



## Bevakning ombord på svenska fartyg

---

### Till trafikutskottet

Trafikutskottet beslutade den 12 mars 2013 att ge justitieutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2012/13:78 Bevakning ombord på svenska fartyg samt den följdmotion som väckts med anledning av propositionen, i de delar dessa berör justitieutskottets beredningsområde.

Justitieutskottet anser sammanfattningsvis, utifrån de utgångspunkter som utskottet har att beakta, att trafikutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka de aktuella motionsyrkandena.

I yttrandet finns en avvikande mening (MP) och ett särskilt yttrande (V).

# Utskottets överväganden

## Bakgrund

Från att ha utgjort ett relativt begränsat problem har sjöröveriet ökat under det senaste decenniet. Mest omtalade är kanske problemen utanför Somalias kust och i Adenviken, där handels- och fiskefartyg allt oftare attackeras av pirater med baser längs den somaliska kusten.

Den allmänna svenska inställningen har hittills varit att de handelsfartyg som trafikerar området inte bör försöka skydda sig genom att använda vapen eftersom detta skulle kunna leda till en upptrappning av våldet. Fartygen bör i stället förlita sig på det skydd de kan få av de marina styrkor som stationerats i området samt följa sjöfartsnäringens egna riktlinjer i fråga om egenskydd (Best Management Practices, BMP), exempelvis genom att hålla hög fart, försvåra antrande av fartygen och inte gå för nära den somaliska kusten.

Inom ramen för Förenta nationerna (FN) har en rad åtgärder, både militära och rättsliga, vidtagits för att försöka komma till rätta med sjöröveriet utanför Somalias kust. Trots detta har omfattningen av piratverksamheten fortsatt att öka och attackerna blivit alltmer brutala till sin karaktär. Tendensen är också att piraterna opererar över allt större områden, varför det enligt regeringen i dag framstår som omöjligt att övervaka dessa med hjälp av tillgängliga marina stridskrafter och kustbevakningsenheter.

Det är mot denna bakgrund som en diskussion uppkommit om behovet av bättre möjligheter för svenska handelsfartyg att själva skydda sig mot attacker, bl.a. genom att beväpnad säkerhetspersonal från privata säkerhetsföretag kan medföras ombord. Det kan nämnas att flera andra länder har vidtagit åtgärder för att öka rederiernas möjligheter att själva skydda sina fartyg.

Verksamhet som innefattar bevakning och vapeninnehav regleras i lagen om bevakningsföretag (1974:191) och vapenlagen (1996:67). Även om dessa lagar primärt avser att reglera förhållanden inom det svenska territoriet så talar övervägande skäl för att de, inklusive de straffbestämmelser som lagarna innehåller, ska anses tillämpliga beträffande bevakning samt innehav av vapen ombord på svenska fartyg när dessa befinner sig utanför svenskt territorium (Ds 2012:15 s. 35 f.). Detta innebär i princip att företag som åtar sig bevakningsuppdrag ombord på svenska fartyg ska vara auktoriserade samt att de, i förekommande fall, ska ha tillstånd att inneha vapen.

När det gäller brott som förövats på ett svenskt fartyg är svensk domstol enligt 2 kap. 3 § 1 brottsbalken behörig att döma över detta. Bestämelsen kan ses som ett utflöde av de folkrättsliga flaggstatsreglerna. När brott har förövats på ett svenskt fartyg finns det vidare ett generellt utformat undantag från det krav på åtalsförordnande som annars finns för brott

förövade utom riket, se 2 kap. 5 § andra stycket 1 brottsbalken. Som en mycket tydlig huvudregel gäller således att svensk domsrätt föreligger över brott förövade på svenska fartyg oavsett var dessa befinner sig.

### **Propositionen**

Regeringen föreslår en ny lag om bevakning ombord på svenskt fartyg. Syftet med lagen är att möjliggöra beväpnad bevakning för att skydda fartyget, besättningen, passagerarna och lasten mot angrepp av utomstående personer. Lagen är avsedd att träda i stället för lagen om bevakningsföretag och vapenlagen när det gäller beväpnad bevakning av svenska fartyg. Den gäller dock bara fartyg som omfattas av den internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar (ISPS-koden) och som befinner sig utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

För att en redare ska få anlita beväpnad säkerhetspersonal för bevakning krävs tillstånd från Transportstyrelsen (2 §). Det är inte säkerhetsföretaget som ansöker om auktorisation utan redaren som ansöker om tillstånd att anlita ett säkerhetsföretag för bevakning ombord.

För tillstånd krävs enligt lagen (3 §) bl.a.

- att det finns risk att fartyget utsätts för angrepp av utomstående personer
- att bevakningen kommer att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt
- att de skjutvapen och den ammunition som omfattas av tillståndet är avsedda att skydda fartyget, besättningen, passagerarna och lasten samt i övrigt framstår som lämpliga för ändamålet
- att säkerhetspersonalen har ändamålsenlig utbildning och även i övrigt är lämpad att inneha skjutvapnen och ammunitionen.

Ett tillstånd ska förenas med villkor i fråga om utförandet av bevakningen, rapportering av incidenter samt säkerhetspersonalens sammansättning, lämplighet, utbildning och kompetens för uppdraget.

Enligt regeringen (prop. s. 40) måste redaren i praktiken visa att det säkerhetsföretag som anlitas är lämpligt samt har den kompetens som krävs för uppdraget. Utgångspunkten för bedömningen av en ansökan bör vara om man kan anta att anlitaandet av säkerhetspersonal samt bevakningen kommer att ligga i linje med de internationellt gällande rekommendationerna på området från bl.a. Internationella sjöfartsorganisationen (IMO). Redaren bör således innan han eller hon sluter avtal med ett säkerhetsföretag kontrollera vem eller vilka som äger företaget samt företagets struktur, säte, finansiella ställning, kvalitetssystem och ledningens erfarenhet och kompetens. De säkerhetsföretag som anlitas bör kunna uppvisa tidigare erfarenhet från bevakningsuppdrag till sjöss och särskilt bevakning till skydd mot piratattacker. Erfarenheten bör vara dokumenterad i form av referenser från tidigare uppdragsgivare. Säkerhetsföretagen bör även ha kunskap om BMP samt andra metoder för att skydda fartyg mot piratangrepp.

Vidare bör företagen ha utarbetat rutiner för hur bevakningen ska bedrivas, däribland rutiner för ordergivning och livräddning. Enligt rekommendationerna från IMO måste personalen hos de säkerhetsföretag som avses att anlitas framstå som lämplig samt ha den utbildning och kompetens som krävs för uppdraget. Säkerhetsföretagen bör redovisa för redaren att säkerhetspersonalen har kontrollerats med avseende på bl.a. tidigare anställningar, fysisk och psykisk hälsa, utbildning i vapenhantering och om den förekommer i register motsvarande belastningsregistret. Det är också viktigt med ett system för fortlöpande kontroll av personalen. Vidare rekommenderas att säkerhetsföretagen ska kunna visa att personalen har nödvändig utbildning och kännedom om fartyget, fartygstypen, ISPS-koden, ISM-koden (International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention) och BMP. Personalen ska även ha sjukvårdsutbildning.

I tillståndet, som får vara giltigt högst två år, ska anges vilka slag av skjutvapen och ammunition som säkerhetspersonalen får inneha ombord (4 §). Som anförts ovan ska skjutvapnen och ammunitionen vara avsedda för att skydda fartyget, besättningen, passagerarna och lasten samt i övrigt framstå som lämpliga för ändamålet. Enligt regeringen ska ett tillstånd även kunna omfatta helautomatiska vapen. I och med att den föreslagna lagen avses att träda i stället för vapenlagen gäller inte begränsningen i denna lag att tillstånd för innehav av enhandsvapen och helautomatiska vapen endast får meddelas om det finns synnerliga skäl. Med tanke på de höga riskerna för piratattacker samt brutaliteten i dessa framstår det enligt regeringen som rimligt att tillståndsmyndigheten inte specifikt ska behöva göra en prövning av om det finns synnerliga skäl för att meddela tillstånd som innefattar en rätt att inneha enhandsvapen och helautomatiska vapen.

Transportstyrelsen utövar tillsyn över att lagen och de beslut som meddelats med stöd av lagen följs (7 §).

Lagen innehåller vidare straffbestämmelser för redare som utan tillstånd anlitar säkerhetspersonal och för säkerhetspersonal som utan tillstånd innehar skjutvapen eller ammunition ombord (12–13 §§).

Slutligen ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om bevakning och om tillstånd för och tillsyn över bevakningen (17 §).

## **Motionen**

Annika Lillemets m.fl. (MP) begär i kommittémotion 2012/13:T16 bl.a. att riksdagen avslår regeringens proposition (yrkande 1) och att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av att utreda konsekvenserna av en överflyttning av våldsmonopolet från offentlig sektor till privat sektor (yrkande 2). I motionen anges bl.a. att de föreslagna åtgärderna inte står i paritet med den problembild som beskrivs. Det är t.ex. bara ett fåtal svenska fartyg som trafikerar den

aktuella rutten utanför Somalia, och den föreslagna lagen lägger ett alltför stort ansvar på rederierna. De föreslagna åtgärderna innebär också en falsk trygghet och riskerar att leda till en oönskad våldsspiral där de inblandade beväpnar sig med allt tyngre vapen. Dessutom är överflyttningen av i princip rent militära tjänster från statens våldsmonopol till utländska privata säkerhetsföretag direkt olämplig. Motionärerna är inte emot att fartygen bevakas, men anser att försvarsmakten bör anlitas för detta.

### Utskottets ställningstagande

En grundläggande princip i en rättsstat som den svenska är att staten har ett våldsmonopol. Med undantag för nödvärnsrätten är det inte tillåtet för privatpersoner att bruka våld eller på annat sätt ta lagen i egna händer för att skydda liv och egendom. Som ett utflöde av detta omgärdas innehav och bruk av skjutvapen av starka restriktioner. Denna princip gäller även ombord på svenska handelsfartyg.

Som framkommit ovan löper emellertid svenska handelsfartyg i vissa områden en inte obetydlig risk att utsättas för brutala piratattacker, samtidigt som statsmakterna har små eller inga möjligheter att skydda fartygen. Av den departementspromemoria (Ds 2012:15 s. 45) som ligger till grund för lagförslaget framkommer bl.a. att det i vissa länder finns en möjlighet att medföra militär personal ombord men att en sådan lösning inte skulle fungera i Sverige av såväl organisatoriska skäl som kostnadsskäl. Inte heller polisen eller Kustbevakningen har resurser att erbjuda det skydd medborgare har när de befinner sig i Sverige.

Utskottet delar mot denna bakgrund regeringens uppfattning att svenska handelsfartyg, i likhet med flera andra länders fartyg, bör ges en möjlighet att i vissa situationer själva skydda sig genom att medföra beväpnad säkerhetspersonal ombord. Det är dock viktigt att notera att detta utgör ett undantag från den restriktivitet som normalt gäller i fråga om bevakning och vapeninnehav, en restriktivitet som det enligt utskottet är viktigt att upprätthålla. En förutsättning för att kunna göra ett sådant undantag är att lagstiftningen utformas på ett restriktivt sätt.

Utskottet noterar i detta sammanhang att lagens tillämpningsområde begränsats vad gäller dels bevakningens syfte, dels vilka fartyg och resor som omfattas. Tillstånden är begränsade till att avse ett visst fartyg under en viss resa eller en viss tid, högst två år. De anger specifikt vilka vapen och vilken ammunition som säkerhetspersonalen får inneha ombord. Ett tillstånd ska även förenas med villkor om bl.a. säkerhetspersonalens sammansättning, lämplighet, utbildning och kompetens för uppdraget. Dessa krav får genomslag på säkerhetsföretagen på det sättet att rederiet inte kan upphandla tjänsten av ett säkerhetsföretag som inte kan leverera en tjänst som lever upp till kraven (prop. s. 28). Vidare kan i ett tillstånds särskilda

villkor regleras t.ex. hur säkerhetspersonalen mer exakt ska agera när det gäller användning av våld i händelse av en piratattack. Det är också möjligt för regeringen att ta in sådana regler i en myndighetsföreskrift.

Utskottet anser också, i likhet med regeringen, att det är viktigt att tillståndsgivningen följs upp genom en tillsyn över hur bevakningen genomförs ombord på de berörda fartygen eftersom beväpnad säkerhetspersonal kommer att användas ombord. Tillståndsmyndigheten ska utöva tillsyn över att lagen, föreskrifter som har meddelats i anslutning till den och tillståndsbesluten följs.

Mot denna bakgrund anser utskottet att den föreslagna lagstiftningen uppfyller det ovan nämnda kravet på restriktivitet. Justitieutskottet anser sålunda, utifrån de utgångspunkter som utskottet har att beakta, att trafikutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka de aktuella motionsyrkandena.

Stockholm den 21 mars 2013

På justitieutskottets vägnar

*Morgan Johansson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Johan Pehrson (FP), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Maria Ferm (MP), Caroline Szyber (KD), Richard Jomshof (SD), Lena Olsson (V), Carl-Oskar Bohlin (M) och Mattias Jonsson (S).

# Avvikande mening

## **Bevakning ombord på svenska fartyg (MP)**

Maria Ferm (MP) anför:

De allt fler och allt våldsammare piratattacker som den internationella sjöfarten utsätts för av framför allt somaliska pirater i Adenviken och på Indiska oceanen är självklart ett problem. Förslagen i propositionen att öka möjligheterna till egenskydd i form av beväpnad säkerhetspersonal ombord på svenska handelsfartyg är dock missriktade och står inte i paritet med den problembild som beskrivs.

De föreslagna åtgärderna innebär en falsk trygghet och är inte en långsiktig lösning på ett allvarligt problem för sjöfarten. Risken är överhängande att åtgärderna bara leder till en oönskad våldsspiral där även piraterna beväpnar sig med allt tyngre vapen.

Framför allt utgör dock överflyttningen av det statliga våldsmonopolet till utländska säkerhetsföretag ett problem, särskilt som det i det här fallet inte handlar så mycket om polisiära tjänster utan om rent militära.

En grundläggande princip i en rättsstat som den svenska är att staten har ett våldsmonopol. Det har redan i dag skett en viss delegering av denna rätt till privata bevakningsföretag. Med undantag för nödvärnsrätten är det inte tillåtet för privatpersoner att bruka våld eller på annat sätt ta lagen i egna händer för att skydda liv och egendom. Steget till att överföra rent militär våldsanvändning till privata säkerhetsföretag anser jag vara direkt olämpligt.

Det är Försvarsmakten som har till uppgift att skydda svenska fartyg inom svenskt territorium och på fritt hav under fred och neutralitet. Principen att staten i grunden ensam har rätt att utöva våld gäller även ombord på svenska handelsfartyg.

Det naturliga hade därför varit att försöka tillgodose handelsflottans behov av skydd genom att låta Försvarsmakten åta sig uppgiften, precis som Frankrike, Nederländerna och Italien gör. Men utan att närmare utreda frågan avfärdar regeringen den möjligheten med konstaterandet: ”den lösningen skulle inte fungera i Sverige av såväl organisatoriska som kostnadsmissiga skäl” (prop. s. 27).

Det måste anses som högst motsägelsefullt att samtidigt som vi i Sverige har en grundläggande målsättning med vapenlagstiftningen som går ut på att begränsa tillgången till vapen i samhället, föreslår regeringen en ny lag som öppnar för att privatpersoner ska få beväpna sig med tunga vapen och ta över det statliga våldsmonopolet. Regeringens förslag på en privat säkerhetslösning för rederierna framför en statlig, utgör ett skifte, ett vägval, där regeringen väljer det sämsta av de tänkbara alternativen. Jag

menar att den statsrättsliga sidan i fråga om att anlita privata säkerhetsföretag förtjänar att utredas närmare innan regeringen lägger fram något förslag i denna riktning.

Regeringens förslag riskerar vidare att ge privata militära företag och privata säkerhetsföretag en långtgående rätt att utöva våld, samtidigt som det saknas internationella modeller för auktorisering, certifiering och standarder för privata säkerhetsföretag som tillhandahåller tjänster ombord på fartyg. Därutöver finns det en stor brist i tillsynen och myndighetsutövandet när det gäller privata säkerhetsföretag, men kanske framför allt privata militära säkerhetsföretag. De internationella exemplen förskräcker eftersom det läggs ett alltför stort ansvar på rederierna att själva reglera hanteringen av de privata säkerhetsföretagen. Det är viktigt att just den här växande branschen, privata militära företag och privata säkerhetsföretag, regleras hårdare, och ett absolut minimum är att den svenska regeringen har kontroll över vilka dessa företag är och vilka tjänster de saluför. Här måste regeringen stävja och reglera snarare än öppna för en ny födkrok för en bransch på liv och död, där kontrollen är bristfällig.

Sammanfattningsvis är jag inte emot att fartygen bevakas, men detta bör inte göras av privata utländska säkerhetsföretag – där det kan finnas en risk för att de t.ex. tar in före detta barnsoldater – utan av Försvarmakten. Mot denna bakgrund bör trafikutskottet avstyrka regeringens proposition samt, med tillstyrkande av de båda aktuella motionsyrkandena, föreslå att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att den statsrättsliga sidan i fråga om att anlita privata säkerhetsföretag utredas närmare innan regeringen lägger fram förslag i just denna riktning.



## Särskilt yttrande

### **Bevakning ombord på svenska fartyg (V)**

Lena Olsson (V) anför:

Förslaget som innebär att privata säkerhetsföretag ges rätten att använda vapen på svenska fartyg går stick i stäv med en restriktiv svensk vapenpolitik, men jag ser i dagsläget inget annat alternativ. Jag delar en del av de farhågor som framförs i motion 2012/13:T16 (MP) angående bevakning ombord på svenska fartyg, samtidigt som jag inser att den ökande omfattningen och brutaliseringen av piratverksamheten är ett reellt problem för svenska fartyg och att behovet av att kunna skydda sig mot attacker har ökat. Jag har därför valt att inte ha en avvikande mening till förmån för motionen. Det kan tilläggas att det enligt min mening, mot bakgrund av att förslaget innebär ett tydligt avsteg från principen om statens våldsmonopol, finns goda skäl för regeringen att årligen utvärdera hur lagen har tillämpats och redovisa detta för riksdagen.