länder lyder under gemensam marknadslagstiftning inom järnvägsområdet, finns det länder som fortfarande enbart har en infrastrukturförvaltare och ett järnvägsföretag, vilka då i regel är statligt ägda. I en sådan situation är sannolikheten större att man bedömer att skyddsfrågor kan hanteras direkt av aktörerna utan att det finns lagkrav i grunden – i och med att även aktörernas interna bestämmelser kommer att träffa all verksamhet i landet.

För svenskt vidkommande står det klart att hänsyn behöver tas till våra nationella förutsättningar vid utformningen av lösningar för att stärka järnvägs- och kollektivtrafikskyddet. Andra länders lösningar kan inspirera i olika grad, men inget enskilt lands lösning kan kopieras rakt av.

## 5 Förslag till lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd

I uppdraget från regeringen ingår att analysera behov av och föreslå ytterligare åtgärder, utifrån en kartläggning av nuvarande reglering avseende det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet. Det ingår även att analysera om det med hänsyn till befintlig reglering är lämpligt att införa krav på järnvägsföretag, infrastruktur- och stationsförvaltare ska anta säkerhetsplaner på företagsnivå.

### 5.1 Behov av en ny lag

#### Bedömning

Vi bedömer att en ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd bör tas fram.

#### Problembeskrivning

Problembeskrivningen baseras huvudsakligen på två källor: dels kartläggningen av nuvarande reglering (kapitel 3), dels information från medlemmarna i NRJK och flera trafikutövare. De frågor vi ställt till NRJK och trafikutövarna har framför allt gällt vilka områden inom järnvägs- och kollektivtrafikskydd som upplevs vara problematiska, vad problem på dessa områden leder till, vad som bedöms vara mest relevant att lösa inom ramen för uppdraget och vilka erfarenheter de har av att tillämpa nuvarande regler i såväl Sverige som andra länder.

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. 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 inom järnvägs- och kollektivtrafiken 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.



De regler om passagerares säkerhet som finns i tågpassagerarförordningen ställer visserligen krav på att järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och stationsförvaltare ska samarbeta och vidta åtgärder för att säkerställa passagerares personliga säkerhet. Bestämmelserna har dock, enligt vår bedömning, fått begränsad effekt. En orsak är att det inte framgår hur detta arbete ska bedrivas eller vilken säkerhetsnivå som ska uppnås.

Bestämmelserna gäller dessutom endast järnväg. De tar därmed inte hänsyn till att kollektivtrafiken, i synnerhet ur resenärernas perspektiv, är ett system som innefattar flera aktörer inom flera trafikslag. Att enbart verka utifrån nuvarande regler, eller att till stor del låta skyddet vara baserat på frivilliga initiativ, bedöms därför inte lösa de problem som identifierats.

Information från branschen visar att det saknas en gemensam bild av vad som ska uppnås och vilka faktorer som ska omhändertas i skyddsarbetet. Det upplevs vara otydligt hur ansvarsfördelningen ser ut och vem som äger vilka frågor. Otydlighet i olika myndigheters ansvarsområden framhävs.

Samordning och samverkan behöver utvecklas och säkerställas i komplexa miljöer där många aktörer är inblandade. Det finns en efterfrågan på ett strukturerat informationsflöde och en enhetlig övergripande lägesbild över skyddsfrågor inom kollektivtrafiken.

De problemområden som beskrivits ovan är enligt vår bedömning hinder för ett effektivt arbete för ett stärkt järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Vi ser även att den nuvarande hotnivån än mer aktualiserar behovet av ett stärkt skyddsarbete.

#### **Skäl för bedömningen**

Utifrån de identifierade problemen har vi analyserat om det finns andra alternativ till lösningar, som inte innebär reglering. Ett alternativ vi övervägt är om marknaden själv kan förväntas lösa problemen utifrån nuvarande förhållanden. Ett annat är om behoven kan tillgodoses genom frivilliga överenskommelser eller åtaganden, i kombination med vägledningar och stödmaterial för att höja aktörernas kunskap och förmåga. I avsnitt 2.4 redogörs för ett antal pågående initiativ som syftar till samverkan, stöd och vägledning. Vägledningar och stödmaterial är en betydelsefull komponent för att stödja aktörerna i deras arbete och kommer att fylla en viktig funktion. Vi bedömer dock att frivilliga initiativ eller stödjande och vägledande åtgärder inte kommer att leda till att alla aktörer inom järnvägs- och kollektivtrafiken kommer att anlägga ett likartat, proaktivt och systematiskt angreppssätt. Vår uppfattning är därför att dessa behov endast kan lösas genom bindande regler. Bedömningen baseras på aktörernas erfarenheter av att agera utifrån nuvarande förutsättningar.

Vi bedömer att vissa identifierade problem kommer att kunna omhändertas genom det nationella program som beskrivs i kapitel 7. Det gäller exempelvis otydlighet i ansvarsfördelning samt avsaknad av tydliga mål och gemensam inriktning. Vi bedömer därför att ett nationellt program kommer att kunna lösa vissa identifierade problem utan att innebära reglering. Däremot kommer åtgärder som aktörerna ska vidta i enlighet med programmet att behöva ha stöd i bindande regler för att få legalitet. I det fortsatta arbetet behöver det noggrant följas om det behövs bindande regler för fler aspekter kopplade till ett nationellt program än vad som redovisas i detta kapitel.

Vi bedömer vidare att de bindande regler vi ser behov av behöver finnas på lagnivå. Reglering på lägre nivå har inte bedömts vara ett möjligt alternativ.

Andra regleringsalternativ, som att komplettera befintlig lagstiftning inom respektive trafikslag med bestämmelser om skydd, bedöms inte vara effektivt eller ändamålsenligt. Det skulle snarare riskera att bli en fragmenterad regelgivning utan det samordnade helhetsgrepp som framstår som nödvändigt i ett system där trafikslagen samverkar och där antagonistiska handlingar kan påverka flera trafikslag samtidigt. Med tanke på att nuvarande lagstiftning inom säkerhetsområdet är uppbyggd utifrån ett annat syfte än skydd mot uppsåtliga handlingar, bedömer vi att man inte på ett effektivt sätt kan integrera skyddskrav i exempelvis regler om trafik-säkerhet.

Det behövs en närmare precisering av vilka bestämmelser som kan behövas på olika regleringsnivåer. Inom uppdraget har vi identifierat ett antal möjliga förslag på sådana preciseringar. Den begränsade utredningstiden gör dock att vi endast beskriver den systematik som bör finnas och de övergripande kravområden som vi därmed bedömer minst bör ingå i en ny lag. Dessa kravområden beskrivs i kommande avsnitt.

#### **Förväntad effekt**

Vi bedömer att en ny lag leder till att arbete med järnvägs- och kollektivtrafikskydd ges större vikt och blir mer likvärdigt mellan aktörerna. Genom ett systematiskt angreppssätt möjliggörs ett förebyggande arbete mot hot som kan orsaka skada för människor i kollektivtrafiksystemet.

## 5.2 Lagens syfte och tillämpningsområde

### Bedömning

Vi bedömer att lagen bör syfta till skydd mot handlingar, eller hot om handlingar, som avser att skada människors liv och hälsa inom järnvägs- och kollektivtrafik. Den nya lagen föreslås gälla för kollektivtrafik på väg, järnväg, spårväg och med tunnelbana.

Vi anser att en bedömning av om lagen även ska gälla kollektivtrafik på vatten behöver avvakta pågående skyddsutredning angående sjöfartsskydd.

### Skälen för bedömningen

Vi har fokuserat på hot som är av mer allvarlig karaktär, och som riktar sig mot människor som befinner sig i järnvägs- och kollektivtrafiken. Vi bedömer att det är just skyddet av människors liv och hälsa som bör stärkas genom en ny lag. Det har av tidsskäl inte varit möjligt att ta ett bredare perspektiv, som inkluderar även andra typer av olagliga handlingar och som har efterfrågats av branschen. Detta bredare perspektiv kan dock behöva övervägas vid fortsatt utredning. Andra aspekter utifrån uppsåtliga oönskade handlingar, exempelvis skydd av kritisk infrastruktur eller förfaranden för att säkerställa kontinuitet i trafiken, bedömer vi finns omhändertagna i nuvarande eller kommande regler.

Vår utgångspunkt är att lagen bör gälla för kollektivtrafik inom samtliga trafikslag utom luftfart. Ett sammanhållet regelverk skulle säkerställa ett mer likvärdigt skydd för resenärer, oavsett vilket trafikslag man reser med. Det tar även hänsyn till att antagonistiska hot eller attacker kan påverka flera trafikslag samtidigt, och att ett systematiskt och samordnat angreppssätt därför är eftersträvänsvärt. Kollektivtrafiken är också ett system, om än ett öppet sådant, där flera olika aktörer samverkar.

Som beskrivits i avsnitt 3.7.1 pågår ett arbete med en ny skyddsrisikanalys för vilka hamnanläggningar och fartyg som ska tillämpa reglerna om hamn- och sjöfartsskydd. Vi bedömer att den fortsatta utredningen behöver invänta analysens slutsatser, och först därefter bedöma om kollektivtrafik på vatten bör omfattas av bestämmelser om järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Om förändringar i tillämpningsområdet för hamn- och sjöfartsskydd är att vänta, och om det i så fall innebär att skyddsregler för kollektivtrafik på vatten kommer att finnas i den lagstiftningen, behöver dubbelreglering i en ny lag undvikas.

Att inkludera kollektivtrafik inom alla trafikslag, med förbehåll för den pågående skyddsutredningen om kollektivtrafik på vatten, innebär att tillämpningsområdet för en ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd

skulle komma att bli snarlikt tillämpningsområdet för lagen om kollektivtrafik (se avsnitt 3.3).

I våra resonemang utgår vi från samma definition av kollektivtrafik som finns i EU:s kollektivtrafikförordning. I förordningen definieras kollektivtrafik som ”persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering”. I dagligt tal brukar ordet kollektivtrafik oftast användas i betydelsen regional trafik. På samma sätt som i EU:s kollektivtrafikförordning är vår bedömning dock att begreppet kollektivtrafik i det här avseendet ska omfatta såväl nationell som internationell kollektivtrafik.

För att bestämmelserna ska bli relevanta och proportionerliga behövs dock avgränsningar i tillämpningsområdet. Uppdragets avgränsning har inneburit att vi fokuserat på kollektivtrafik, vilket medför att operatörer som enbart bedriver godstrafik inte omfattas av de bestämmelser vi förordar. Vi ser även att det bör vara rimligt att undanta privatägda järnvägsnät som ägaren eller en operatör använder för sin godsverksamhet eller för icke-kommersiell persontrafik.

Vi bedömer även att sådan infrastruktur och sådan trafik som enbart är avsedd att användas eller bedrivs för historiska ändamål eller turiständamål bör undantas. Samma avgränsning finns för tillämpningsområdet för EU:s kollektivtrafikförordning, där trafik som i första hand bedrivs på grund av sitt historiska intresse eller sitt turistvärde undantas från kraven i förordningen. Även om denna typ av trafik kan innebära att man har passagerare, vars säkerhet naturligtvis också är av största vikt, bedömer vi inte att omfattningen av passagerartrafiken är sådan att det är proportionerligt att kräva samma typ av skyddsåtgärder som inom kollektivtrafiken. Det kan även finnas skäl att överväga om företag understigande en viss storlek, baserat på exempelvis antal anställda eller omsättning, bör undantas från hela lagen eller delar av den.

Det föreslagna tillämpningsområdet innebär att ett antal aktörer inom järnvägs- och kollektivtrafiken skulle komma att omfattas av lagens krav. Dels gäller det de företag som bedriver trafiken, som järnvägsföretag, trafikutövare inom tunnelbana och spårväg samt bussföretag. Beroende på vilka slutsatser om kollektivtrafik på vatten som den pågående skyddsrisksanalysen leder till, kan även trafikföretag på vatten komma att omfattas. Det gäller vidare infrastrukturförvaltare och spårinnehavare för tunnelbana och spårväg, inklusive trafikledning och särskild trafikledning.

Vi ser även ett behov av att aktörer som förvaltar stationer eller kollektivtrafiknoder är en del i det strategiska arbetet med att stärka skyddet inom järnvägs- och kollektivtrafik. Inom EU-rätten finns rollen stationsförvaltare

i såväl tågpassagerarförordningen som TSD TAF och TAP<sup>38</sup>. I TSD PRM<sup>39</sup> används begreppet stationsansvarig. Tillämpningen av bestämmelser som riktar sig till stationsförvaltare respektive stationsansvarig har visat sig vara problematisk i Sverige. Detta beror dels på att definitionen av begreppet i EU-rätten bygger på att medlemsstaten tilldelat ansvaret till någon, dels på att förvaltningen i Sverige i praktiken utförs av flera aktörer. Frågan om rollen stationsförvaltare kopplat till EU-rätten är större och bredare än vad som ryms i det här uppdraget. Vi undviker därför att använda begreppet stationsförvaltare eller stationsansvarig. Dock bedömer vi att aktörer som förvaltar stationer eller kollektivtrafiknoder har en viktig funktion när det gäller ett stärkt skydd, och att även dessa aktörer bör omfattas av krav i en ny lag.

Vissa aktörer, eller delar av verksamheter, omfattas redan i dag av annan skyddslagstiftning. Det gäller exempelvis sådan verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen eller, i förekommande fall, kollektivtrafik på vatten som omfattas av bestämmelser om sjöfartsskydd. I de fall aktörer eller delar av verksamheten redan täcks av andra skyddsbestämmelser som tillgodoser behovet av risk- och sårbarhetsanalyser eller skyddsplaner, ser vi inte att nya regler om järnvägs- och kollektivtrafikskydd behöver tillämpas.

Bedömningen av vilka aktörer som bör omfattas av en ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd utgår från vilka aktörer som har störst möjlighet att identifiera och hantera hot och sårbarheter i den operativa verksamheten. Inom uppdraget har vi även diskuterat om och i så fall på vilket sätt regionala kollektivtrafikmyndigheter bör ha en formell roll i de områden lagen föreslås omfatta. De regionala kollektivtrafikmyndigheternas ansvar framgår av lagen om kollektivtrafik, och har sin grund i EU:s kollektivtrafikförordning. Det innefattar bland annat att ansvara för trafiken i länet och att i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken.

Vår uppfattning är att regionala kollektivtrafikmyndigheters roll kopplat till järnvägs- och kollektivtrafikskydd skulle kunna handla om exempelvis kommunikation och att vara en sammanhållande funktion, snarare än om operativa frågor. Vilket ansvar regionala kollektivtrafikmyndigheter kan och i så fall bör ha behöver dock utredas närmare.

---

<sup>38</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 1305/2014 av den 11 december 2014 om teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet Telematikapplikationer för godstrafik i järnvägssystemet i Europeiska unionen, respektive Kommissionens förordning (EU) nr 454/2011 av den 5 maj 2011 om teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet Telematikapplikationer för persontrafik i det transeuropeiska järnvägssystemet.

<sup>39</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 1300/2014 av den 18 november 2014 om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet avseende tillgängligheten till Europeiska unionens järnvägssystem för personer med funktionsnedsättningar och personer med nedsatt rörlighet.

#### Förväntad effekt

Att inkludera samtliga aktörer som nämns i det här avsnittet förväntas få positiva effekter i form av ett heltäckande och mer enhetligt arbete för att skydda människor i järnvägs- och kollektivtrafiken.

### 5.3 Risk- och sårbarhetsanalys och skyddsplaner på aktörsnivå

#### Bedömning

Vi bedömer att den nya lagen bör innehålla krav på att verksamhetsutövarna ska genomföra risk- och sårbarhetsanalyser för sin verksamhet.

Det bör vidare finnas krav på att verksamhetsutövarna fastställer förebyggande åtgärder för identifierade hot- och sårbarheter, och att de har förfaranden för att hantera en oönskad händelse om den ändå inträffar. Detta ska dokumenteras i en skyddsplan.

Åtgärder bör anpassas efter verksamhetens art och omfattning. Vi bedömer att skyddsplanen bör innehålla åtgärder för varje hotnivå, för att möjliggöra ett proaktivt arbete och förmåga att eskalera åtgärder vid ökat hot.

I uppdraget anges att vi ska analysera om det med hänsyn till befintlig reglering är lämpligt att införa krav på järnvägsföretag och infrastruktur- och stationsförvaltare att anta säkerhetsplaner på företagsnivå. Eftersom begreppen som används i uppdraget är något begränsande, sett till att uppdraget omfattar kollektivtrafik och inte enbart järnvägstrafik, har vi valt en vidare tolkning. Vi använder begreppet aktörsnivå i stället för företagsnivå, eftersom exempelvis infrastrukturförvaltare inte behöver vara företag. Vi har även valt att inkludera annan kollektivtrafik än järnväg i analysen.

Vidare används begreppet säkerhetsplan i såväl regeringens uppdragsbeslut som kommissionens femtonde rapport om en effektiv och verklig säkerhetsunion. Vi har i stället valt att använda begreppet skyddsplan. Vi ser annars en risk för att innebörden skulle kunna bli otydlig, eftersom ordet säkerhet i andra befintliga rättsakter vanligtvis syftar på icke uppsåtliga händelser. Järnvägssäkerhetsförordningen innehåller bestämmelser om säkerhetsplan i en annan betydelse än vad vi avser i det här uppdraget. Skyddsplan är också det begrepp som används i regler om transportskydd för farligt gods.

#### Skälen för bedömningen

En förutsättning för att kunna förebygga oönskade händelser är att veta var risker och sårbarheter i respektive verksamhetsutövarns specifika verksamhet finns. Vilka sårbarheter som finns kan skilja sig åt mellan olika aktörer inom järnvägs- och kollektivtrafiken, beroende på vilken verksamhet de bedriver. Vi bedömer därför att ett krav på att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser på aktörsnivå är ett avgörande första steg för att stärka

skyddet. I det arbetet kan kunskap om risker, sårbarheter och åtgärder exempelvis hämtas från det nationella programmet som beskrivs i kapitel 7.

När risker och sårbarheter har identifierats och analyserats är det möjligt att avgöra vilka åtgärder som är effektivast för att förebygga att någon utnyttjar sårbarheten för att uppsåtligt skada människor. Risk- och sårbarhetsanalysen möjliggör också en prioritering av åtgärder. Om något oönskat ändå skulle inträffa behöver situationen kunna hanteras på ett sätt som mildrar effekten och konsekvensen. Vi bedömer därför att det bör ställas krav på att verksamhetsutövarna, med utgångspunkt i den genomförda risk- och sårbarhetsanalysen, fastställer förebyggande åtgärder och förfaranden för att hantera inträffade händelser. Detta ska dokumenteras i en skyddsplan.

En skyddsplan behöver hållas levande, eftersom förändringar i verksamheten kan innebära nya eller förändrade sårbarheter. Det kan exempelvis inträffa när man bygger om stationer eller fordon, trafikerar nya sträckor och ställer upp fordon på nya platser. Förändringar i verksamheten kan därför föranleda att man behöver göra en förnyad risk- och sårbarhetsanalys och uppdatera skyddsplanen med förändrade åtgärder. Likaså kan inträffade incidenter innebära att man ser nya sårbarheter eller behöver vidta andra åtgärder än de som tidigare fastställts. Ett krav på skyddsplaner bör därför även innefatta förfaranden för att följa upp att man följer det som fastställts, att åtgärderna är effektiva och att de är kända i organisationen. Rutiner för hur incidenter eller avvikande händelser rapporteras och hanteras inom organisationer kan därför behöva vara en del i det systematiska arbetet inom verksamheten. Krav på skyddsplaner bör även innefatta att aktörer ska genomföra och delta i övningar med den regelbundenhet och i den omfattning som behövs för att säkerställa att åtgärderna i skyddsplanen fungerar som avsett.

Vilken typ av åtgärder som behöver vidtas ser olika ut beroende på typ av hot. I avsnitt 2.3 beskrivs att attentat mot järnvägs- och kollektivtrafik sedan millennieskiftet innefattar sprängladdningar, attacker med skjut- eller stickvapen samt fall då fordon använts som vapen mot människor. Inom luftfarten finns exempel på kapningar. De åtgärder som tas fram behöver därför utgå från olika hotscenarier. Det är dock inte alltid uppenbart vilket uppsåt som ligger bakom ett handlande. Det är exempelvis svårt att initialt avgöra om en person som befinner sig på en otillåten plats har för avsikt att begå ett attentat, begå skadegörelse eller om det helt saknas uppsåt att begå en brottslig handling. Denna problematik bör också kunna tas i beaktande i det förebyggande arbetet.

Vilken typ av åtgärder som effektivast kan användas för att förhindra antagonistiska handlingar kan se olika ut. Det finns exempel på såväl

fysiska och tekniska barriärer som procedurer, rutiner och uppgifter som utförs av personal. Det är inte vår avsikt att här precisera vilka åtgärder som ska vidtas inom olika verksamheter. Det bör vara ett utfall av vilka risker och sårbarheter som verksamheten identifierat, med beaktande av kostnads-effektivitet och proportionalitet. Det bör dock utredas vidare om det finns behov av att fastställa miniminivåer för skyddsplaners innehåll eller vilka åtgärder som minst behöver vidtas. Övningar behöver även där det är lämpligt samordnas och involvera andra aktörer än det egna företaget.

Verksamhetsutövare inom järnvägs- och kollektivtrafik bedriver olika typer av verksamhet med mycket varierande omfattning. Detta innebär rimligtvis att de nödvändiga åtgärderna skiljer sig åt i dignitet, beroende på verksamhet. En risk- och sårbarhetsanalys hos ett litet företag med begränsad verksamhet i mindre tätbefolkade områden bör rimligtvis visa på mer begränsade risker och sårbarheter än hos verksamhetsutövare med mer omfattande och komplex verksamhet. Vi föreslår att åtgärderna också ska anpassas efter verksamhetens art och omfattning, vilket bör göra kravet proportionerligt i förhållande till mindre verksamhetsutövare.

#### **Skyddsnivåer och terrorhotnivåer**

För att kunna arbeta proaktivt och ha en förmåga att eskalera åtgärder vid ett ökat hot bedömer vi att åtgärder i en skyddsplan ska finnas för hot på olika nivåer. Det bör dock övervägas vilken typ av nivåer åtgärderna bäst skulle kunna anpassas efter.

För sjöfart och hamnar finns i lag fastställda skyddsnivåer specifikt för dessa verksamheter. Skyddsnivåerna i lagarna har samma innebörd som i EU-förordningen om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar. I EU-förordningen beskrivs vissa åtgärder som kan vidtas vid var och en av de tre skyddsnivåerna. Motsvarande regler för skyddsnivåer och åtgärder kopplade till respektive nivå finns dock inte för järnvägs- och kollektivtrafik. Sverige skulle eventuellt kunna ta fram och fastställa nationella skyddsnivåer som är specifika för järnvägs- och kollektivtrafik, i linje med vad som finns för sjöfarts- och hamnskydd. Detta skulle kunna underlätta för verksamhetsutövare när det gäller vilka åtgärder som kan vidtas för respektive skyddsnivå. Dock finns ett gränssnitt mellan vad som kan anses vara specifikt kollektivtrafik och vad som är offentlig plats, vilket skulle kunna göra tillämpningen av specifika skyddsnivåer svår att avgränsa. Med tanke på den bredd av verksamheter som finns skulle det också kräva noggranna övervägningar för att kunna utforma skyddsnivåer som är relevanta specifikt för järnvägs- och kollektivtrafiken.

Förutom specifika skyddsnivåer för vissa trafikslag finns även den nationella terrorhotskalan. Det är NCT som gör strategiska bedömningar av terrorhot i och mot Sverige och svenska intressen, och bedömer terrorhot-



nivån för Sverige. Chefen för Säkerhetspolisen beslutar om densamma. Hotnivåskalan är dock inte reglerad i lag, och har därmed ingen rättsverkan. Den är heller inte direkt överförbar på enskilda verksamheter, och syftar inte till att peka på vilka åtgärder specifika verksamheter behöver vidta vid de olika hotnivåerna. Detta innebär att varje verksamhet själv behöver definiera vad terrorhotbedömningen innebär för dem och vilka åtgärder de i sin egen verksamhet bör vidta för att bemöta ett ökat hot på nationell nivå. Det innebär att ett stort ansvar läggs på enskilda aktörer att göra komplexa bedömningar.

Om anpassning av åtgärder till olika hotnivåer skulle vara i förhållande till den nationella terrorhotskalan, är vår bedömning att det behöver finnas stöd för verksamhetsutövarna. När det gäller offentlig plats och viss kollektivtrafik finns stödmaterial framtaget av MSB. Projektet SOM-K (se avsnitt 2.4.2) har som mål att ta fram branschanpassade åtgärdsförslag till kunskaps- och förmågehöjande åtgärder inom kollektivtrafikens område. I enlighet med vårt förslag om nationell kontaktpunkt i avsnitt 5.6 finns det också en möjlighet att i kontaktpunktens ansvarsområde lägga uppgiften att stötta verksamhetsutövare i vilka åtgärder som kan vidtas vid olika hotnivåer och hotscenarier.

#### **Gränssnitt till andra regelverk**

Krav på åtgärder för att stärka skydd för passagerare gränsar till bestämmelserna i tågpassagerarförordningens artikel 27. Syftet med de bestämmelser vi förordar i det här avsnittet är dels att säkerställa att krav på åtgärder inte enbart gäller för järnvägsområdet, dels att precisera vilket tillvägagångssätt som ska gälla för ett systematiskt skyddsarbete. Eftersom tågpassagerarförordningen inte innehåller några bestämmelser om vare sig risk- och sårbarhetsanalyser eller skyddsplaner på aktörsnivå, ser vi inte att nya bestämmelser skulle innebära dubbelreglering i förhållande till förordningen.

Vi ser även att det finns ett gränssnitt till bestämmelserna i CER-direktivet, vilka beskrivs i avsnitt 3.1.4. Enligt dessa bestämmelser ska så kallade kritiska entiteter göra riskbedömningar och vidta åtgärder för att stärka sin motståndskraft. Direktivet syftar till att stärka motståndskraften i samhällsviktiga tjänster, snarare än till att skydda människors liv och hälsa. Vi ser dock ett behov av att noggrant bevaka hur direktivet ska genomföras i svensk rätt, för att undvika eventuell dubbelreglering.

Som tidigare nämnts finns också fall då vissa aktörer eller delar av verksamheter omfattas av säkerhetsskyddslagen. För verksamheter där behov av risk- och sårbarhetsanalyser eller skyddsplaner redan täcks av befintliga skyddsbestämmelser ser vi inte att nya bestämmelser om järnvägs- och kollektivtrafikskydd behöver tillämpas. Detsamma gäller om

det görs ändringar i tillämpningsområdet för hamn- och sjöfartsskydd, som medför att även kollektivtrafik på vatten kommer att omfattas.

#### Förväntade effekter

Krav på risk- och sårbarhetsanalys och skyddsplaner på aktörsnivå väntas få positiva effekter i form av stärkt skydd genom ett proaktivt och förebyggande arbete, och att det finns förberedelse för att effektivt hantera inträffade händelser. Genom krav på att alla verksamhetsutövare ska arbeta på detta sätt säkerställs att skyddsåtgärder för människors säkerhet vidtas av alla aktörer inom järnvägs- och kollektivtrafiken och att det blir en mer likvärdig hantering. Det ger också möjlighet för en tillsynsmyndighet att kontrollera att arbetet bedrivs på ett systematiskt sätt.

## 5.4 Kompetens och utbildning

### Bedömning

Vi bedömer att den nya lagen bör innehålla krav på att personal ska ges den utbildning och andra förmågehöjande åtgärder som behövs för att stärka skyddet.

### Skälen för bedömningen

Som beskrivits i kapitel 3 finns inom framför allt trafiksäkerhetsområdet bestämmelser om kompetens och kompetensstyrning kopplat till den verksamhet som ska bedrivas. Kraven innebär att det ska säkerställas att personal som har en roll som påverkar säkerheten har kompetens för de säkerhetsrelaterade arbetsuppgifter som de ansvarar för. Det finns dock inte motsvarande krav när det gäller kompetens för att hantera de uppgifter som förebygger hot och sårbarheter, eller för hur personalen ska agera vid incidenter som specifikt beror på antagonistiska handlingar.

Vi bedömer att det har en avgörande betydelse för ett stärkt skydd för människor som befinner sig i järnvägs- och kollektivtrafik att man i respektive roll i en verksamhet vet vad man har för ansvar kopplat till skydd och hur man ska agera. Utgångspunkten bör vara den risk- och sårbarhetsanalys som beskrivs i avsnitt 5.3. En viktig barriär för att hantera de sårbarheter som identifieras i analysen är att personalen vet vilka uppgifter de i sin roll förväntas utföra och hur de ska agera i olika situationer. Detta bör gälla för personer på alla nivåer inom verksamheten.

Utifrån risk- och sårbarhetsanalysen, där det identifieras vilka sårbarheter som finns och vilka åtgärder som ska vidtas, bör det fastställas vilken kompetens personer i verksamheten behöver ha för att dessa åtgärder ska kunna vidtas. Därefter bör verksamhetsutövarna avgöra vilka kompetenshöjande åtgärder som behövs för att ge personalen nödvändiga kunskaper om hur de i sin roll förväntas agera. Vi bedömer att samtliga dessa steg bör omfattas av kraven i den nya lagen.

Ansvar och kompetensbehov kommer givetvis att skilja sig åt beroende på roll. För personer med ledande befattning inom en verksamhet skulle ansvaret exempelvis kunna innebära att säkerställa att skyddsfrågor inkorporeras i styrning och beslutsfattande. För operativ personal kan det snarare handla om exempelvis vad som ska kontrolleras ombord på ett fordon eller på stationer, hur misstänkta föremål ska hanteras, vilka åtgärder som ska vidtas för att förhindra att ett fordon nyttjas av obehöriga, vem som ska kontaktas vid iakttagelser eller pågående händelser med mera.

Krav på kompetens och kompetenshöjande åtgärder behöver vara proportionerliga. Som beskrivs i avsnitt 5.3 bedömer vi att åtgärder som fastställs i en skyddsplan ska anpassas efter verksamhetens art och omfattning. Likaså kommer en risk- och sårbarhetsanalys rimligtvis att visa på att sårbarheter och behov av åtgärder skiljer sig åt mellan aktörer av olika verksamhetstyp, storlek och komplexitet. De insatser som behövs för att ge personalen nödvändig kompetens bör därmed också vara dimensionerade efter dessa förhållanden.

Som beskrivits i avsnitt 2.4.2 förväntas resultatet av projektet SOM-K bli branschanpassade förslag till kunskaps- och förmågehöjande åtgärder för skydd i såväl offentlig miljö som kollektivtrafik. Vi ser att detta underlag kan vara till stor hjälp för verksamhetsutövare när det gäller kompetenshöjande åtgärder.

Närmare innehåll och utformning av krav på förmågehöjande åtgärder behöver utredas vidare, och precisering kan göras på olika regleringsnivåer. Det behövs också närmare analys av vad som ska gälla för leverantörer eller personal som anlitas av en verksamhetsutövare, och om kompetenskrav ska gälla även för dessa. Detta har dock inte kunnat göras på en detaljerad nivå inom den korta utredningstiden.

#### **Förväntade effekter**

Krav på kompetens och utbildning förväntas ge positiva effekter i form av effektiva barriärer mot de risker och sårbarheter som identifieras hos en verksamhetsutövare. Om personal ges tillräcklig kunskap om hur de ska agera i sin roll möjliggörs ett proaktivt och förebyggande arbete, och det säkerställer en effektiv hantering vid inträffade incidenter. Det bör även få positiva effekter för personalens arbetsmiljö att få nödvändiga kunskaper om hur man ska agera vid incidenter och i akuta situationer som onekligen kan innebära en stor påfrestning.

## 5.5 Gemensamma risk- och sårbarhetsanalyser och skyddsplaner

### Bedömning

Vi bedömer att den nya lagen bör innehålla krav på gemensamma risk- och sårbarhetsanalyser samt gemensamma skyddsplaner för vissa större bytespunkter där flera aktörer har rådighet. Vi bedömer vidare att en utpekad aktör vid sådana bytespunkter bör få ansvaret för att samordna arbetet.

### Skälen för bedömningen

Inom järnvägs- och kollektivtrafiken finns ett antal större noder, med stora resenärsflöden och där verksamhetsutövare inom flera trafikslag verkar på samma område. I detta sammanhang benämner vi dessa platser större bytespunkter. Det är komplexa miljöer med många aktörer lokaliserade på samma yta, där resenärer kan byta från ett trafikslag till ett annat.

I dessa miljöer uppstår fler typer av risker och sårbarheter än i de enskilda aktörernas egna verksamheter. Detta kan medföra behov av fler åtgärder än de som enligt resonemangen i avsnitt 5.3 bör ingå i skyddsplaner på aktörsnivå. Vid incidenter och allvarliga händelser behöver aktörerna inom en större bytespunkt kunna agera koordinerat och effektivt. Exempelvis behöver det klargöras vem som kan fatta nödvändiga beslut, hur människor som befinner sig vid bytespunkter på ett effektivt och samordnat sätt får information om vad som händer och hur de ska agera, hur larmkedjor ser ut och hur operatörer som ska angöra bytespunkten får instruktioner om hur de ska agera. Det kan exempelvis gälla situationer som behov av utrymning respektive inrymning, beslut om att stänga en bytespunkt eller att hantera specifika hot mot själva bytespunkten eller mot fordon som angör den. I utvärderingen av hanteringen av terrorattentatet på Drottninggatan 2017 anges den viktigaste slutsatsen vara att aktörer behöver vidta gemensamma förberedelser för hantering av denna typ av attentat.<sup>40</sup> Rapporten framhåller även att framgången ligger i att varje aktör har förmågan att se helheten.

För att stärka skyddet för människor som befinner sig på dessa större bytespunkter bedömer vi att det behöver göras gemensamma risk- och sårbarhetsanalyser för dessa platser. Analyserna bör göras gemensamt av de aktörer som har rådighet i den fasta miljön inom bytespunkten. Baserat på resultatet av den gemensamma analysen bör det sedan fastställas vilka åtgärder som behöver vidtas, vilka rutiner som ska gälla och hur ansvarsfördelningen ska se ut. Gemensamma övningar behöver även genomföras för att säkerställa att rutinerna fungerar och att alla inblandade vet hur de

<sup>40</sup> Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017, Redovisning av regeringsuppdrag Ju2017/05643/SSK (MSB)

ska agera. Ett krav på gemensamma skyddsplaner behöver därför även innefatta deltagande i gemensamma övningar.

Enligt samma resonemang som i avsnitt 5.3 bör det utredas vidare om det behöver fastställas miniminivåer för gemensamma skyddsplaners innehåll eller vilka åtgärder som minst behöver vidtas.

Krav på gemensamma risk- och sårbarhetsanalyser och gemensamma skyddsplaner behöver givetvis vara proportionerliga, och det behövs avgränsningar av vilka större bytespunkter som ska omfattas. Avgränsningar kan exempelvis göras utifrån parametrar som resenärsflöden och antal verksamma aktörer inom bytespunkten. Vi bedömer dock att själva klassificeringen inte behöver göras i lag, utan att detta kan göras på en lägre regleringsnivå.

För att en reglering ska få effekt, och för att ett gemensamt arbete verkligen initieras och genomförs, bedömer vi även att en aktör bör ges ansvaret för samordning av arbetet. Vad detta ansvar bör innefatta behöver utredas vidare, men det kan exempelvis innefatta att vara sammankallande för arbetet, att se till att resultatet dokumenteras i en gemensam skyddsplan och att planerna följs upp och uppdateras vid behov. Det behövs också en närmare analys av hur och av vem beslut ska fattas om gemensamma skyddsplaner i situationer där flera aktörer har egen rådighet över olika delar.

Vi bedömer att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, lämpligen skulle kunna ges bemyndigande att föreskriva dels om vilka större bytespunkter som skulle omfattas av krav på gemensamma risk- och sårbarhetsanalyser och skyddsplaner, dels om vilken aktör som bör vara sammankallande för arbetet.

#### **Gränssnitt till andra regelverk**

Det finns ett gränssnitt mellan nya bestämmelser om samverkan och bestämmelserna i tågpassagerarförordningens artikel 27. Kravet i tågpassagerarförordningen anger att järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och stationsförvaltare ska samarbeta och utbyta information om de bästa metoderna för att förebygga handlingar som sannolikt kan försämra säkerhetsnivån.

På samma sätt som i avsnitt 5.3 är syftet med de bestämmelser vi förordar i det här avsnittet dels att säkerställa att krav på samverkan inte enbart gäller för järnvägsområdet, dels att ange vilka specifika krav som ska gälla för större bytespunkter. Eftersom tågpassagerarförordningen inte innehåller några bestämmelser om vare sig gemensamma risk- och sårbarhetsanalyser eller gemensamma skyddsplaner för särskilda större bytespunkter, ser vi inte

att nya bestämmelser skulle innebära dubbelreglering i förhållande till förordningen.

#### **Förväntade effekter**

Krav på gemensamma risk- och sårbarhetsanalyser och gemensamma skyddsplaner väntas få positiva effekter i form av stärkt skydd på de platser där många människor befinner sig. Det bör bidra till att arbetet med att motverka sårbarheter och hantera incidenter och allvarliga händelser kan ske på ett effektivt sätt.

## **5.6 Nationell kontaktpunkt**

### **Bedömning**

Vi bedömer att det i en ny lag bör fastställas att det ska finnas en nationell kontaktpunkt för samverkan i övergripande frågor om järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Det bör finnas bestämmelser om vilka uppgifter en sådan kontaktpunkt minst ska utföra. Vi bedömer vidare att regeringen bör få bemyndigande att utse en myndighet som ska vara sammankallande och leda kontaktpunktens arbete.

### **Skälen för bedömningen**

Frågor om järnvägs- och kollektivtrafikskydd bör enligt vår bedömning kunna hanteras och samverkas på en övergripande nationell nivå. En nationell kontaktpunkt skulle lämpligen bestå av exempelvis berörda myndigheter inom transportområdet och Polismyndigheten samt representanter för aktörer inom järnvägs- och kollektivtrafik. Kontaktpunktens ansvar skulle exempelvis vara att utbyta information och erfarenheter om skydd i transportsektorn, skapa en gemensam lägesbild över säkerhetsläget i svensk kollektivtrafik, genomföra en övergripande risk- och sårbarhetsanalys och identifiera behov av samordnade insatser och övningar. Den skulle även kunna ge stöd i verksamhetsutövarnas arbete med att bedöma vilken form av åtgärder som kan behöva vidtas vid olika hot-scenarier och vid en höjning av hotnivån.

Regeringen bör utse en myndighet som ska vara sammankallande och leda kontaktpunktens arbete. Vi bedömer att Trafikverket är en rimlig aktör för att utföra denna uppgift. Detta med tanke på att Trafikverket är sektorsansvarig myndighet inom beredskapssektor Transporter och är den sammankallande parten i NRJK.

En öppen fråga är om den nationella kontaktpunkten ska vara mottagare av information om inträffade incidenter av viss dignitet hos de olika aktörerna, i syfte att kunna ha en övergripande bild av det nationella säkerhetsläget. Det behöver dock utredas närmare om detta förfarande är lämpligt, hur det i så fall skulle kunna organiseras och vilken typ av incidenter som i så fall skulle omfattas.

### **Förväntade effekter**

Ett formellt inrättande av en nationell kontaktpunkt förväntas få positiva effekter i form av en nationell och övergripande bild över säkerhetsläget och övergripande risker och sårbarheter. I en nationell kontaktpunkt kan aktörer med olika ansvarsområden på ett samlat sätt utbyta nödvändiga erfarenheter. Det bör också få positiva effekter för verksamhetsutövare, som på detta sätt kan få vägledning i sitt eget skyddsarbete.

## **5.7 Tillsyn**

### **Bedömning**

Vi bedömer att den nya lagen bör innehålla bestämmelser om att en tillsynsmyndighet ska utöva tillsyn över att aktörerna följer lagen och de föreskrifter som eventuellt meddelas i anslutning till lagen. Den myndighet regeringen bestämmer ska vara tillsynsmyndighet.

Lagen bör vidare innehålla bestämmelser om att tillsynsmyndigheten har rätt att dels ta del av sådana handlingar som behövs för tillsynen, dels få tillträde till anläggningar, fordon och annan materiel, områden, lokaler och andra utrymmen som har anknytning till den verksamhet som berörs. Vi bedömer även att bestämmelser om tillsyn bör innefatta att tillsynsmyndigheten får besluta om förelägganden och att förelägganden får förenas med vite. Tillsynsmyndigheten bör även få besluta om att ta ut sanktionsavgifter i vissa fall.

### **Skälen för bedömningen**

För att säkerställa att aktörerna följer lagens krav bedömer vi att det bör finnas bestämmelser om tillsyn av efterlevnaden. Tillsyn är ett viktigt instrument för att uppnå de önskade effekterna och för att bidra till verksamheternas förbättringsarbete. Tillsynen bör utövas där de största riskerna finns och där tillsynen åstadkommer mest effekt. Tillsyn kan också utföras på olika sätt.

De krav som vi bedömer bör finnas i en ny lag är inte kopplade till de krav som gäller för att få tillstånd för att bedriva sin verksamhet. Till skillnad från flera andra typer av tillsyn som i dag utförs mot aktörer inom järnvägs- och kollektivtrafiken skulle bristande efterlevnad i detta fall därför inte kunna resultera i ett återkallande av tillståndet. För att minska risken för överträdelse av lagkrav är vår bedömning att en tillsynsmyndighet bör få besluta om förelägganden, som får förenas med vite, men också om sanktionsavgifter i vissa fall.

För att en tillsynsmyndighet ska kunna bedriva tillsyn över efterlevnaden av en ny lag behöver myndigheten kunna få ta del av handlingar och dokument. Det är sannolikt att vissa handlingar, eller delar av handlingar, innehåller uppgifter av känslig karaktär. En konsekvens av en ny lag med

bestämmelser om tillsyn skulle därför kunna vara att ändringar i annan lagstiftning blir aktuella. För en utförligare beskrivning av vår bedömning angående detta, se avsnitt 5.9.

Som tidigare nämnts bestämmer regeringen vilken myndighet som ska vara tillsynsmyndighet. Vi bedömer att Transportstyrelsen är en rimlig aktör, med tanke på de områden som idag ligger inom myndighetens tillsynsansvar.

#### **Förväntade effekter**

Bestämmelser om tillsyn bör enligt vår bedömning få positiva effekter i form av lagefterlevnad, och därmed ett effektivt arbete med stärkt skydd av järnvägs- och kollektivtrafiken.

### **5.8 Bemyndiganden**

#### **Bedömning**

Vi bedömer att den nya lagen bör ge regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigande att meddela föreskrifter.

#### **Skälen för bedömningen**

Som beskrivits inledningsvis i det här kapitlet är uppdragets bedömning att det bör tas fram en ny lag om järnvägs- och kollektivtrafik. Lagen bör fastställa vilka som berörs och bär ett ansvar samt introducera begrepp och kravområden. Vi ser ett behov av att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, ges bemyndiganden att meddela föreskrifter. Vi ser att Transportstyrelsen lämpligen kan vara den myndighet som ges bemyndiganden att meddela föreskrifter. Detta med tanke på den regelgivning myndigheten idag ansvarar för.

Som beskrivits i detta kapitel ser vi behov av att övergripande kravområden kan preciseras och utvecklas i förordning och föreskrifter. Bemyndiganden i lagen bör omfatta samtliga kravområden.

#### **Förväntade effekter**

Bemyndiganden att meddela föreskrifter, för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör möjliggöra att övergripande krav i lagen kan preciseras och förtydligas på ett lämpligt sätt.

### **5.9 Sekretess**

#### **Bedömning**

Vi bedömer att det kan behövas ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).



### **Skälen för bedömningen**

Som beskrivits i avsnitt 5.7 ser vi ett behov av att en ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd ska innehålla bestämmelser om tillsyn. För att utföra denna uppgift behöver tillsynsmyndigheten kunna få ta del av handlingar hos de aktörer som ska omfattas av lagens krav. Dessa handlingar kommer med stor sannolikhet att innehålla känslig information. Det kan exempelvis handla om en beskrivning av identifierade risker och sårbarheter samt vilka åtgärder som ska vidtas för att hantera dessa. Det skulle följaktligen innebära att syftet med exempelvis aktörens risk- och sårbarhetsanalyser och förebyggande åtgärder motverkas om uppgifterna röjs.

I 18 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:499), OSL, finns bestämmelser om sekretess- eller bevakningsåtgärder. Dessa bestämmelser avser att förhindra att syftet med säkerhets- och bevakningsåtgärder motverkas av att uppgifter röjs. Bland annat anger bestämmelsen att detta gäller åtgärder inom den civila luftfarten eller den civila sjöfarten, transporter på land av farligt gods samt hamnskydd.

Vi bedömer att det kan vara aktuellt att punkterna i 18 kap. 8 § OSL kompletteras med ytterligare en punkt om järnvägs- och kollektivtrafikskydd.

## 6 Konsekvenser av en ny lag

I det här kapitlet redovisas vår bedömning av vilka konsekvenser en ny lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd kan komma att få. Resonemang om andra alternativ än reglering förs i avsnitt 5.1.

### 6.1 Överensstämmelse med EU-rättslig reglering

Vi lägger i den här rapporten inte fram något konkret författningsförslag. Eftersom vi bedömer att regler behövs har vi ändå gjort en initial bedömning av ett sådant förslags förenlighet med EU-rätten och EU-rättsliga principer.

Som beskrivits i kapitel 3 finns det i dag inte EU-rättsliga bestämmelser av den typ vi bedömer nödvändiga. Tågpassagerarförordningens artikel 27 ställer krav på järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och stationsförvaltare om åtgärder och samarbete för att stärka resenärernas personliga säkerhet. Eventuella nya bestämmelser behöver därför utformas med varsamhet, för att undvika dubbelreglering. Vi ser dock att tågpassagerarförordningen generellt reglerar att åtgärder ska vidtas och att samarbete ska ske, men regleringen innehåller inte något om tillvägagångssätt eller former för detta. En lagstiftning som anger en viss typ av systematik och speciella forum för samarbete skulle enligt vår bedömning inte innebära dubbelreglering i förhållande till EU-rätten.

Av kommissionens arbetsprogram för 2024<sup>41</sup> framgår inga planer på initiativ om skyddsfrågor av den karaktär vi bedömer att en ny lagstiftning skulle ha. Eventuella kommande EU-initiativ behöver dock bevakas noggrant.

Även om de nya regler vi förordar inte följer av EU-rätten ska reglerna vara förenliga med EU-rättsliga principer och regler om fri rörlighet. Vi bedömer att reglerna inte är kopplade till krav på tillstånd eller tillträde till marknaden, även om företag som omfattas av en ny lag skulle behöva följa bestämmelserna i sin verksamhet. De skulle därför inte formellt innebära ökade krav för att etablera en verksamhet i Sverige.

Eftersom reglerna skulle syfta till att skydda människors liv och hälsa bedömer vi att de skulle vara motiverade utifrån EU-rättens legitima skyddsintressen. Vi förordar att regler, så långt det är lämpligt, utformas på ett funktionsbaserat sätt. Det innebär att reglerna anger vilka mål som ska uppnås, men överlämnar till den enskilde att avgöra på vilket sätt detta ska ske. Som beskrivits i kapitel 5 anser vi att åtgärder som

---

<sup>41</sup> COM(2023) 638 final, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om kommissionens arbetsprogram 2024 – Resultat idag och förberedelser inför framtiden.

verksamhetsutövarna ska vidta bör anpassas efter verksamhetens art och omfattning. Vår bedömning är därför att kraven skulle vara proportionerliga för att uppnå skyddsintresset för människors liv och hälsa.

Vår bedömning av vilka kravområden en ny lag minst skulle behöva innehålla är också i linje med de åtgärder som kommissionen uppmanar medlemsstaterna att vidta, enligt bilagan till den femtonde rapporten om framsteg mot en effektiv och verklig säkerhetsunion. Kommissionens meddelande gäller dock enbart järnväg, medan vi ser ett behov av att inkludera även andra trafikslag inom kollektivtrafiken.

## 6.2 Konsekvenser för företag

Ett flertal aktörer skulle komma att beröras av den nya lag vi förordar. Detta avsnitt fokuserar på konsekvenser för företag. Dock nämns kommuner och regioner utifrån de specifika roller de har som tillståndshavare för drift av spåranläggningar för tunnelbana och spårväg, samt Trafikverket i rollen som infrastrukturförvaltare.

### Vilka omfattas?

Ett tiotal järnvägsföretag bedriver i dag sådan persontrafik som skulle komma att omfattas av en ny lag enligt det tillämpningsområde som vi förordar i kapitel 5. När det gäller järnvägsinfrastruktur förvaltar Trafikverket den största delen av det svenska järnvägsnätet och är därmed den största infrastrukturförvaltaren. Förutom Trafikverket skulle ytterligare fyra infrastrukturförvaltare omfattas med det tillämpningsområde vi förordar. En av dessa är Region Stockholm, som förvaltar infrastrukturen för fristående banor.

Tillstånd att driva spåranläggningar för tunnelbana och spårväg innehas till övervägande del av regioner eller kommuner, medan den som driver spåranläggningen kan överlåta ansvaret för trafikledning till andra aktörer. Uppskattningsvis fem företag har i dag tillstånd för verksamhetsgrenen särskild trafikledning.

Tillstånd för drift av spårtrafik (trafikutövning) innehas för tunnelbanan av en aktör, och för spårväg av cirka fem aktörer. Spårvägstrafik finns i Stockholm, Göteborg, Norrköping och Lund. Tunnelbanetrafik finns endast i Stockholm.<sup>42</sup>

Busstrafiken dominerar inom den regionala kollektivtrafiken och står för ungefär 85 procent av utbudet. Bussbranschen delas vanligtvis in i regional linjetrafik, långväga linjetrafik samt charter- och beställningstrafik. Utifrån det tillämpningsområde vi förordar för en ny lag skulle charter- och beställningstrafik inte omfattas. Kollektivtrafiken består dels av

<sup>42</sup> Trafikanalys (2023). Regional linjetrafik 2022.

kommersiell linjetrafik, dels av upphandlad kollektivtrafik. I december 2022 fanns det 226 linjebussföretag i Sverige. Överlag är bussbranschen småskalig. Under 2022 bedrevs cirka 55 procent av företagen som enmansföretag och 8 procent hade färre än 10 anställda. Det kommersiella segmentet är överlag mer småskaligt än det upphandlade. Under senare år har det skett en förflyttning mot färre men i genomsnitt större företag.

För kollektivtrafik på vatten finns det inte något krav på tillstånd eller skyldighet att anmäla trafik till en myndighet. Övergripande statistik är därför svår att hitta. Kollektivtrafik på vatten utgör en mycket liten andel av den regionala kollektivtrafiken, med under en procent av utbudet 2022. Tillsammans med spårväg är dock sjötrafik det trafikslag som ökat mest inom den regionala kollektivtrafiken de senaste åren.<sup>43</sup> Ökningen är dock från mycket låga nivåer. Kollektivtrafik på vatten bedrivs inom regionerna Stockholm, Västra Götaland, Jönköping, Blekinge och Skåne.<sup>44</sup>

Det är ofta flera aktörer som förvaltar eller äger olika delar av en station. Exempelvis kan det gälla infrastrukturförvaltaren, fastighetsägare som Jernhusen eller kommunala eller privata fastighetsägare. När det gäller busstrafiken ägs exempelvis vissa kollektivtrafikfastigheter av uppdragsgivare, men inte alltid. De depåer som flera operatörer använder behöver hanteras genom överenskommelser.

Storleken på berörda aktörer varierar mycket, från små företag med några få anställda till multinationella koncerner med tusentals anställda.

#### **Tillkommande arbete och kostnader**

De regler vi förordar kommer att medföra tillkommande arbete, och därmed också ökade kostnader, för aktörerna. Arbetsinsatser kommer behövas både initialt, med genomförande av risk- och sårbarhetsanalyser och framtagande av skyddsplaner, och löpande för att hålla dessa uppdaterade efter behov.

Även de åtgärder som vidtas för att hantera hot och sårbarheter kommer sannolikt att innebära ökade kostnader för aktörerna. Den utformning av regler som vi beskrivit i kapitel 5 innebär dock inte några krav på investeringar som en direkt effekt. Investeringar i exempelvis tekniska eller fysiska barriärer skulle i så fall bero på att aktören bedömt att det är det mest ändamålsenliga och effektiva sättet att hantera sårbarheter. På samma sätt skulle behov av åtgärder i form av exempelvis ökad bemanning kunna identifieras.

Krav på utbildning av personal, som beskrivs i avsnitt 5.4, skulle också innebära ökade kostnader för aktörerna. Vi har dock under utredningen fått

<sup>43</sup> Transportstyrelsen (2023). Transportmarknaden i siffror 2022 – Översikt av utvecklingen på marknaderna för väg- och järnvägstransporter. TSG 2023-1435.

<sup>44</sup> Trafikanalys (2023). Regional linjetrafik 2022.

information om att vissa aktörer redan i dag utbildar eller instruerar sin personal i förfaranden för att undvika brottslighet. Vilken typ av förmågehöjande åtgärder som kommer att krävas kommer sannolikt variera stort beroende på roll, verksamhet och utfall av risk- och sårbarhetsanalyser. Detta innebär att kostnader för förmågehöjande åtgärder också kommer att variera i motsvarande utsträckning.

Konsekvenserna av en ny lag kan komma att skilja sig mellan olika företag. Stora och små företag har olika personella förutsättningar att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser. De har dock rimligtvis även olika omfattande verksamhet att analysera, och skilda riskbilder att hantera. Vår bedömning är att de åtgärder som en mindre aktör skulle behöva vidta är mindre kostsamma än för en större, mer komplex verksamhet. Inom spårtrafiken finns redan idag systematiken att analysera risker i verksamheten, dock utifrån helt andra typer av risker än avsiktliga handlingar. Järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och stationsförvaltare som omfattas av kraven i tågpassagerarförordningen har redan en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa passagerares personliga säkerhet.

Som beskrivits i avsnitt 5.7 bedömer vi att en tillsynsmyndighet bör få i uppdrag att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen. Denna tillsyn skulle kunna medföra tillkommande kostnader för aktörerna i form av avgifter. Sådana avgifter kan exempelvis tas ut antingen i form av en årsavgift eller som en avgift baserad på tidsåtgång genom löpande timtaxa.

#### **Positiva effekter**

De positiva effekter en ny lag bedöms kunna få beskrivs under respektive avsnitt i kapitel 5. För företagens del handlar det exempelvis om ökad tydlighet, samordning och att resenärer har ett fortsatt förtroende för att resa kollektivt. Om människor skulle välja bort kollektivtrafiken på grund av ökad rädsla för antagonistiska hot skulle det medföra stora förluster för sektorn. En jämförelse kan göras med hur kollektivtrafiken drabbades ekonomiskt under pandemin, då det kollektiva resandet minskade kraftigt under en period.

Den största vinsten är den som kanske är svårast att kvantifiera, nämligen att potentiella attentat eller antagonistiska handlingar aldrig genomförs. Förutom det uppenbara och givetvis det allvarligaste av allt, att människor skulle skadas eller omkomma, skulle kostnaden för ett genomfört attentat kunna vara omfattande. Det saknas tillförlitlig statistik över kostnader för exempelvis genomförda attentat, och befintliga modeller för att beräkna kostnader för olyckor är inte fullt ut tillämpliga. För aktörerna skulle det dock kunna handla om kostnader för exempelvis skador på fordon och infrastruktur eller inställd trafik.

### 6.3 Konsekvenser för medborgare

Enligt vår bedömning skulle en lag om järnvägs- och kollektivtrafikskydd öka tryggheten för människor som befinner sig i järnvägs- och kollektivtrafiken. Ett stärkt skydd genom ett mer enhetligt och systematiskt angreppssätt skulle minska risken att drabbas av oönskade händelser. Det skulle också minska konsekvenserna för den enskilde om något ändå skulle inträffa.

Ur ett jämställdhetsperspektiv är det betydelsefullt att människor kan känna sig trygga med att fortsätta resa kollektivt, eftersom andelen som reser med kollektivtrafik är högre bland kvinnor än bland män.<sup>45</sup> Ökade kostnader för kollektivtrafikföretag kan innebära att dessa kostnader hanteras genom höjda biljettpriser eller att man drar ner på trafiken. Detta skulle i så fall påverka resenärerna negativt, och det gäller både ekonomin och tillgängligheten. I förlängningen skulle det kunna påverka hur man väljer att resa.

### 6.4 Staten, regioner och kommuner

De myndigheter som får särskilt utpekade uppgifter utifrån de regler vi förordar kommer sannolikt att få ökade kostnader. Det handlar exempelvis om kostnader för regelgivning och tillsyn inom ett nytt ansvarsområde samt att leda och delta i en nationell kontaktpunkt. Ökade kostnader kan därmed tillkomma för Transportstyrelsen, Trafikverket eller annan myndighet som regeringen utser, enligt resonemangen i kapitel 5. Sådant som skapar kostnader är exempelvis kompetensutveckling inom ett nytt område, utveckling av metoder för tillsyn, personella resurser för tillsynsaktiviteter samt behov av stödsystem för att kunna ta ut avgifter. De tillkommande kostnaderna bedöms därför vara såväl initiala som fortlöpande, och behöver därför finansiering över tid. Som vi beskrivit i avsnitt 5.7 bör tillsynen vara riskbaserad, vilket gör att kostnader för tillkommande tillsynsuppdrag är svåra att beräkna i det här skedet.

En tillsynsmyndighets beslut om förelägganden och sanktionsavgifter bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket kan medföra en ökning av antalet mål där. Det är svårt att bedöma hur stor den ökningen skulle kunna bli och det gäller följaktligen också för kostnaden. Det är dessutom avhängigt i vilken omfattning och med vilken frekvens tillsyn över en ny lag kommer att bedrivas.

I avsnitt 6.2 har vi beskrivit att regioner och kommuner som har tillstånd för drift av spåranläggningar kan få ökade kostnader till följd av krav på risk- och sårbarhetsanalyser och upprättande av skyddsplaner. Det bör poängteras att regioner och kommuner redan i dag omfattas av krav på risk- och

---

<sup>45</sup> Svensk Kollektivtrafik (2022). Kollektivtrafikbarometern 2022, Kvinnors och mäns resande.

sårbarhetsanalyser samt planer för att hantera extraordinära händelser, genom bestämmelserna i lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Regioner och kommuner skulle dock i detta fall påverkas i rollen som spårinnehavare för tunnelbana och spårväg, och de skulle därmed behöva uppfylla samma krav som andra motsvarande aktörer när det gäller skydd mot uppsåtliga handlingar. Vi bedömer att de nya bestämmelser vi förordar inte påverkar den lokala demokratin eller det politiska handlingsutrymmet. En ny lag bör därför inte påverka den kommunala självstyrelsen.

Regioner och Trafikverket, som upphandlar trafik, kan också komma att påverkas utifrån de åtgärder företag behöver vidta utifrån sina skyddsplaner. Detta genom att trafikföretagen behöver ta höjd för ökade kostnader i sina anbud, vilket i sin tur kan behöva täckas med skattemedel eller högre biljettpriser.

## 6.5 Miljö

En viktig aspekt för att uppnå målen i EU:s gröna giv<sup>46</sup> och strategin för hållbar och smart mobilitet<sup>47</sup> är att det kollektiva resandet främjas. Att resenärer vågar välja att resa kollektivt i stället för exempelvis med bil får en positiv påverkan på miljön. En höjd hotnivå som innebär att fler väljer bil istället för kollektivtrafik leder till en försämring när det gäller miljöeffekterna. Konsekvenserna för miljön förväntas dock bli små.

## 6.6 Externa effekter

Vi bedömer att ett stärkt skydd i järnvägs- och kollektivtrafiken skulle innebära ett bibehållet eller ökat förtroende för att resa kollektivt. Tilliten till att på ett säkert sätt kunna resa kollektivt har stor betydelse för en hållbar samhällsutveckling.

Vi ser också att ett stärkt skydd för kollektivtrafiken skulle utgöra en viktig kugge i terrorhotbekämpningen i samhället som helhet. I den svenska strategin mot våldsbejakande extremism och terrorism<sup>48</sup> anges förhoppningen att kraften i hela vårt samhälle kan mobiliseras för att effektivt bekämpa denna typ av handlingar. Människor ska kunna röra sig tryggt och fritt utan rädsla för att utsättas för våld eller hot. Vi bedömer att de regler vi förordar skulle bidra till att öka möjligheten till detta.

<sup>46</sup> Europeiska kommissionens meddelande den 11 december 2019 Den europeiska gröna given (COM(2019) 640).

<sup>47</sup> Europeiska kommissionens meddelande den 9 december 2020 Strategi för hållbar och smart mobilitet – att sätta EU-transporterna på rätt spår för framtiden (COM(2020) 789).

<sup>48</sup> Regeringens skrivelse 2023/24:56 Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera.

Extraordinära händelser, exempelvis ett terrorattentat, påverkar flera funktioner i samhället. I utvärderingen av hanteringen av attentatet på Drottninggatan 2017 framförs som den viktigaste slutsatsen att aktörerna behöver vidta gemensamma förberedelser för den typen av händelser, och att framgången ligger i att varje aktör har förmågan att se helheten.<sup>49</sup> Vår bedömning är att den nya lag vi förordar kommer att bidra till samhällets förmåga i dessa avseenden.

Som beskrivits i avsnitt 6.2 är den största vinsten att potentiella attentat eller antagonistiska handlingar aldrig genomförs. Förutom det mänskliga lidande och den oro som undviks innebär det att kostnader för samhället i form av sjukvård, insatser av polis och räddningstjänst, produktionsbortfall och materiella skador kan undvikas. Som jämförelse uppgavs i media att terrorattentatet på Drottninggatan 2017 ska ha kostat över 20 miljoner kronor för polis, sjukvård och kommun.<sup>50</sup>

## 6.7 Transportpolitisk måluppfyllelse

Det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet finns också funktionsmål och hänsynsmål med ett antal prioriterade områden.

Funktionsmålet handlar om att skapa tillgänglighet för människor och gods. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Samtidigt ska transportsystemet vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till det övergripande generationsmålet för miljö och att miljökvalitetsmålen uppnås, samt bidra till ökad hälsa.

### Hur påverkas funktionsmålet?

Det är ur ett jämställdhetsperspektiv betydelsefullt att människor kan känna sig trygga med att fortsätta resa kollektivt, eftersom andelen som reser med kollektivtrafik är högre bland kvinnor än bland män. I kollektivtrafikbarometern framgår att bland de som ofta reser med kollektivtrafik (minst två dagar per vecka) är det en högre andel av männen som känner trygghet

<sup>49</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018). Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017, Redovisning av regeringsuppdrag Ju2017/05643/SSK.

<sup>50</sup> Rapporterades exempelvis i Dagens Nyheter 2018-04-13.



jämfört med kvinnorna.<sup>51</sup> Den reglering vi förordar bör därför bidra till funktionsmålet genom att tryggheten i kollektivtrafiken ökar, och i förlängningen bidrar till ett mer jämställt samhälle.

Det kommer vara viktigt att upprätthålla balansen mellan rimliga säkerhets- höjande åtgärder och den effekt sådana kan ha på tillgängligheten till järnvägs- och kollektivtrafiksystemet. Det får inte upplevas som för svårt att resa kollektivt. Sådan hänsyn behöver särskilt beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning, som redan i dag använder kollektivtrafiken i lägre utsträckning än personer utan funktionsnedsättning.

#### **Hur påverkas hänsynsmålet?**

De bestämmelser vi förordar i en ny lag har till syfte att skydda människors liv och hälsa när de befinner sig i järnvägs- och kollektivtrafiken. Ett effektivt regelverk som uppnår detta syfte skulle enligt vår bedömning därmed få en tydlig positiv påverkan på målet att ingen ska dödas eller skadas allvarligt i transportsystemet.

### **6.8 Finansiering**

Åtgärderna som beskrivs i den här rapporten handlar om att stärka skyddet för människor i järnvägs- och kollektivtrafiken. Behovet föranleds inte minst av den ökade hotbilden. Konsekvenserna om skyddet brister kan bli mycket allvarliga, vilket vi sett exempel på i andra länder. De åtgärder vi beskriver syftar till att ett proaktivt och systematiskt skyddsarbete ska få en central roll hos verksamhetsutövarna och att nödvändiga samarbeten kommer till stånd eller stärks. Även om vissa aktörer redan i dag bedriver ett skyddsarbete kan åtgärderna komma att innebära ökade kostnader och administrativa bördor. Kostnaderna kommer att variera beroende på verksamhetens omfattning och därmed också på vilken insats som kommer att krävas.

Utgångspunkten för införande och tillämpning av bestämmelserna är enligt vår bedömning att respektive aktör bär kostnaden för att analysera den egna verksamhetens sårbarheter och ha rutiner för att hantera dessa. Denna princip liknar den som gäller för hamn-, sjöfarts- och luftfartsskydd samt informationssäkerhet. För luftfartsskydd finns ett system för avgifts- utjämning när det gäller kostnader för säkerhetskontroller, vilket beskrivs i avsnitt 3.8.

Principen att varje aktör står för sina egna kostnader skulle för upphandlad trafik innebära att aktörer vid en upphandling kommer att ta höjd i sina anbud för de kostnader det innebär att uppfylla lagens krav. Genom att krav på skyddsarbete finns i lag och gäller för alla aktörer, bör det innebära att

---

<sup>51</sup> Svensk Kollektivtrafik (2022). Kollektivtrafikbarometern 2022, Kvinnors och mäns resande.

kostnader för ett stärkt skydd inte blir en konkurrensfaktor. Minimikrav i en lag om skyddsåtgärder ger då förutsättningar för att skyddskrav ska vara en parameter i upphandlingen. För trafik som subventioneras kan därför ökade kostnader för kollektivtrafikföretag i en förlängning komma att bäras av det offentliga. För aktörer som bedriver kommersiell trafik kan ökade kostnader komma att kompenseras genom egen prissättning utifrån de arbetsinsatser som regleringen skulle innebära.

Anslag till myndigheter som berörs bör stå i proportion till de arbetsuppgifter som ska utföras. Vissa uppgifter kan komma att finansieras genom avgifter som behöver tillföras berörd myndighet genom avgiftsanslag.

## 7 Förslag till utformning och process för framtagande av ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd

### 7.1 Bakgrund

I den femtonde rapporten om framsteg mot en effektiv och verklig säkerhetsunion uppmanas medlemsstaterna att anta ett nationellt program för hantering av järnvägssäkerheten, där ansvarsområden, skyddsåtgärder och skadebegränsande åtgärder fastställs på grundval av en analys och bedömning av risker. Säkerhetsåtgärderna bör kunna anpassas efter förändringar i de fastställda nationella hotnivåerna. För att underlätta medlemsstaternas införande av nationella program har riktlinjer för utveckling av sådana program tagits fram på initiativ av forumet EU Rail Passenger Security Platform.<sup>52</sup>

I detta kapitel redovisas den del i uppdraget som innebär att, utifrån kommissionens meddelande, föreslå utformning och en process för framtagande av ett nationellt program som omfattar både järnväg och kollektivtrafik.

### 7.2 Syftet med ett nationellt program

Ett nationellt program är en viktig del i att skapa ett tryggt järnvägs- och kollektivtrafiksystem. Vår uppfattning är att programmet ska visa vad regeringen vill uppnå inom järnvägs- och kollektivtrafikskydd, och hur det ska uppnås. Programmet bör tydliggöra, möjliggöra och driva på en effektiv hantering av skyddet av människor som befinner sig i det svenska järnvägs- och kollektivtrafiksystemet. Programmet ska skapa förutsättningar för att på ett strukturerat och samordnat sätt säkerställa att det finns väl avvägda och anpassade skyddsåtgärder. Ansvarsfördelningen ska tydliggöras och berörda parter ska få en gemensam inriktning och bättre stöd för sitt arbete.

### 7.3 Process för framtagande av ett nationellt program

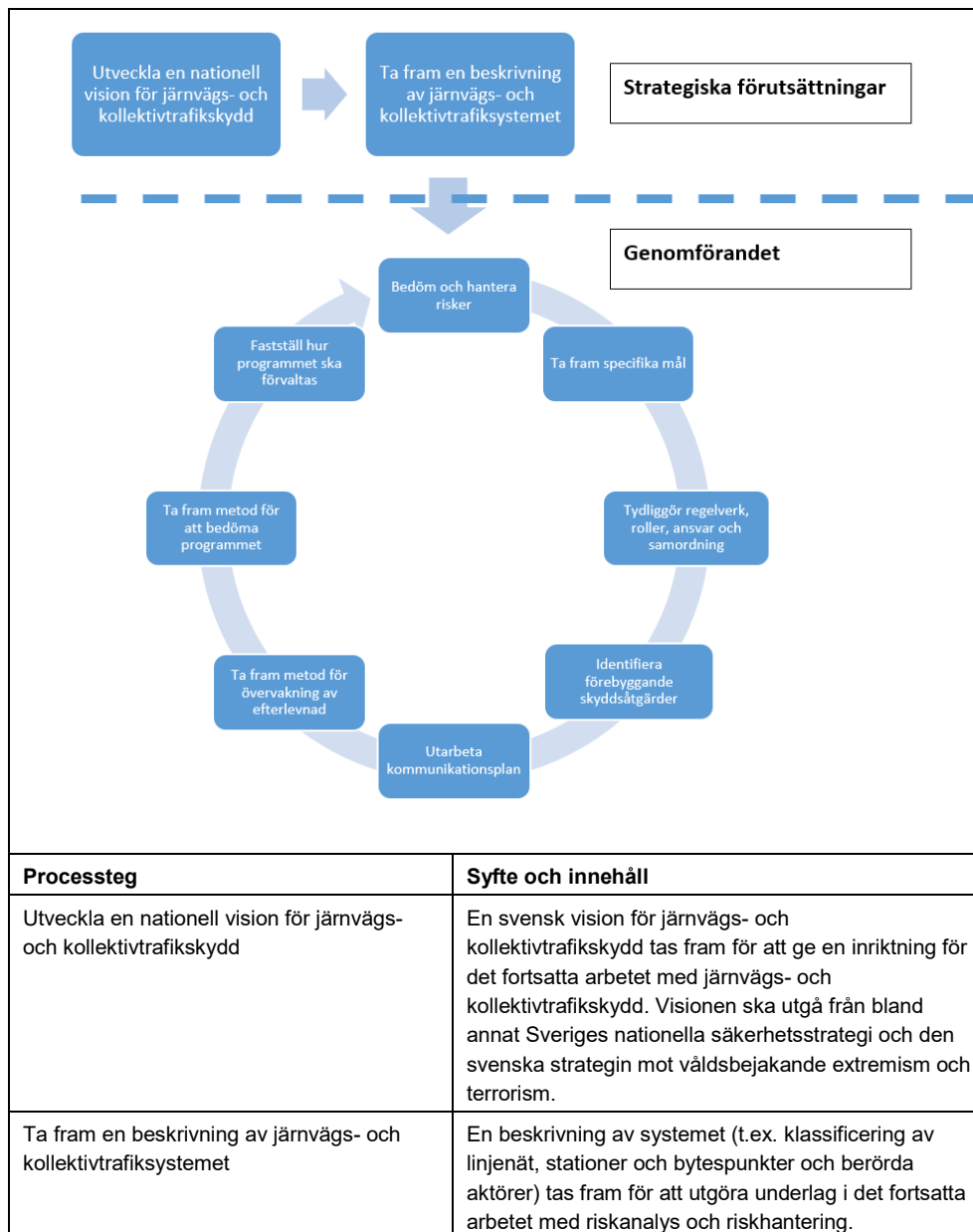
Regeringen bör ta fram och besluta om ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Vi bedömer att Trafikverket och Transportstyrelsen bör kunna få ett gemensamt uppdrag att bistå regeringen i att ta fram programmet. Representanter för organisationer som bedriver trafik, förvaltare av infrastruktur, stationer och kollektivtrafiknoder, transportmyndigheter samt brottsbekämpande myndigheter behöver involveras i arbetet.

---

<sup>52</sup> National Rail Security Programme Guidelines (FINAL March 2021).

Vi har bedömt att beskrivningen i de tidigare nämnda riktlinjerna för järnväg är en bra utgångspunkt för arbetet. Vi har därför översatt och anpassat innehållet utifrån svenska förhållanden och breddat omfattningen till att gälla även kollektivtrafik, se bilaga 2. Vi föreslår att programmet arbetas fram i enlighet med den bilagda vägledningen. Nedan följer en bild över processen och en kortfattad beskrivning av processtegen.

Tabell 2: Processteg för framtagande och förvaltning av ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd.



Bedöm och hantera risker	En nationell riskbedömning och riskhantering genomförs för att kunna identifiera, bedöma och prioritera riskreducerande åtgärder. EU:s metod för analys av risker inom järnväg ska användas i arbetet.
Ta fram specifika mål	Utifrån den genomförda riskbedömningen sätts specifika, realistiska och mätbara mål. Det bidrar till tydlighet som underlättar att uppnå visionen och omvandla oacceptabla risker till acceptabla risker.
Tydliggör regelverk, roller, ansvar och samordning	För att skapa förutsättningar för ett effektivt, samordnat arbete tydliggörs regelverk, roller, ansvar och samordning i en struktur för samtliga berörda aktörer.
Identifiera förebyggande skyddsåtgärder	Åtgärder för att förebygga, förhindra, hantera och begränsa effekter av olagliga handlingar identifieras och prioriteras.
Utarbeta kommunikationsplan	För att programmet ska kunna få effekt behöver det göras känt hos berörda aktörer. Därför tas en kommunikationsplan fram så att berörda aktörer och övriga intressenter får del av anpassad, adekvat information om programmet.
Ta fram metod för övervakning av efterlevnad	Metoder för övervakning av efterlevnaden tas fram för att bidra till att det som beslutats i programmet blir genomfört i praktiken.
Ta fram metod för att bedöma programmet	Metoder för att bedöma programmets ändamålsenlighet tas fram för att följa om programmet ger önskad effekt.
Fastställ hur programmet ska förvaltas	För att säkerställa att programmet hålls uppdaterat och att det bidrar till den önskade effekten, bestäms hur programmet ska förvaltas.

## 7.4 Konsekvenser av förslaget till process

Förslaget till utformning och process för framtagande av programmet kommer att innebära kostnader, huvudsakligen i form av personella resurser. Den största insatsen hamnar hos regeringen eller den som regeringen ger i uppdrag att ta fram underlag till ett nationellt program. För att programmet ska bli transparent och relevant är det viktigt att det tas fram i samarbete med berörda aktörer i någon form. Även dessa aktörer behöver avsätta arbetstid för att bidra till programmets innehåll.

## 8 Förslag till fortsatt utredning

### 8.1 Kontaktvägar för iakttagelser och tips

#### 8.1.1 Problembeskrivning

Att upptäcka förberedelser för ett kommande terrorattentat är genuint svårt. Kollektivtrafiken är och ska vara ett öppet och tillgängligt system för att fungera på önskat sätt. Samtidigt gör öppenheten att det är lättare att upptäckt planera, förbereda och genomföra ett attentat.

För att kunna upptäcka förberedelser till attentat behöver flera metoder användas. Effektiv kamerabevakning och utbildning av personal är viktiga delar som kan bidra till denna förmåga. Att nyttja resenärer och andra som befinner sig i transportsystemet för att upptäcka avvikelser från det normala kan också vara betydelsefullt. Det är en metod som visat sig vara effektiv i andra länder.

För att människor i systemet ska kunna lämna relevant information krävs att de dels vet vad en avvikelse kan vara, dels vet vart de kan vända sig för att rapportera en sådan. Människor som ofta befinner sig i järnvägs- och kollektivtrafikmiljöer har troligtvis bäst förutsättningar att upptäcka avvikelser, eftersom de har mest erfarenhet av hur saker brukar vara. En förväntan om att avvikelser ska rapporteras kräver också att det finns en tydlig och känd mottagare av rapporteringen.

Redan i dag finns flera vägar för att få kontakt med en mottagare för den som observerar avvikelser från det normala. Den mest kända är troligtvis SOS Alarm och numret 112. Denna kontaktväg är Sveriges nationella nödnummer och ska endast användas för nödsituationer som kräver akut hjälp. SOS Alarm har även en app som kan användas för att larma. Den kontaktvägen ska människor inte använda, förutom vid ett pågående attentat. Den är således inte lämplig för att lämna tips om avvikelser.

Numret 114 14 är polisens nationella telefonnummer för polisärenden som inte är akuta. Numret går att använda för att anmäla brott men även för att lämna tips och rapportera iakttagelser. Just tips får prioritet och den som kontaktar 114 14 med ett sådant får oftast kontakt inom några minuter enligt Polisen. Tips kan även lämnas via Polisens webbplats.

Utöver de nationella kontaktvägarna finns även regionala trygghetscentraler. Region Stockholm är troligtvis det mest kända exemplet på en sådan. Genom affischer och filmer på plattformar, hållplatser och ombord på fordon informeras resenärer om hur avvikelser kan rapporteras. Trygghetscentralen kan kontaktas via både telefon och app. Hos trygghetscentralen hanteras och analyseras alla inkommande iakttagelser. Det finns också egen

insatspersonal som kan agera på akuta händelser, och vid behov larmas polis. Trygghetscentraler saknas dock i de flesta regioner.

Denna flora av kontaktvägar riskerar att skapa osäkerhet för människor när det gäller vart man ska vända sig vid iakttagelser. Lokala lösningar kan vara till stor nytta för personer som reser ofta inom det aktuella området, men de är med stor sannolikhet okända för de som reser mer sällan. Fler larmvägar, och särskilt regionala eller myndighets-specifika sådana, är troligtvis inte det som leder till kontaktvägar som är enkla och allmänt kända. En nationell, gemensam rapporteringsväg som ger möjlighet att använda informationen till analys och förebyggande åtgärder är troligtvis det som skulle kunna ge störst nytta.

Vår bild är att de arbetssätt som används idag gör att tips som kommer in till de olika mottagarna inte kategoriseras och analyseras på ett sätt som gör att de kan användas för att genomföra trygghetsskapande åtgärder. Informationen tycks inte heller vidarebefordras till aktörerna i transportsektorn, vilket försvårar för dem att vidta relevanta åtgärder.

Flera exempel på hur man kan arbeta finns internationellt, där främst Storbritannien sedan länge arbetat med en modell som bygger på principen ”Se det, Säg det, Hanterat”<sup>53</sup>. I transportsystemet finns information till allmänheten om vikten av att rapportera avvikelser. Information och uppmaningar kommuniceras via tv, högtalarutrop, anslag i fordon och på stationer och hållplatser i kollektivtrafiken. Det går att larma via telefon, app och uniformerad personal som är utbildad för att kunna agera. Alla larm och tips går till en larmcentral som har förmåga att ta emot, analysera och vidarebefordra larm till insatspersonal när det behövs.

### 8.1.2 Utredningsbehov

Utifrån problembeskrivningen anser vi att det behöver utredas hur människor som befinner sig i järnvägs- och kollektivtrafiksystemet kan nyttjas för att i ett så tidigt skede som möjligt upptäcka avvikelser. Detta förutsätter att det finns en tydlig mottagare av rapportering och att kontaktvägarna till denna mottagare är kända hos en så stor del av allmänheten som möjligt. Utgångspunkten för vidare utredning bör vara att det ska vara enkelt för resenärer att känna till hur en observation kan meddelas.

I en förlängning kan sådan rapportering dessutom möjliggöra analys av uppgifter på ett sätt som möjliggör för aktörer att vidta åtgärder som kan förebygga händelser och förbättra tryggheten i systemet. Detta förutsätter också att information vidarebefordras till rätt aktör. Det är viktigt att en

---

<sup>53</sup> På engelska See it – Say it – Sorted.

fortsatt utredning kan belysa samtliga aspekter och utmaningar, för att lägga grunden för ett system utan svaga länkar i kedjan.

Ytterligare ett perspektiv som behöver iakttas är om det finns ett allmänt samhällsbehov av kontaktvägar för att kunna rapportera avvikelser även i andra miljöer än järnvägs- och kollektivtrafik. Platser där många människor samlas, såsom köpcentrum, idrottsanläggningar och evenemangsområden, kan alla vara attraktiva måltavlor för attentat. Det finns en risk att lösningar specifika för järnvägs- och kollektivtrafik blir väl snäva och i sig bidrar till ett system som inte är sammanhållet.

## 8.2 Översyn av ordningslagstiftningen

Enligt skälen till uppdraget ska resenärer kunna känna sig trygga oavsett vilket trafikslag de färdas med – både under resan samt på stationer och terminaler. Vår bedömning är att tydliga ordningsregler, där var och en vet vem som har rätt att agera, är en förutsättning för ett proaktivt och effektivt skydd av resenärerna. I arbetet med uppdraget har det framkommit att det finns tillämpningsproblem kopplat till att ordningsreglerna inte är gemensamma för alla trafikslag i kollektivtrafiken. Därför föreslår vi en översyn av reglerna.

### 8.2.1 Problembeskrivning

Nuvarande ordningsregler beskrivs i avsnitt 3.2.5. En generell reflektion över utformningen är att liknande bestämmelser inte är exakt lika formulerade för de olika trafikslagen, vilket i sig kan skapa en osäkerhet i tillämpningen. Det finns också kravområden som skiljer sig åt i större omfattning. I tabellen nedan sammanfattas bestämmelser med större skillnader.



Tabell 3: Skillnader mellan ordningslagen och järnvägsreglering.

<b>Tunnelbana, spårväg och buss Ordningslagen (1993:1617)</b>	<b>Järnväg Järnvägssäkerhetslagen (2022:367) och lag om nationella järnvägssystem (2022:368)</b>
<p>En trafiktjänsteman får ge anvisningar och tillsägelser som behövs för att ordningen eller säkerheten i trafiken ska upprätthållas. En trafiktjänsteman har inte rätt att använda tvångsmedel.</p> <p>Om den som har vägrats tillträde eller som uppmanats att lämna trafikföretagets område eller färdmedel inte gör som han blir tillsagd, får en polisman eller ordningsvakt avvisa eller avlägsna honom.</p>	<p>En befattningshavare i säkerhets- och ordningstjänst hos en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag får, från infrastruktur eller fordon, avlägsna personer som bryter mot förbud att beträda spårområdet, uppträder berusad eller stör ordningen och den som genom sitt uppträdande utgör en risk för säkerheten i järnvägsdriften.</p> <p>Om absolut nödvändigt, får befattningshavaren omhänderta en sådan person.</p>
<p>Det är inte tillåtet att beträda spårfordons utsida, vidröra manöver- och signalanordningar eller liknande anordningar eller på annat sätt hindra trafikens behöriga gång.</p>	<p>Ingen motsvarande bestämmelse.</p>
<p>Det är förbjudet att utan tillstånd av trafikföretaget inom dess område eller på dess färdmedel medföra egendom som är av farlig beskaffenhet eller som kan orsaka avsevärd olägenhet.</p>	<p>Ingen motsvarande bestämmelse.</p>

Frågan om att föra samman alla bestämmelser om ordning och säkerhet i den kollektiva persontrafiken togs upp i prop. 1992/93:210 om ny ordningslag. Då valdes att fortsatt hålla samman järnvägslagstiftningen istället för att placera järnvägens ordningsbestämmelser i ordningslagen. Trafiktjänstemän inom kollektivtrafik gavs inte heller samma befogenheter som befattningshavare inom järnväg, med motiveringen att det krävs starka skäl för att överlämna polisiära uppgifter som innefattar tvångsåtgärder. När det gäller järnvägstrafik motiverades befogenheterna med hänsyn till svårigheterna för polisen att tillräckligt snabbt kunna ingripa på ett färdmedel. Samma svårigheter bedömdes inte finnas för annan kollektivtrafik.

En befattningshavare inom järnvägssystemet har alltså formellt sett större befogenheter än en trafiktjänsteman inom kollektivtrafiken. Regelverket tycks dock inte ha fått den effekten eftersom aktörerna snarare uttrycker att de upplever att en trafiktjänsteman har större mandat att upprätta ordning och säkerhet inom spårväg och tunnelbana än vad en befattningshavare har inom järnvägssystemet.

Nedan följer resonemang om några skillnader som kan ha betydelse för tillämpningen:

- I ordningslagen och prop.1992/93:210 beskrivs vem som ska förstås som en trafiktjänsteman inom kollektivtrafik. Begreppet trafiktjänsteman omfattar inte bara den som genom anställning har uppgifter av det aktuella slaget, utan även den som på grund av uppdrag hos ett trafikföretag har sådana uppgifter. Vem som ska förstås som befattningshavare inom järnvägssystemet är inte utvecklat på motsvarande sätt. Av prop. 2003/04:123 om 9 kap. 3 § järnvägslagen framgår att man med befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst inom järnvägssystem avser en person med sådan befattning hos en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag. Det är inte klart vad som gäller exempelvis för ordningspersonal som hyrs in av verksamhetsutövare och om de kan utses att vara befattningshavare i säkerhets- och ordningstjänst.
- Om den som av trafiktjänstemannen har vägrats tillträde eller uppmanats att lämna trafikföretagets område eller färdmedel och inte gör som han eller hon blir tillsagd, får en polisman eller ordningsvakt avvisa eller avlägsna personen i fråga. För järnväg finns inte motsvarande regel om handräckning, vilket kan uppfattas som att möjligheterna att få stöd av polis eller ordningsvakt är mer begränsade.
- I kollektivtrafiken är det förbjudet att medföra egendom som är av farlig beskaffenhet eller som kan orsaka avsevärd olägenhet. Det betyder att exempelvis för en plattform eller ett tåg i tunnelbanan finns lagstiftade begränsningar för, vad som får tas med. Motsvarigheten saknas för en plattform eller ett tåg i järnvägstrafik. Skillnaden kan uppfattas som ologisk och kan innebära att förutsättningarna för arbetet med skydd inom järnväg är sämre.
- Rent fysiskt hänger ofta trafiklagen samman, till exempel vid en större bytespunkt. Det innebär att olika lagstiftningar kan gälla inom något som resenärerna uppfattar som samma byggnad. Bytespunkterna är ofta komplexa miljöer med många aktörer involverade. Det kan uppstå en osäkerhet vid själva ingripandet om vem som har befogenhet att agera. Osäkerheten om vilken lagstiftning som gäller riskerar även att leda till att polis och åklagare inte väljer att gå vidare med ärenden. Trots att ordningsreglerna är likalydande i järnvägssäkerhetslagen och lagen om nationella järnvägssystem, tycks det även mellan sådana system kunna uppstå osäkerheter vid ingripande.

### 8.2.2 Utredningsbehov

Utifrån resonemangen ovan anser vi att ordningsreglerna inom järnväg och kollektivtrafik bör ses över. Översynen bör belysa om nuvarande

bestämmelser, med skillnader och placering i olika lagar, ger ett tillfredsställande, tydligt lagstöd för effektiv hantering av ordning och säkerhet. Om nuvarande lagstiftning inte är tillfredsställande bör den ändras. En omständighet som särskilt bör beaktas är att de olika trafiklagen möts och att gränserna mellan dem kan vara svåra att urskilja vid exempelvis stora bytespunkter.

## Bilaga 1 – Uppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II 1

2023-08-21  
LI2023/03011

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Trafikverket  
781 89 Borlänge  
Transportstyrelsen  
601 73 Norrköping

Uppdrag att utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet

### Regeringens beslut

Regeringen ger Trafikverket och Transportstyrelsen i uppdrag att gemensamt utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet.

Inom ramen för uppdraget ska myndigheterna:

- genomföra en kartläggning av nuvarande reglering på både nationell nivå och EU-nivå avseende det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet och utifrån denna kartläggning analysera behov av och föreslå ytterligare åtgärder,
- föreslå utformning och en process för framtagande av ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd, utifrån rekommendationen i Europeiska kommissionens meddelande COM(2018) 470 slutlig,
- analysera om det med hänsyn till befintlig reglering är lämpligt att införa krav på järnvägsföretag och infrastruktur- och stationsförvaltare att anta säkerhetsplaner på företagsnivå och i så fall lämna förslag på hur sådana krav kan utformas,
- genomföra en omvärldsanalys och studera hur andra länder reglerar frågor om järnvägs- och kollektivtrafikskydd, samt
- i övrigt vid behov lämna de författningsförslag och områden för vidare utredning som myndigheterna bedömer nödvändiga för att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet.

Åtgärdernas skalbarhet ska framgå och konsekvensbeskrivning, inklusive förslag till finansiering, ska i möjligaste mån redovisas. Detta gäller även

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Malmorgsgatan 3  
E-post: [li.registrator@regeringskansliet.se](mailto:li.registrator@regeringskansliet.se)

förslaget till utformning och en process för framtagande av ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd.

Vid genomförandet av uppdraget ska Trafikverket och Transportstyrelsen samråda med det Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd (NRJK), Samverkansrådet mot terrorism och andra berörda myndigheter och aktörer.

Trafikverket och Transportstyrelsen ska senast den 31 januari 2024 lämna en gemensam redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

#### **Skälen för regeringens beslut**

Resenärer ska kunna känna sig trygga när de reser kollektivt i Sverige, vare sig det är med buss, tåg, spårväg eller tunnelbana, både under resan samt på stationer och terminaler.

I Sverige finns det Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd, där utöver Trafikverket och Transportstyrelsen även bl.a. Polismyndigheten, branschorganisationerna Svensk Kollektivtrafik och Tåg företagen samt Jernhusen AB ingår. Rådet arbetar för att utveckla och genomföra åtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och hantera kriminella och olagliga handlingar riktade mot kollektivtrafiken, såväl lokal som regional, och fjärrtrafik samt övrig spårtrafik.

Inom transportområdet finns i dag omfattande regelverk avseende luftfartsskydd, sjöfartsskydd och hamnskydd. Regleringen är huvudsakligen styrd av internationell lagstiftning, inte minst på EU-nivå, som genomförts i nationell rätt. För järnvägs- eller kollektivtrafikskydd är gällande regler inte lika omfattande, men området är i viss mån reglerat exempelvis genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/782 av den 29 april 2021 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (den s.k. tågpassagerarförordningen) samt genom säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

Europeiska kommissionen har i ett meddelande presenterat fyra rekommendationer till medlemsstaterna om åtgärder för att förbättra tågresenärers säkerhet (COM[2018] 470 slutlig). I en av rekommendationerna uppmanas medlemsstaterna att anta ett nationellt

program för järnvägsskydd. I en annan rekommendation uppmanas medlemsstaterna att införa krav på järnvägsföretag och infrastruktur- och stationsförvaltare om att de ska ha säkerhetsplaner på företagsnivå.

Den 27 juli 2023 gav regeringen 15 myndigheter i uppdrag att utveckla och intensifiera arbetet mot terrorism för att stärka Sveriges säkerhet. Mot bakgrund av det redan pågående arbetet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd och den ökade hotbilden mot Sverige, ser regeringen ett behov av att ta nästa steg genom att ge Trafikverket och Transportstyrelsen i uppdrag att gemensamt utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet.

På regeringens vägnar

Andreas Carlson

Linnéa Lundström

Kopia till

Statsrådsberedningen/EUK  
Justitiedepartementet/L3, L4 och PO  
Försvarsdepartementet/SSK  
Finansdepartementet/BA, OFA K och BSÄ  
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/TP, US och RS  
Polismyndigheten  
Jernhusen AB  
Svensk Kollektivtrafik  
Sveriges Kommuner och Regioner  
Tåg företagen

## Bilaga 2 – Vägledning till Nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd



# Nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd

– vägledning för framtagande

Regeringsuppdrag LI2023/03011

Uppdrag att utreda behovet av att stärka det svenska  
järnvägs- och kollektivtrafikskyddet

E-post: [trafikverket@trafikverket.se](mailto:trafikverket@trafikverket.se)

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Konfidentialitetsnivå:

1 – Ej känsligt

Dokumenttitel:

Vägledning för framtagande av ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd

Svensk bearbetning:

Johan Balck, Bitr. Uppdragsledare RU, Trafikverket

Anna Ferner Skymning, Bitr. Uppdragsledare RU, Transportstyrelsen

Anders Landén, Nationell samordnare transportsektorn, Trafikverket

Jenni Ivarsson Olivia, Jurist, Transportstyrelsen

Dokumentdatum:

2024-01-05

Ärendenummer:

TRV 2023/88748 & TSG 2023-6069

## Innehåll

<b>1 Inledning .....</b>	<b>4</b>
<b>2 Övergripande om utveckling av programmet.....</b>	<b>5</b>
2.1 Viktiga principer .....	5
2.2 Utvecklingsprocessen som helhet .....	6
<b>3 Utveckling av de strategiska förutsättningarna .....</b>	<b>7</b>
3.1 Utveckla en nationell vision för järnvägs- och kollektivtrafikskydd .....	7
3.2 Beskriv det svenska järnvägs- och kollektivtrafiksystemet .....	8
<b>4 Utveckling av de genomförande delarna i programmet .....</b>	<b>9</b>
4.1 Bedöm och hantera risker.....	10
4.2 Identifiera och fastställ specifika mål.....	11
4.3 Tydliggör regelverk, roller, ansvar och samordning.....	11
4.4 Identifiera förebyggande skyddsåtgärder .....	12
4.5 Utarbeta en kommunikationsplan för programmet .....	13
4.6 Ta fram metoder för att övervaka efterlevnaden .....	14
4.7 Ta fram metoder för att bedöma programmets ändamålsenlighet.....	14
4.8 Fastställ hur programmet ska förvaltas .....	15

# 1 Inledning

Ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd är en viktig beståndsdel för att tydliggöra, möjliggöra och driva på en effektiv hantering av skyddet av människor som befinner sig i det svenska järnvägs- och kollektivtrafiksystemet. Programmet kan skapa förutsättningar för att på ett strukturerat sätt säkerställa att det finns väl avvägda och anpassade skyddsåtgärder. Ansvarsfördelningen tydliggörs i programmet och berörda parter får en gemensam inriktning och bättre stöd för sitt arbete.

Denna vägledning är avsedd att användas vid framtagande av ett nationellt program i Sverige. Den baseras på riktlinjerna i National Rail Security Programme Guidelines (FINAL March 2021) som tagits fram på initiativ av forumet EU Rail Passenger Security Platform, som också godkänt dem. Innehållet har i viss mån anpassats till svenska förhållanden och breddats till att omfatta även kollektivtrafik. Textstrukturen har förenklats för att bli tydligare, och texter har ibland kortats ned eller omformulerats. Vägledningen ger strukturen och metodiken för utveckling av ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd, samt fortsättningsvis införandet och hanteringen av programmet.

Innehållet i varje kapitel baseras på god praxis, checklistor och exempel.

# 2 Övergripande om utveckling av programmet

## 2.1 Viktiga principer

Följande principer är viktiga att ha med i utvecklingen av det nationella programmet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd:

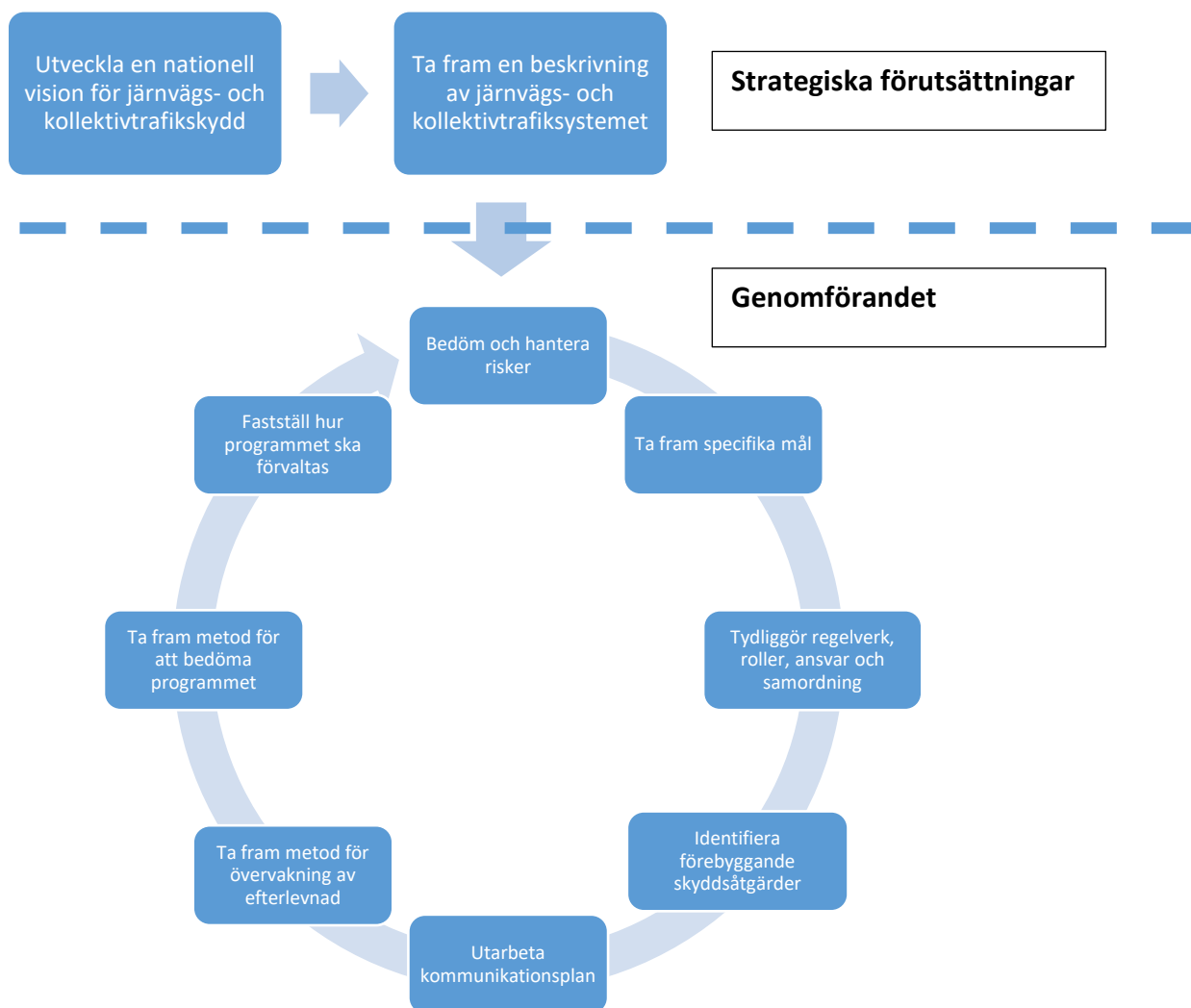
- riskbaserad (t.ex. med hänsyn till tidigare incidenter och sannolika framtida scenarier)
- öppen och transparent, i den utsträckning det är möjligt och lämpligt (t.ex. genom att se till att informationen är tillgänglig och genom att proaktivt lämna ut information och data)
- baserad på deltagande och inkludering (t.ex. för alla relevanta intressenter inklusive andra multimodala intressenter samt för samarbete mellan institutioner och organ och över gränserna)
- baserad på ansvarsskyldighet (t.ex. att kunna förklara, motivera och rapportera om policyval)
- tidsmässigt lämplig (t.ex. genomförs helst innan en stor händelse inträffar samt utvecklas inom en viss tid)
- evidensbaserad (t.ex. genom integrering av korrekta och aktuella data i utvecklingsprocessen).

## 2.2 Utvecklingsprocessen som helhet

Processen för att ta fram och förvalta ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd delas upp i två delar: de strategiska förutsättningarna och den genomförande delen, som vardera består av en uppsättning steg. Figuren nedan visar processens steg. Resultatet från den första delen bedöms vara relativt bestående och utgör grunden för det genomförande arbetet som beskrivs i den andra delen. Det genomförande arbetet är ett ständigt pågående förbättringsarbete och visualiseras därför i cirkelform.

Processtegen beskrivs närmare i kapitel 3 och 4.

*Bild, Processteg för framtagande och förvaltning av ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd*

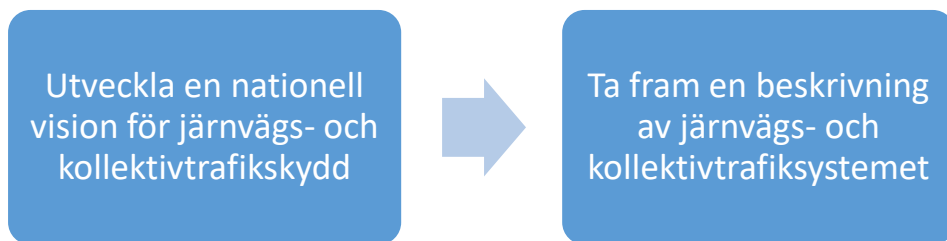


# 3 Utveckling av de strategiska förutsättningarna

De strategiska förutsättningarna tas fram i två steg:

- utveckla en **nationell vision för järnvägs- och kollektivtrafikskydd**
- ta fram en **beskrivning av det svenska järnvägs- och kollektivtrafiksystemet.**

*Bild, Processteg för framtagande av de strategiska förutsättningarna*



## 3.1 Utveckla en nationell vision för järnvägs- och kollektivtrafikskydd

Det första steget, ta fram en nationell vision **för järnvägs- och kollektivtrafikskydd**, syftar till att ge en inriktning för det fortsatta arbetet med järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Visionen ska bland annat utgå från Sveriges nationella säkerhetsstrategi och den svenska strategin mot våldsbejakande extremism och terrorism.

En nationell vision för järnvägs- och kollektivtrafikskydd bör vara

- a) relevant för det nationella och internationella sammanhanget
- b) samordnad mellan intressenter men kan ledas av en enhet
- c) baserad på delat ansvar mellan intressenter
- d) anpassningsbar till dynamiska förhållanden
- e) idealistisk men realistisk
- f) långsiktigt inriktad.

## 3.2 Beskriv det svenska järnvägs- och kollektivtrafiksystemet

En beskrivning av det svenska järnvägs- och kollektivtrafiksystemet tas fram för att utgöra underlag i det fortsatta arbetet med riskanalys och riskhantering. Beskrivningen av systemet hjälper till att identifiera potentiell exponering, sårbarheter och prioriteringar.

Beskrivningen bör innefatta följande:

- a) klassificering av stationer och bytespunkter
- b) förteckning över linjenäten
- c) berörda aktörer (offentliga och privata) och deras ansvarsområden.

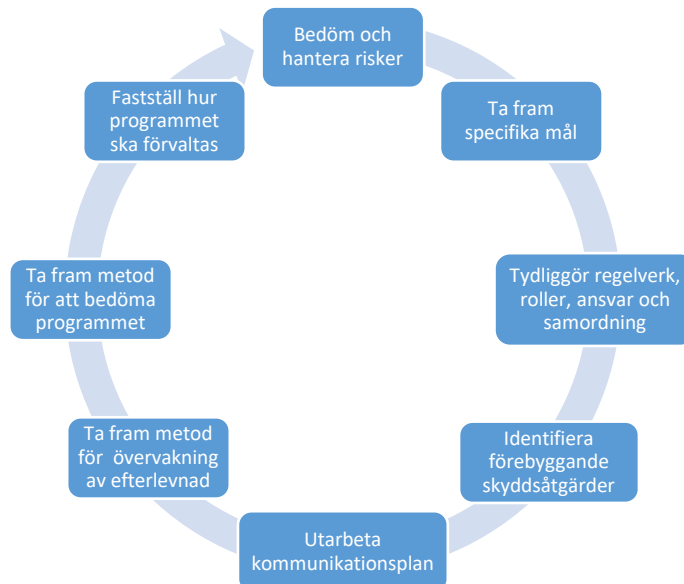
Om möjligt beskrivs kritiska tillgångar detaljerat (t.ex. viktiga stationer eller andra noder) och ansvarsöverskridande systemöverlappningar. Det senare bör inte underskattas, eftersom en oklar eller splittrad strategi på detta område kan leda till "blinda fläckar" på säkerhetsområdet.



## 4 Utveckling av de genomförande delarna i programmet

De genomförande stegen ska ta avstamp i visionen och beskrivningen av järnvägs- och kollektivtrafiksystemet. Arbetet genomförs i 8 steg som i anvisad ordning införs och förvaltas fortlöpande:

- Bedöm och hantera risker.
- Identifiera och fastställ specifika mål.
- Tydliggör regelverk, roller, ansvar och samordning.
- Identifiera förebyggande skyddsåtgärder.
- Utarbeta en kommunikationsplan för programmet.
- Ta fram metoder för att övervaka efterlevnaden.
- Ta fram metoder för att bedöma programmets ändamålsenlighet.
- Fastställ hur programmet ska förvaltas.



Det nationella programmet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd ska ses som ett "levande dokument". Ett nationellt program för järnvägs- och kollektivtrafikskydd bör också vara hanterbart samt skalbart enligt förändringar i definierade hotnivåer. Mer specifikt gäller det åtgärderna inom programmet. Skälet är att den grundläggande strategin inte behöver revideras när en förändring i hotnivåerna inträffar.

## 4.1 Bedöm och hantera risker

När visionen och beskrivningen av järnvägs- och kollektivtrafiksystemet finns på plats, genomförs en nationell riskbedömning av sektorn. Olika organ (t.ex. Polisen, Säkerhetspolisen, transportmyndigheter, branschrepresentanter från järnvägs- och kollektivtrafiken) ska delta i detta. Samarbete med alla berörda enheter (t.ex. i en arbetsgrupp) kan säkerställa synergieffekter och samförstånd om vad som behöver göras.

I enlighet med 2018 års handlingsplan för järnvägssäkerhet antog Europeiska kommissionen 2019 en gemensam metod för bedömning av säkerhetsrisker för järnväg på EU-nivå. I Sverige har metoden använts av Nationella rådet för järnväg och kollektivtrafikskydd för risk- och sårbarhetsanalys av det svenska järnvägssystemet.

En riskbedömning innebär att man undersöker risksituationer och möjliga tillvägagångssätt för terrorister och analyserar hot, konsekvenser och sårbarhet. Resultatet av denna bedömning är en rangordning av:

- de kvarvarande riskerna och grunden för riskbedömningen
- den process genom vilken det fastställs
- vilka risker som är acceptabla och vilka som inte är det.

Detta ger upphov till riskreducerande åtgärder och skyddsåtgärder.

I praktiken finns det **fyra steg**:

1. Identifiera potentiella tillvägagångssätt/brottsmönster, inklusive åtminstone en beskrivning av målet (t.ex. typ av nod) och attackmetoden (t.ex. knivattack, sprängämnen, skjutning) som potentiella förövare använder mot mål inom järnvägs- och kollektivtrafiken. Detta inkluderar identifiering av personer, tillgångar och information.
2. Bedöm hotnivån för varje tillvägagångssätt (den så kallade "scenariobaserade metoden") genom att göra följande:
  - a) Bedöm sannolikheten för en terroristattack (avsikt, förmåga).
  - b) Bedöm värsta tänkbara utfall och konsekvenser.
3. Bedöm graden av sårbarhet för varje specifik typ av angrepp mot transporter inom järnvägs- och kollektivtrafik. Sårbarhet avser svagheter som kan utnyttjas och som kan utgöra ett hot mot företagets säkerhet, med beaktande av aktuella riskreducerande åtgärder samt andra relevanta riskreducerande åtgärder.
4. Bedöm den kvarstående risken genom att studera både de uppskattade hoten och sårbarheterna för varje tillvägagångssätt. Kvarstående risk är den risknivå som kvarstår när de riskreducerande åtgärderna har genomförts.

## 4.2 Identifiera och fastställ specifika mål

När risker har identifierats och prioriterats är det dags att arbeta fram och fastställa en uppsättning specifika mål. Genom att formulera specifika SMARTA<sup>1</sup> mål bidrar det till att skapa tydlighet som underlättar att uppnå visionen och omvandla oacceptabla risker till acceptabla risker.

I tabellen nedan finns exempel på specifika mål.

Exempel på specifika mål:	
1.	Minska riskerna i samband med terroristattacker mot järnvägs- och kollektivtrafiksystemet genom att kräva eller rekommendera skyddsplaner för de som bedriver passagerartrafik senast 2025.
2.	Utbilda anställda vid offentliga organ för att de ska kunna identifiera, förebygga, reagera på och återhämta sig från en terroristattack senast 2025.
3.	Genomför nationella övningar för att utvärdera och identifiera möjligheter att förbättra incidentberedskap och resiliens senast 2025.
4.	Upprätthåll och förbättra mekanismer för informations- och underrättelseutbyte mellan intressenter (offentliga och privata) senast 2025.
5.	Uppmuntra branschen att samarbeta med blåljusmyndigheter och allmänheten för att öka förståelsen för risker i samband med järnvägs- och kollektivtrafiksystemet senast 2025.

## 4.3 Tydliggör regelverk, roller, ansvar och samordning

Tydliga roller, ansvarsområden och regelverk samt fungerande samordning är en förutsättning för ett effektivt arbete med järnvägs- och kollektivtrafikskydd. Det gäller både offentliga och privata aktörer. Därför behöver roller, ansvarsområden, regelverk och samordning kartläggas och sättas i relation till det som ska uppnås. En gapanalys bör genomföras och eventuella gap hanteras. Följande aspekter, frågeställningar och områden är viktiga beakta:

- Informationsdelning mellan olika aktörer behöver fungera, både i det förebyggande arbetet och akut i samband med en händelse. Kommunikationsvägar behöver vara tydliga och förvaltas.
- Det nationella programmet ska vara skalbart och möjliggöra omhändertagande av alla hotbildsnivåer. Hur ska exempelvis hotbilden mot järnvägs- och kollektivtrafiksystemet bedömas? Den nationella terrorhotbedömningen är inte direkt överförbar på varje verksamhet.

---

<sup>1</sup> SMART står för specifikt, mätbart, accepterat, realistiskt, tidsbestämt

- För gränsöverskridande trafik är det även viktigt att informationsdelning och riskhantering är samordnad med de andra länderna. Det finns till exempel en risk för att säkerhetsansvaret är oklart länderna emellan, och att det därför inte finns några tillräckliga åtgärder på plats.

I tabellen nedan följer några konkreta moment som kan utföras i arbetet med att tydliggöra regelverk, roller, ansvar och samordning.

#### Konkreta moment för att tydliggöra regelverk, roller, ansvar och samordning

- Definiera det som styr det dagliga beslutsfattandet: Beskriv den önskade säkerhetskulturen (dvs. principer, som "tidigt agerande", och värderingar, som "ömsesidigt förtroende") med hjälp av visionen och de specifika målen.
- Beskriv rollerna och ansvarsområdena för varje medverkande organ (t.ex. reglering, policy, operativt, katastrofhantering) för varje del av programmet samt de uppgifter som kan lämnas om och till varje organ. Kom ihåg vikten av ett privat offentlig samverkan, eftersom exempelvis trafikutövare är bland dem som påverkas mest. Tänk också på om offentliga organ på icke-statlig nivå behöver involveras (t.ex. regional eller kommunal nivå).
- Beskriv regler, helst på ett öppet sätt med fokus på kommunikations- och spridningsvägar: regler som ska initieras när nationella hotnivåer ändras, regler för informationsutbyte mellan aktörer och regler för informationsutbyte och samarbete med andra medlemsstater (inklusive trafikutövare, brottsbekämpning) och EU-organ i samband med incidenter/attacker på gränsöverskridande punkter.

## 4.4 Identifiera förebyggande skyddsåtgärder

När regelverk, roller och ansvarsområden är klargjorda – identifiera vilka åtgärder och skyddsåtgärder som ska vidtas för att nå de specifika målen och för att omhänderta de oacceptabla riskerna.

Gå tillbaka till **riskbedömningen** för att identifiera vilka **permanenta** och **graderade skyddsåtgärder** på hög nivå som krävs eller rekommenderas för att motverka ("hantera") oacceptabla risker. De graderade skyddsåtgärderna bör aktiveras i enlighet med fastställda nationella hotnivåer. Ju högre hotnivå, desto högre skyddsåtgärder (dvs. mer intensiva). Att ha dessa skalbara åtgärder tillgängliga säkerställer också att programmet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd inte behöver revideras varje gång en förändring i hotnivåerna inträffar.

Skyddsåtgärderna bör företrädesvis syfta till att 1) **förhindra** olagliga handlingar genom att minska och avskräcka brottslighet och brottslingar, och/eller 2) **begränsa och åtgärda** skador som orsakats av brottsliga handlingar. Alla åtgärder kan delas in i fyra huvudgrupper:

- personal som utbildats för att utföra säkerhetsuppgifter
- tekniska system och kommunikationssystem
- fysiska skyddsåtgärder, inklusive designstrategier (t.ex. CPTED) och standarder
- förfaranden och policyer.

När det gäller **utformningen** av beskrivningen av åtgärderna är det lämpligt att tänka på deras motivering, omfattning, genomförande och föranledande förfarande, roll och ansvar för var och en av de berörda intressenterna, genomförandeperiod och önskat mål/resultat.

Skyddsåtgärder som rekommenderas enligt riktlinjerna från RAILSEC:
<ul style="list-style-type: none"><li>• Främja kommunikationsvägar, informationsutbyte och informationshanteringssystem mellan intressenter på nationell nivå</li><li>• Främja säkerhet genom design</li><li>• Frivilliga nationella standarder för utrustning för att upptäcka hot</li><li>• Ökad medvetenhet på nationell nivå</li><li>• Utbildning och certifiering på nationell nivå</li><li>• Säkerhetsövningar på nationell nivå</li><li>• Skyddsplaner för järnvägsföretag</li><li>• Arrangemang och regler för gränsöverskridande järnvägs- och kollektivtrafikskydd</li></ul>

## 4.5 Utarbeta en kommunikationsplan för programmet

För att programmet ska kunna få effekt behöver det göras känt hos berörda aktörer. Överväg därför vilka aktörer som kan, och bör, ha tillgång till varje kapitel i programmet. Tänk till exempel på infrastrukturförvaltare, trafikutövare, förvaltare av noder, polismyndigheten, tillsynsmyndigheter eller organ för transporter, andra gränsöverskridande intressenter och så vidare.

Se till att innehåll i programmet som är sekretessbelagt endast når personer eller aktörer med lämplig behörighet. Om de inte visat sig vara lämpliga fullt ut, fundera på hur de ändå kan få den information som är relevant för dem, till exempel genom att skicka dem en förkortad version av dokumentet.

Bestäm hur programmet kan spridas, och på vilket sätt. Om ett pappersformat väljs bör säkra rutiner för distribution, lagring och avslutande finnas på plats. Om

ett elektroniskt filformat väljs bör ett informationssäkerhetssystem finnas på plats.

## 4.6 Ta fram metoder för att övervaka efterlevnaden

För att säkerställa att de åtgärder och förfaranden som tas upp i programmet genomförs i praktiken, bör metoder för att övervaka efterlevnaden tas fram. Fundera först på **hur** efterlevnaden av programmets åtgärder och förfaranden ska övervakas och vem som ska göra det. Följande tillvägagångssätt är möjliga för att övervaka eller främja efterlevnad:

- regelbundna revisioner och inspektioner (t.ex. för att kontrollera förekomsten av åtgärder och personalens förståelse av dessa åtgärder)
- metaanalys av data (t.ex. data om incidenter, tillgängliga utbildningar, utsedd säkerhetspersonal, finansiering av teknikutveckling, nationella möten och program för ökad medvetenhet)
- tillhandahållande av eller stöd till tillhandahållandet av relevant rådgivning, vägledning och/eller utbildning till relevanta offentliga organ och branscher
- deltagande i lokala säkerhetsmöten eller säkerhetsmöten för trafikutövare, för att främja och klargöra säkerhetskrav
- införande av sanktioner.

## 4.7 Ta fram metoder för att bedöma programmets ändamålsenlighet

Ett viktigt steg är en **metod för att bedöma skyddsåtgärdernas och programmets tillräcklighet**. I annat fall kan skyddsåtgärder vara ineffektiva. Det är möjligt att använda uppgifter som samlats in genom övervakningsmetoden, för att bedöma effektiviteten (t.ex. antalet incidenter). Överväg att införa en metod för bedömning av ändamålsenligheten. Nedan följer några exempel på hur man kan bedöma ändamålsenligheten:

- utveckling och inriktning av indikatorer (t.ex. antal hot, incidenter, passagerarnas uppfattning om säkerheten)
- riskbedömningar (t.ex. bedömning av hotens intensitet)
- inspektioner av åtgärder (t.ex. fokusering på deras framgång snarare än på deras existens och genomförande)
- anordnande av övningar (t.ex. test av framgångsrikt samordnat genomförande av åtgärder genom ett falskt angreppsscenario)
- mätning av responstiden och andelen felaktiga rapporter (t.ex. mätning av responstiden, validering av att upptäckta hot är verkliga hot)
- rapporteringsförfaranden för kvalitativa och kvantitativa mål per kapitel i programmet på företagsnivå.

## 4.8 Fastställ hur programmet ska förvaltas

Som ett sista steg för att säkerställa att de åtgärder som tas upp i programmet faktiskt bidrar till att uppnå visionen och de specifika målen är det viktigt att fastställa **när det nationella programmet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd ska ses över**. Annars riskerar man att hamna på efterkälken när det gäller säkerhetshot. Beakta följande **föranledande faktorer**:

- förekomsten av en betydande incident (ska definieras)
- uppkomsten av nya hot (identifierade genom riskbedömning eller av underrättelsetjänst)
- viktiga lärdomar från övningarna
- betydande otillfredsställande resultat från bedömningen av ändamålsenligheten
- regelbunden granskning (t.ex. minst vart tredje år).

Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

**[trafikverket.se](https://www.trafikverket.se)**





**TRAFIKVERKET**

trafikverket.se  
telefon 0771-921 921



**TRANSPORT  
STYRELSEN**

transportstyrelsen.se  
telefon 0771-503 503