

# LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-06-02

**Närvarande:** F.d. justitieråden Eskil Nord och Martin Borgeke samt justitierådet Marie Jönsson

## **Lag om kollektivtrafikskydd**

Enligt en lagrådsremiss den 7 maj 2026 har regeringen (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om kollektivtrafikskydd,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Ann-Kristin Olsson och ämnesrådet Tommie Börjesson.

Förslagen föranleder följande yttrande.

## Förslaget till lag om kollektivtrafikskydd

### *Allmänt om förslaget*

I lagrådsremissen föreslås en ny lag om kollektivtrafikskydd. Genom lagen ska det säkerställas att det bedrivs ett enhetligt och systematiskt arbete inriktat på att skydda kollektivtrafiken mot "allvarliga olagliga handlingar". Enligt lagförslaget ska det ställas krav på att det görs risk- och sårbarhetsanalyser, att det upprättas skyddsplaner, att berörda aktörer samarbetar samt att det förekommer övningar, utbildning och informationsgivning. Skyddsarbetet ska ske framför allt vid s.k. utsedda bytespunkter såsom stationer, terminaler eller motsvarande noder för kollektivtrafik.

Enligt remissen ska skyddsarbetet upprätthålla en "lämplig nivå" på kollektivtrafikskyddet. Kraven som ställs i lagen riktas mot innehavarna av de bytespunkter som ska utses och mot "aktörer" som har verksamhet där eller som vid bedrivandet av kollektivtrafik angör en sådan bytespunkt. Även utsedda transportörer inom kollektivtrafik ska arbeta med kollektivtrafikskydd.

Tanken är att en av regeringen utsedd myndighet ska besluta vilka bytespunkter som ska vara "utsedda" och därmed vara skyldiga att bedriva skyddsarbete enligt lagen och vilka transportörer som ska omfattas.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

### *Bakgrund*

Lagstiftningsärendet initierades genom att det den 14 januari 2025 beslutades att en person skulle biträda Landsbygds- och infrastrukturdepartementet med att utreda förutsättningarna för skyddsarbete inom kollektivtrafiken och att föreslå en lag om

kollektivtrafikskydd. Uppdraget redovisades den 16 juni 2025 genom promemorian En ny lag om kollektivtrafikskydd. Promemorian har remissbehandlats.

Projektet utgör en del av de olika initiativ som har tagits och som för närvarande tas med syftet att stärka samhällets motståndskraft. Det finns en koppling till det s.k. NIS 2-direktivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen. I NIS 2-direktivet ställs krav på vilka åtgärder berörda aktörer ska vidta för att bl.a. hantera risker och förhindra incidenter kopplade till nätverks- och informationssystem som de använder. En ny lag som är en del av genomförandet av NIS 2-direktivet, cybersäkerhetslagen (2025:1506), trädde i kraft den 15 januari 2025.

Det finns också beröringspunkter med det s.k. CER-direktivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft. CER-direktivet syftar till att stärka motståndskraften hos funktioner som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster. Genom direktivet inrättas en övergripande ram för hantering av kritiska entiteters motståndskraft med hänsyn till alla faror orsakade av människan, olyckshändelser eller avsiktligt framkallade faror. Enligt direktivet kan transport, med undersektorn kollektivtrafik vara en sådan sektor som avses i direktivet.

Regeringen beskriver förevarande lagförslags förhållande till NIS 2-direktivet, CER-direktivet och säkerhetsskyddslagen på ett omfattande sätt och upplyser också om att det inom Regeringskansliet pågår ett lagstiftningsarbete angående hur CER-direktivet ska genomföras i svensk rätt. Det beskrivs att det finns en tydlig koppling till CER-direktivet som syftar till att stärka

motståndskraften hos kritiska entiteter som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster (remissen s. 21). Lagrådet kan här anmärka att regeringen den 21 maj beslutade en lagrådsremiss om "En ny lag för ökad motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare", dvs. endast två veckor efter det att förevarande remiss beslutades. Lagen anges ha som syfte att genomföra direktivet i svensk rätt. Det kan därför bli så att delar av den nu föreslagna lagen i en framtid kommer att behöva upphävas.

Det i lagrådsremissen framlagda lagförslaget överensstämmer i huvudsak med det som promemorian innehåller. En skillnad som bör nämnas är dock att promemorians lagförslag inte innehåller någon bestämmelse som anger att ett beslut om att utse en bytespunkt eller en skyddspliktig transportör ska anpassas i förhållande till annan lagstiftning som innehåller krav på kollektivtrafikskydd.

### *Remisskritiken*

Flertalet remissinstanser är i grunden positiva till den föreslagna regleringen men anser att den skulle medföra stora utmaningar, såväl ekonomiska som organisatoriska. Flera framhåller att det återstår frågor som behöver utredas innan en lagstiftning kan införas.

Ingen av de domstolar – tre förvaltningsrätter och två kammarrätter – som har ingått bland remissinstanserna har yttrat sig i sak över förslagen. Till några andra myndigheter eller organisationer med utpräglad juridisk sakkunskap, såsom universitet med juridiska fakulteter, har remissen inte riktats. Det innebär att lagförslagen inte har granskats från ett mera övergripande juridiskt perspektiv under remissomgången.

Transportstyrelsen är i sitt svar på remissen positiv till ett starkt kollektivtrafikskydd, men avstyrker förslagen i promemorian. Styrelsen, som sannolikt kommer att anförtros en central funktion vid

genomförandet av det nya systemet, anser att det återstår flera större frågor som behöver utredas vidare innan lagstiftningen kan fastställas.

Transportstyrelsen är av uppfattningen att det behöver utredas ytterligare hur den föreslagna lagen förhåller sig till säkerhetsskyddslagen (2018:585), ett kommande genomförande av EU:s CER-direktiv för motståndskraft hos samhällsviktiga tjänster samt genomförandet av EU:s NIS 2-direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå. Styrelsen framhåller också att bl.a. tillämpningsområdet för bytespunkter bör förtydligas, att frågan om samordning på utsedda bytespunkter bör utredas vidare och att förväntningarna på aktörerna vid utsedda bytespunkter bör tydliggöras samtidigt som det bör ses till att dessa förväntningar är proportionerliga. I övrigt är Transportstyrelsen av uppfattningen att det återstår flera andra större frågor som behöver utredas vidare innan lagstiftningen beslutas. Detta innebär enligt styrelsens bedömning att ikraftträdandedatumet behöver senareläggas.

#### *Lagförslaget som sådant*

Lagrådet inser förstas vikten av att det vidtas åtgärder på olika plan i syfte att stärka samhällets motståndskraft. Frågan är emellertid om det framlagda lagförslaget är så genomarbetat och har getts en sådan utformning att det finns förutsättningar för att detta syfte ska kunna uppnås. I den delen konstaterar Lagrådet följande.

I den föreslagna lagen introduceras ett antal olika begrepp. Ett som är grundläggande är "allvarliga olagliga handlingar som riktas mot människor, infrastruktur eller materiel i kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller med tunnelbana". Det är nämligen sådana handlingar som lagen syftar till att motverka, se 1 §. Någon förklaring till vad som närmare menas med "olagliga handlingar" finns

emellertid inte; paragrafen saknar författningskommentar. Vid föredragningen inför Lagrådet har det sagts att uttrycket "olagliga handlingar" inte syftar på endast straffbelagda sådana, men det har i remissen inte utvecklats vilka handlingar som avses utöver sådana som utgör brott. Däremot står det klart att olyckshändelser inte omfattas av lokutionen. Förståelsen av vad som avses underlättas inte av att det i 2 § talas om "avsiktliga olagliga handlingar" i stället för "allvarliga olagliga handlingar". Begreppet måste förstas förklaras.

Vad som avses med att handlingarna ska "*riktas* mot människor etc." måste också utvecklas. Det är lätt att föreställa sig att handlingar som riktas mot något som inte har att göra med kollektivtrafik – och därmed inte skulle omfattas av regleringen – likväl kan påverka kollektivtrafik på sådant sätt att de bör beaktas i sammanhanget. Lagrådet tänker därför att uttrycket "riktas mot" inte är på kornet i sammanhanget.

I 2 och 3 §§ i förslaget finns sammanlagt nio olika begrepp definierade, bl.a. "arbete med kollektivtrafikskydd" och "aktör vid en utsedd bytespunkt". Inte heller dessa paragrafer har någon författningskommentar. Någon närmare förklaring ges alltså inte till vad som avses, vilket naturligtvis hade behövts.

En viktig fråga är hur den föreslagna lagstiftningen ska samspela med andra lagregler som har betydelse för skyddet av kollektivtrafik. Om detta sägs i lagförslagets 6 § att om annan lagstiftning innebär krav som i fråga om kollektivtrafikskydd uppnår minst samma skyddsnivå som skulle följa av denna lag, så ska beslut om bytespunkter och skyddspliktiga transportörer anpassas så att dubbelarbete undviks. Att inte även andra beslut ska anpassas kräver en förklaring. Vilka andra lagar som avses behöver också anges. Begreppet skyddsnivå är för övrigt inte heller definierat. Det

sägs bara att skyddsåtgärder ska vidtas så att en "lämplig" nivå på kollektivtrafikskyddet upprätthålls. Det är alldeles för diffust.

Redan av det nu sagda framgår att Transportstyrelsen har rätt när styrelsen framhåller att de frågor som lagstiftningsärendet handlar om behöver övervägas ytterligare. Hur lagstiftningen ska förstås och vad valda uttryck har för innebörd måste förklaras och preciseras på ett helt annat sätt än som har skett i remissen för att den tänkta lagstiftningen ska kunna införas.

För att något ytterligare konkretisera den nu redovisade kritiken vill Lagrådet nämna att det även krävs att betydelsen av flera andra uttryck konkretiseras, t.ex. sådana som förekommer i den föreslagna 7 §: Vad avses exempelvis med "betydande" antal personer, vilken är innebörden av ordet "risk" i det här sammanhanget och vad krävs för att man ska kunna tala om "en mycket stor risk"?

Författningskommentaren till 7 § – som är på endast fyra rader – innehåller i dessa avseenden endast att det ska vara fråga om objektiva och på förhand definierade kriterier. Den är förstås helt otillräcklig.

Till detta kommer bl.a. att behandlingen av frågor om hur själva beslutsfattandet i olika delar ska gå till, vilket har betydelse för möjligheterna att överklaga fattade beslut, måste ges tydligare struktur och en helt annan stringens.

Avslutningsvis ska det framhållas att en lagrådsgranskning av förslaget försvåras av det nyss nämnda arbetet med genomförandet av EU:s CER-direktiv för motståndskraft hos samhällsviktiga tjänster och som nyligen har resulterat i en lagrådsremiss. Att en ny sådan lagstiftning uppenbarligen utarbetades samtidigt med nu förevarande lagrådsremiss utgör ett skäl i sig för att regeringen hade bort avvakta med det här förslaget.

Det kan i sammanhanget också anmärkas att utöver Transportstyrelsen flera andra remissinstanser har pekat på otydligheter i lagförslaget. Regeringen har i remissen inte kunnat gå remissinstanserna till mötes genom att erbjuda förtydliganden och förklaringar. Hur lagförslaget skulle komma att tillämpas synes alltså till övervägande del vara en fråga som fick besvaras på myndighetsnivå efter det att lagen trätt i kraft.

### *Sammanfattning*

Det förslag till en ny lag om kollektivtrafikskydd som har lagts fram i remissen saknar förutsättningar att bli ny lag.

Att remissförslaget vid redan denna mera övergripande prövning lett till bedömningen att förslaget inte kan godtas har inneburit att Lagrådet inte ansett det meningsfullt att härutöver i detalj redovisa resultatet av den granskning som har gjorts av de olika föreslagna paragraferna. Att Lagrådet berör innehållet i endast en del av de inledande paragraferna ska alltså inte uppfattas som något godtagande av övriga lagtextförslag. På åtskilliga andra punkter behöver lagtexten skrivas annorlunda.

### Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

#### 18 kap. 8 §

Förslaget innebär att en komplettering av paragrafen görs med hänsyn till införandet av en lag om kollektivtrafikskydd.

Eftersom Lagrådet utgår ifrån att det framlagda förslaget till en ny lag om kollektivtrafikskydd inte kommer att genomföras avstyrker Lagrådet förslaget.

## 29 kap. 12 §

Paragrafens nuvarande lydelse innehåller bestämmelser om sekretess i ärenden om registrering eller inskrivning i fartygsregistrets skeppsbyggnadsdel för vissa uppgifter i skeppsbyggnadsavtal. Lagförslaget i denna del har inget samband med övriga lagförslag i remissen.

Den 1 februari 2026 ändrades regelverket om inhyrning av utländska och uthyrning av svenska skepp, s.k. skeppslega, efter förslag i prop. 2024/25:178. I lagrådsremissen föreslås, med anledning av de ändrade bestämmelserna om skeppslega, att sekretess även ska gälla i ärenden om medgivande att skepp ska anses som svenskt eller ha en annan nationalitet för uppgift om hyrespris och betalningsvillkor i skeppslegoavtal (punkt 2) samt i ärenden om registrering i fartygsregistrets skeppslegodel för uppgift om hyrespris och betalningsvillkor i skeppslegoavtal (punkt 3).

Av författningskommentaren framgår att den sekretess som föreslås gälla enligt punkt 2 avser uppgifter i ärenden enligt 1 kap. 1 b och 1 f §§ samt 1 c §§ sjölagen (1994:1009). Det framgår vidare att sekretessen enligt punkt 3 avser uppgifter i ärenden enligt 2 kap. 1 §.

Det går inte att av lagtexten att utläsa vad som menas med "medgivande att ett skepp ska anses som svenskt eller ha en annan nationalitet". Det framgår heller inte av författningskommentaren vad som avses. Det är först vid en läsning av 1 kap. 1 b, 1 c och 1 f §§ sjölagen som bestämmelserna går att förstå. Enligt Lagrådet skulle paragrafen vinna i tydlighet och bli mer lättläst om hänvisningar till aktuella paragrafer tas in i lagtexten. Lagrådet föreslår också att punkt 2, som avser två olika situationer, delas upp i två punkter. Även punkt 3 skulle vinna i tydlighet med en direkt hänvisning till aktuell paragraf i sjölagen. Lagrådet föreslår därför att första stycket får följande lydelse.

Sekretess gäller i

1. ärende om registrering eller inskrivning i fartygsregistrets skeppsbyggnadsdel för uppgift om pris och betalningsvillkor i skeppsbyggnadsavtal,
2. ärende enligt 1 kap. 1 b och 1 f §§ sjölagen (1994:1009) om medgivande att ett skepp ska anses som svenskt för uppgift om hyrespris och betalningsvillkor i skeppslegoavtal,
3. ärenden enligt 1 kap. 1 c § sjölagen om medgivande att ett svenskt skepp ska anses ha en annan nationalitet för uppgift om hyrespris och betalningsvillkor i skeppslegoavtal, och
4. ärende enligt 2 kap. 1 § sjölagen om registrering i fartygsregistrets skeppslegodel för uppgift om hyres pris och betalningsvillkor i skeppslegoavtal.