



Bevakning ombord på svenska fartyg

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2012/13:78 Bevakning ombord på svenska fartyg samt en följdmotion som väckts med anledning av propositionen. Justitieutskottet har lämnat ett yttrande i de delar som berör justitieutskottets beredningsområde.

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om bevakning ombord på svenska fartyg. Från att ha utgjort ett relativt begränsat problem har sjöröveriet ökat under det senaste decenniet. Det finns dock inte något känt exempel på att pirater har lyckats ta sig ombord på ett fartyg som haft beväpnad säkerhetspersonal. Utskottet betonar samtidigt att det är viktigt att undvika att beväpnade säkerhetsstyrkor leder till en upptrappning av våldet vid ett eventuellt piratangrepp. Utskottet framhåller också att ett fartyg utan beväpnad personal är i det närmaste skyddslöst då den svenska staten saknar möjligheter att ingripa genom polisen, Försvarsmakten m.m. Vidare är det av stor vikt att den grundläggande principen att väpnat våld alltid ska vara en sista utväg vidmakthålls även i en situation med påbörjat piratangrepp. Utskottet konstaterar att förslaget ligger i linje med IMO:s rekommendationer på området. Slutligen finner utskottet, i likhet med regeringen, att Transportstyrelsen bör vara såväl tillståndsmyndighet som tillsynsmyndighet.

I betänkandet finns en reservation (MP) och ett särskilt yttrande (V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Bevakning ombord på svenska fartyg	5
Reservation	22
Bevakning ombord på svenska fartyg (MP)	22
Särskilt yttrande	24
Bevakning ombord på svenska fartyg (V)	24
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	25
Propositionen	25
Följdmotionen	25
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	26
<i>Bilaga 3</i>	
Justitieutskottets yttrande	29

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Bevakning ombord på svenska fartyg

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om bevakning ombord på svenska fartyg med den ändringen att SFS-numret i 6 § ändras till (1994:1009).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:78 och avslår motion 2012/13:T16 av Annika Lillemets m.fl. (MP) yrkandena 1–3.

Reservation (MP)

Stockholm den 16 april 2013

På trafikutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (S), Jan-Evert Rådström (M), Monica Green (S), Jessica Rosencrantz (M), Lars Mejern Larsson (S), Sten Bergheden (M), Lars Tysklind (FP), Anders Åkesson (C), Lars Johansson (S), Edward Riedl (M), Stina Bergström (MP), Annelie Enochson (KD), Tony Wiklander (SD), Siv Holma (V), Lotta Finstorp (M), Johan Andersson (S) och Hans Unander (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2012/13:78 Bevakning ombord på svenska fartyg samt en följdmotion. Till grund för propositionen ligger promemorian Bevakning ombord på svenska fartyg (Ds 2012:15). Promemorian har remissbehandlats. Regeringen har inhämtat Lagrådets yttrande och även följt dess förslag, vilket har lett till föranlett ändringar av vissa paragrafer och i författningskommentarerna.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut och motionsförslagen återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag återges i bilaga 2.

Utskottet beslutade den 19 mars 2013 att bereda justitieutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och följdmotionen i de delar som berör justitieutskottets beredningsområde. Justitieutskottets yttrande återges i bilaga 3.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen en ny lag om beväpnad bevakning ombord på svenska fartyg. Syftet med den föreslagna lagen är att möjliggöra bevakning för att skydda fartyget, besättningen, passagerarna och lasten mot angrepp av utomstående personer. Lagen föreslås endast gälla fartyg som omfattas av den internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar. Fartygen ska också befinna sig utanför det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Enligt den föreslagna lagen ska en redare kunna få tillstånd för beväpnad bevakning ombord på fartyg som löper en risk att utsättas för piratangrepp. Tillståndet föreslås innebära att säkerhetspersonalen har rätt att inneha vissa slag av skjutvapen och ammunition ombord. Förslaget har utformats med utgångspunkt från rekommendationerna på området från Internationella sjöfartsorganisationen (International maritime organization, IMO).

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

Utskottets överväganden

Bevakning ombord på svenska fartyg

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om bevakning ombord på svenska fartyg. Utskottet framhåller att det inte finns något känt exempel på att pirater lyckats ta sig ombord på ett fartyg som haft beväpnad säkerhetspersonal. Det är också viktigt att beakta att ett fartyg utan beväpnad personal är i det närmaste skyddslöst då den svenska staten saknar möjligheter att ingripa genom polisen, Försvarsmakten m.m. Utskottet betonar särskilt att den grundläggande principen att väpnat våld alltid ska vara en sista utväg vidmakthålls även i en situation med påbörjat piratangrepp.

Jämför reservation (MP) och särskilt yttrande (V).

Bakgrund

Piratattacker

Under början av 2000-talet kom handels- och fiskefartyg utanför Somalias kust att allt oftare attackeras av pirater med baser längs den somaliska kusten. Trots militära operationer har omfattningen av piratverksamheten fortsatt att öka. De områden som är särskilt utsatta är Adenviken och vattnet utanför Somalias kust även om piraterna numera opererar över hela Indiska oceanen. Området kring Adenviken är ett av de mest trafikerade i världen. Årligen passerar ca 17 500 fartyg Röda havet och Adenviken antingen för in- eller utpassering genom Suezkanalen. Tendensen är att piraterna opererar över allt större områden och att attackerna blir alltmer brutala till sin karaktär. Piraterna utgår från baser längs den somaliska kusten. De kapar fartygen och begär sedan höga lösensummor för att släppa dem. Även i övriga delar av världen förekommer piratattacker. Förhållandena för gisslan är mycket svåra och piraterna hotar ofta med att döda eller skada gisslan.

Orsakerna

Orsakerna till sjöröveriet är i grunden sociala. Samtidigt som den somaliska staten föll sönder i ett samhälle av rivaliserande klaner utarmades kustfisket i regionen av utländska fiskefartyg. Somaliska fiskare gick därför över till att ägna sig åt relativt kustnära kapningar av fartyg. Verksamheten visade sig vara mycket lukrativ och i dag bedrivs den på ett i det närmaste professionellt sätt.

Den svenska inställningen

Den svenska inställningen har hittills varit att de handelsfartyg som trafikerar området inte bör skydda sig genom att använda vapen eftersom detta skulle kunna leda till en upptrappning av våldet. Det har i stället ansetts lämpligare att fartygen förlitar sig på det skydd som de marina styrkor som stationerats i området kan erbjuda samt tillämpa sjöfartsnäringens bästa praxis rörande egenskydd, (Best Management Practices, BMP), t.ex. hög fart, försvarande av ankrar och av fartygen samt att inte gå för nära den somaliska kusten. Emellertid har brutaliteten och omfattningen av piratattacker visat att dessa åtgärder inte är tillräckliga för att undvika piratattacker.

Internationell utblick

I takt med att antalet piratattacker och brutaliteten i dessa har ökat har den internationella opinionen rörande beväpnad säkerhetspersonal svängt. Motståndet var från början mycket stort men i dag överväger allt fler stater en sådan möjlighet eller liknande möjligheter.

Flera andra länder har vidtagit åtgärder för att öka rederiernas möjligheter att skydda sina fartyg. Danmark, Frankrike, Italien, Norge, Nederländerna och Storbritannien tillåter beväpnade säkerhetsvakter ombord på fartyg. Regleringarna skiljer sig åt och i vissa länder utgörs säkerhetspersonalen av militären.

Inom Förenta nationerna (FN) har en rad åtgärder vidtagits för att komma till rätta med sjöröveriet utanför Somalias kust. Efter det att FN:s transporter av hjälpsändningar till Somalia angripits inleddes genom EU:s försorg en sjömilitär övervakning av den somaliska kusten och av Adenviken, Operation Atalanta. Operationen pågår fortfarande och har medfört att angreppen på fartygen med hjälpsändningar till den somaliska befolkningen har upphört. Ett flertal pirater har också gripits och lagförts i olika länder. Trots att operationen har medfört att kapningarna har minskat i området med militär övervakning har attackerna som helhet i övriga världen, t.ex. i Västafrika, ökat i omfattning och till sin karaktär blivit grövre.

Internationella rekommendationer

Inom FN:s fackorgan IMO har man utvecklat vägledande riktlinjer för hur handelsfartyg ska agera för att skydda sig mot piratattacker. I anslutning till dessa riktlinjer har en handbok med det bästa praxis utvecklats. Den förutsätter att det görs en riskanalys innan resan genom riskområdet påbörjas. Analysen ska omfatta besättningens säkerhet, fartygets fribord och fartresurser, sjögång och sannolikheten för pirataktiviteter under resan. Systemet för anmälan av fartyg i riskområdet ska också användas. Rederierna rekommenderas även att förse de fartyg som rör sig i riskområden med skyddsutrustning som t.ex. elstängsel, taggråd och vattenkanoner. Där-

emot säger handboken ingenting om beväpning av besättning eller användning av beväpnad säkerhetspersonal. Svenska fartyg följer strikt IMO:s riktlinjer och handboken för bästa praxis.

Jurisdiktionsfrågor

Verksamheter som innefattar bevakning och vapeninnehav är omgärdade av starka restriktioner i de flesta länder. I Sverige regleras dessa områden främst genom lagen (1974:191) om bevakningsföretag och vapenlagen (1996:67). Huruvida dessa lagar är tillämpliga i fråga om beväpnad säkerhetspersonal ombord på fartyg som befinner sig utanför svenskt territorium hänger samman med frågan om svensk jurisdiktion över svenska fartyg som befinner sig utanför svensk territorium. Eftersom jurisdiktionen utgör ett utflöde av statsuveräniteten krävs att det finns en anknytning till staten. När det gäller fartyg är egendomen anknytningsen, vilket innebär att svenska domstolar alltid har möjlighet att döma över gärningar begångna på svenska fartyg. Allmän folkrätt sätter emellertid gränser för hur långt jurisdiktionen kan utsträckas utanför det egna territoriet, vilket kan leda till bl.a. konkurrerande anspråk på jurisdiktion.

Folkrättsliga bestämmelser om jurisdiktion över fartyg återfinns i 1982 års havsrättskonvention (Unclos). I och med registreringen i en viss stats fartygsregister får fartyget sin nationalitet. Nationaliteten manifesteras genom den flagga fartyget för. På internationellt vatten är flaggstatens jurisdiktion över fartyget i princip exklusiv. Ett undantag från denna regel gäller sjöröveri, där vilken stat som helst har rätt att borda och uppbringa fartyg som tagits genom sjöröveri eller befinner sig under kontroll av pirater. De gripna kan sedan lagföras i vilket land som helst. Beträffande territorialhavet gäller att kuststaten har jurisdiktion över detta. Folkrätten tillerkänner dock fartyg rätt till oskadlig genomfart genom andra länders territorialhav. Som särskilt exempel på förbjudna aktiviteter som anses störa ordningen i kuststaten anges i Unclos, (artikel 19), varje övning eller bruk av vapen. På kuststatens inre vatten anses kuststaten i princip ha full jurisdiktion.

Propositionen

Behovet av beväpnad bevakning

Regeringen bedömer i propositionen att lagen om bevakningsföretag och vapenlagen är tillämpliga beträffande bevakning samt innehav av vapen ombord på svenska fartyg även när dessa befinner sig utanför svenskt territorium. I princip krävs således att den som åtar sig bevakningsuppdrag ombord på svenska fartyg är auktoriserad samt att det finns tillstånd att inneha vapen. Regeringen framhåller att en annan tolkning skulle leda till svårigheter genom att till vissa delar göra ett fartyg till laglöst område.

I propositionen föreslår regeringen att en möjlighet att anlita beväpnad säkerhetspersonal från privata säkerhetsföretag ombord på svenska fartyg införs. Regeringen bedömer vidare att förslaget bör utformas restriktivt samt ligga i linje med de rekommendationer som antagits av IMO. Det framhålls i propositionen att det inte är möjligt att bevaka hela riskområdet i Indiska oceanen med marina stridskrafter eller kustbevakningsenheter. Dessutom har risken för piratattacker och brutaliteten i dessa ökat. Frågan har därför uppstått om handelsfartyg som trafikerar riskområdet utanför Somalias kust samt andra områden där det finns risk för piratattacker bör få möjlighet att skydda sig själva genom medförande av beväpnad säkerhetspersonal från privata säkerhetsföretag. IMO avråder från att beväpna besättningarna ombord eftersom dessa i allmänhet saknar utbildning för att hantera vapen. I fråga om privata säkerhetsföretag ombord har IMO inte tagit ställning utan angivit att det är en fråga för varje enskild flaggstat.

Regeringen framhåller det komplexa i frågan att tillåta beväpnad säkerhetspersonal att beskydda personer och egendom på vad som är svenskt territorium men betonar samtidigt att den svenska staten har små, eller inga, möjligheter att ingripa mot piratattacker som utförs mot ett fartyg i internationella farvatten.

Ett piratangrepp kan ur besättningens synvinkel beskrivas som en nödvärmsituation, varför besättningen har rätt att skydda sig själva och fartyget vid ett angrepp. I praktiken kan besättningen dock sällan göra mer än att använda sig av de passiva skyddsåtgärder som rekommenderas i handboken, dvs. skyddsmanövrar, taggtrådsstängsel, vattenkanoner m.m.

En särskild lag

Regeringen föreslår att en särskild lag om bevakning ombord på svenska fartyg bör införas. Lagen om bevakningsföretag och vapenlagen är tillämplig ombord på svenska fartyg när dessa befinner sig utanför svensk territorium. Lagen om bevakningsföretag är dock utformad utifrån svenska förhållanden. De bevakningsuppdrag det är fråga om är betydligt mer riskfyllda än normala bevakningsuppdrag i Sverige och kräver en helt annan typ av personal och utrustning. Beroende på rutter, bevakningsuppdragens längd och bevakningsföretagens tillstånd i olika länder kan rederierna behöva skifta mellan olika säkerhetsföretag. Även bestämmelserna i vapenlagen är primärt utformade för svenska förhållanden. Piraterna använder sig i dagsläget av raketgevär med en räckvidd om ca 700 meter. För att hålla en angräparare på avstånd krävs med andra ord betydligt kraftigare vapen än vad väktare i Sverige har tillåtelse att inneha.

Tillämpningsområdet

Vidare föreslår regeringen att lagen ska gälla för bevakning med beväpnad säkerhetspersonal ombord på svenska fartyg i syfte att skydda fartyget, besättningen, passagerarna och lasten mot angrepp av utomstående perso-

ner. Lagen föreslås gälla i fråga om fartyg som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning 725/2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och hamnanläggningar som befinner sig utanför det ekonomiska samarbetsområdet. I fråga om bevakning och innehav av skjutvapen och ammunition som kräver tillstånd enligt den föreslagna lagen ska lagen om bevakningsföretag eller vapenlagen inte tillämpas. Med skjutvapen och ammunition föreslås gälla detsamma som avses i 1 kap. 2 och 5 §§ vapenlagen. Regeringen anser också att lagen bör begränsas till att endast gälla passagerarfartyg och lastfartyg med en bruttodräktighet av 500 eller mer. Det är också den typen av fartyg som har kapacitet att ta ombord säkerhetspersonal av det aktuella slaget. Eftersom samtliga områden där det finns risk för piratattacker är belägna utanför EES är det lämpligt att lagen begränsas till att gälla dessa områden.

Tillståndskrav

I propositionen föreslås att tillstånd ska krävas för att en redare ska få anlita säkerhetspersonal för bevakning som omfattas av lagen. Tillståndet föreslås avse anlitan av säkerhetspersonal för bevakning ombord på ett visst fartyg samt vara begränsat till en viss resa under en viss tid, högst två år. Vidare föreslås att det ska anges i tillståndet vilka slag av skjutvapen och ammunition säkerhetspersonalen får inneha ombord samt hur dessa ska förvaras.

Regeringen påpekar att det inte är säkert att en redare har behov av att få tillstånd för samtliga fartyg eftersom vissa av dessa kan trafikera farvattnen där det inte finns risk för piratattacker. Även om det är troligt att de flesta redare kommer att ansöka om tillstånd för en viss tid är det också möjligt att behovet av säkerhetspersonal kan gälla endast för en enstaka resa. Anledningen till att tillståndet inte bör kunna beviljas för längre tid än två år är, anger regeringen, att tillståndsmyndigheten med jämna mellanrum ska pröva om det finns förutsättningar för fortsatt tillstånd. Ingenting hindrar dock att vapenlagens regler används som vägledning när det gäller t.ex. minimiålder.

Det är redaren som ska ansvara för att det installeras tillräckliga förvaringsutrymmen för skjutvapen och ammunition ombord. Den praktiska hanteringen av skjutvapnen och ammunitionen kommer emellertid att falla på säkerhetspersonalen.

Förutsättningar för tillstånd till bevakning

Regeringen föreslår att tillstånd endast får beviljas om det kan antas att det finns en risk att fartyget kan utsättas för angrepp av utomstående personer, att bevakningen kommer att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt samt att den i övrigt uppfyller de krav som ställs på bevakning av det aktuella slaget. Vid prövningen ska det särskilt beaktas att organisationen har utformats på ett lämpligt sätt. Vidare föreslår regeringen att ett tillstånd ska förenas med villkor i fråga om utförandet av

bevakningen, rapportering av incidenter, samt säkerhetspersonalens sammansättning, lämplighet, utbildning och kompetens för uppdraget. Regeringen föreslår också att tillståndet ska få förenas med ytterligare villkor i vissa frågor.

Regeringen framhåller det centrala i att det måste finnas en risk att fartyget kan utsättas för angrepp av utomstående personer för att tillstånd ska kunna komma i fråga. Eftersom de områden som utgör högriskområden växlar över med tiden är det inte lämpligt att införa en geografisk avgränsning i lag. Däremot förklarar regeringen sin avsikt att i en förordning ta in en bestämmelse som begränsar möjligheten till väpnad bevakning till sådana geografiska områden där det finns risk för angrepp av utomstående personer. Vidare anger regeringen att tillståndet ska kunna gälla i sådana angränsande geografiska områden där det är möjligt att ta ombord och sätta i land beväpnad personal.

Det är också viktigt att redaren kan visa att det eller de säkerhetsföretag som anlitas är lämpliga samt har den kompetens som krävs. Utgångspunkten, framhåller regeringen, bör vara att det kan antas att anlitaandet av säkerhetspersonal samt bevakningen kommer att ligga i linje med de internationellt gällande rekommendationerna på området. Särskilt IMO:s rekommendationer bör följas. I dessa rekommendationer anges att redare bör kontrollera vem eller vilka som äger företaget samt företagets struktur, säte, finansiella ställning, kvalitetssystem och ledningens erfarenhet och kompetens. Företaget bör också ha rutiner för ordergivning och livräddning. Personalen måste ha rätt utbildning och kompetens samt kontrolleras med avseende på tidigare anställningar, fysisk och psykisk hälsa samt utbildning i vapenhantering. Det bör också finnas ett system för fortlöpande kontroll av personalen.

Regeringen förtydligar också att ett särskilt villkor för tillstånd ska gälla förhållandet mellan befälhavaren och säkerhetspersonalen med avseende på vem som har det yttersta ansvaret för verksamheten ombord. Enligt sjölagen är det befälhavaren som bär det yttersta ansvaret. Det betyder att säkerhetspersonalen inte kan agera helt på egen hand för att avvärja vad den uppfattar som en piratattack. Det är befälhavaren som måste ge order om att ingripa. Därefter torde det av rent praktiska skäl få gå till så att säkerhetspersonalen får agera självständigt eftersom en befälhavare normalt saknar kompetens att direkt leda sådana operationer. Vidare kan det i särskilda villkor regleras mer exakt hur säkerhetspersonalen ska agera när det gäller våld i händelse av en piratattack. Det kan t.ex. innebära att säkerhetspersonalen först ska visa att de har tillgång till skjutvapen, därefter avlossa varningsskott och att verkanseld endast får avlossas som en yttersta åtgärd.

Innehav av skjutvapen ombord

Det föreslås i propositionen att tillstånd ska få beviljas endast om det kan antas att skjutvapnen och ammunitionen är avsedda att skydda fartyget, besättningen, passagerarna och lasten samt i övrigt framstår som lämpliga för ändamålet samt om det kan antas att säkerhetspersonalen har ändamålsenlig utbildning och även i övrigt är lämpad att inneha skjutvapnen och ammunitionen. Regeringen föreslår också att säkerhetspersonalen ska vara skyldig att följa vad som anges i tillståndet om vilka slag av skjutvapen och ammunition som får innehas ombord samt villkoren om hur skjutvapen och ammunition ska förvaras ombord.

Regeringen påpekar att eftersom vapenlagen inte är tillämplig krävs inte heller synnerliga skäl för innehav av enhandsvapen och helautomatiska vapen. Vidare ställs inte identiska krav på utbildning och erfarenhet som i vapenlagen. I stället, framhåller regeringen, kan tillstånd för innehav knyta an till de krav som gäller i de länder där säkerhetsföretagen har sin hemvist.

I IMO:s dokument finns en lång rad krav på hur säkerhetspersonalen ska vara utbildad, sammansatt, utrustad och försäkrad. Kraven är mycket detaljerade och regeringen anger att detaljeringsgraden överstiger vad som skulle vara ändamålsenligt och brukligt att reglera i svensk lag. Därför anser regeringen att dessa regelkrav bör utarbetas på lägre nivåer i det samlade regelverket.

Anteckning i skeppsdagboken

Regeringen föreslår att en befälhavare som tar ombord säkerhetspersonal ska se till att personalens identitet, tidsperioden under vilken denna finns ombord samt typ av skjutvapen, kaliber och identifikationsnummer eller annan uppgift som kan identifiera de skjutvapen som finns ombord antecknas i den skeppsdagbok som avses i sjölagen. Även den mängd ammunition som tas ombord respektive lämnar fartyget ska antecknas.

Förslaget syftar till att underlätta en utredning av en incident, en olycka eller ett brott som inträffar ombord på ett svenskt fartyg i samband med en piratattack.

Tillståndsmyndighet

I propositionen föreslås vidare att ansökan om tillstånd ska prövas av tillståndsmyndigheten. Regeringen föreslår att den ska bemyndigas att föreskriva vilken myndighet som ska pröva frågor om tillstånd enligt lagen.

Regeringen gör bedömningen att den även får föreskriva att prövningen ska göras i samråd med andra myndigheter. Vidare bedömer regeringen att Transportstyrelsen bör vara tillståndsmyndighet och att prövningen av frågor om tillstånd bör göras i samråd med Rikspolisstyrelsen.

Det finns, anger regeringen, tre olika myndigheter som kan komma i fråga som tillståndsmyndighet: Länsstyrelsen i Stockholm, Rikspolisstyrelsen och Transportstyrelsen. Länsstyrelsen sköter auktorisering av bevak-

ningspersonal och godkännande av personal. Bevakning i Sverige skiljer sig dock mycket åt från bevakning ombord på fartyg till skydd mot pirat-attacker. Rikspolisstyrelsen har ett allmänt ansvar för vapenfrågor, men handlägger inte frågor om de slags vapen som nu är aktuella utan snarare jaktvapen och sportsskyttevapen. Transportstyrelsen ansvarar för sjösäkerhet och arbetsmiljön ombord på fartyg och är van att hantera frågor med anknytning till IMO där mycket av det internationella regelverket kommer att utformas.

Övriga tillståndsfrågor

Regeringen föreslår att tillståndsmyndighetens beslut i tillståndsärenden, om föreläggande vid vite och om återkallelse ska få överklagas vid allmän förvaltningsdomstol. Vidare föreslås att prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten. Det föreslås också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om bevakning som omfattas av den föreslagna lagen samt om tillstånd för denna.

Tillsyn

I propositionen föreslås att tillståndsmyndigheten även ska få utöva tillsyn över att den föreslagna lagen, de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen och de beslut som har meddelats med stöd av den följs. Andra myndigheter som regeringen bestämmer ska på begäran biträda tillståndsmyndigheten. Vid tillsynen ska särskilt kontrolleras att de krav och villkor som ställs på bevakningen är uppfyllda. En redare ska lämna tillståndsmyndigheten de upplysningar om bevakningen som den begär. Det föreslås också att tillståndsmyndigheten ska ha rätt att ta del av samtliga handlingar som rör bevakningen ombord samt tillträde till de berörda fartygen. En redare ska årligen lämna en redogörelse till tillståndsmyndigheten om den bevakning som bedrivits ombord. Slutligen föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om tillsyn över bevakningen.

Regeringen påpekar att tillståndsgivningen och tillsynen är nära förbundna med varandra och att det därför är lämpligt att samma myndighet utöver dem båda. I praktiken kommer tillsynen att innebära att kontrollera att gällande internationella rekommendationer på området följs. Organisationen och planläggningen måste även ha utformats på ett lämpligt sätt i praktiken. En incident ska en rapporteras till tillsynsmyndigheten så snart det är möjligt, anger regeringen.

Föreläggande och återkallelse

Regeringen föreslår att om en redare underlåter att lämna upplysningar, låta tillståndsmyndigheten ta del av handlingar eller lämna en redogörelse ska tillståndsmyndigheten få förelägga redaren att göra det. Vidare föreslås

att tillståndsmyndigheten ska få förelägga en redare att vidta de rättelser och andra åtgärder som föranleds av tillsynen. Föreläggandena föreslås få förenas med vite. Det föreslås också att tillståndsmyndigheten ska få besluta att återkalla ett tillstånd om förutsättningarna inte längre är uppfyllda eller om det på grund av att fartyget bytt ägare eller annars finns särskild anledning till återkallelse. Ett beslut om återkallelse av ett tillstånd förelås gälla omedelbart, om inte något annat anges.

Regeringen belyser att det kan uppstå situationer där det upptäcks att bevakningen bedrivs i strid med tillståndet eller dess villkor och där redaren inte vidtar rättelse trots vitesföreläggande. Det torde också kunna uppstå situationer med allvarliga brott mot tillståndet eller dess villkor där tillståndet bör kunna återkallas utan föregående begäran om rättelse eller vitesföreläggande. Vidare påpekar regeringen att det ibland kan vara opraktiskt att återkalla ett tillstånd med omedelbar verkan under en pågående resa eftersom fartyget kan befinna sig på öppet hav åtskilliga dagar från nästa hamnanlop.

Straffansvar

När det gäller straffrättsliga sanktioner föreslår regeringen att en redare, eller den i en redarens ställe, som uppsåtligen eller av oaktsamhet utan tillstånd anlitar säkerhetspersonal för bevakning som omfattas av den föreslagna lagen ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Regeringen betonar att straffrättsliga sanktioner är nödvändiga eftersom det annars inte finns någon sanktion för en redare som anlitar säkerhetspersonal utan tillstånd. Handlandet bör kunna jämföras med att en person utan auktorisation bedriver bevakningsverksamhet. Straffbestämmelsens lydelse omfattar inte bara fallet att tillstånd helt saknas utan också att tillstånd visserligen finns men att det har förekommit innehav av skjutvapen i strid med tillståndet, t.ex. genom att andra slags vapen än de som tillståndet omfattar har tagits ombord.

Regeringen föreslår också att en redare, eller den i en redares ställe, som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar en osann uppgift i de upplysningar som tillståndsmyndigheten begär eller i den redogörelse som årligen ska lämnas till myndigheten ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Vidare föreslås i propositionen att den i säkerhetspersonalen som i samband med bevakning som omfattas av den föreslagna lagen uppsåtligen innehar skjutvapen eller ammunition ombord utan att tillstånd till detta beviljats döms till fängelse i högst ett år. Om brottet är grovt föreslås fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Det föreslås också att den som, i fråga om förvaring av skjutvapen eller ammunition, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot villkor som meddelats med stöd av den föreslagna lagen ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Slutligen föreslås, rörande straffrätts sanktioner, att en befälhavare som uppsåtligt eller av oaktsamhet underlåter att se till att uppgifter som enligt den föreslagna lagen ska antecknas i skeppsdagboken redovisas på ett korrekt och fullständigt sätt döms till böter.

Det är inte meningen, betonar regeringen att befälhavaren ska tvingas skaffa sig expertkunskaper om vapenmodeller och deras kalibrar. Mot bakgrund av att det är fråga om vapen med viss eldkraft måste det ändå ställas krav på att befälhavaren antecknar dessa förhållanden med en viss grad av noggrannhet och därför tillägnar sig viss kunskap om sådana förhållanden. Befälhavaren bör dock kunna utgå från att den vapendokumentation och andra uppgifter som rederiet eller säkerhetspersonalen har tillhandahållit är riktig.

Sekretess

Regeringen bedömer att uppgifter som finns i ansöknings- och tillståndsärenden som även innefattar fartygets skyddsplan kan sekretessbeläggas enligt 18 kap. 8 § 5 offentlighets- och sekretesslagen. Enligt detta lagrum gäller sekretess för uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysningar om en säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser den civila sjöfarten. Uppgifter som kan sekretessbeläggas är t.ex. information om beredskap för att hindra att någon obehörig tar sig ombord på fartyget, svagheter i fartygets utrustning och innehållet i vissa gods försändelser.

Vidare gör regeringen bedömningen att uppgifter om affärs- eller driftsförhållanden hos redaren och det säkerhetsföretag som ska anlitas kan sekretessbeläggas enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen. En förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är emellertid, anger regeringen, att det anges i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen i vilken utsträckning sekretessen gäller.

Regeringen påpekar att för affärs- och driftsförhållanden hos tredje man råder absolut sekretess.

Något behov att sekretessbelägga andra uppgifter finns inte, enligt regeringen.

Ikraftträdande

För att inte i onödan riskera säkerheten för besättningarna ombord på svenska fartyg som trafikerar områden där det finns risk för piratattacker bör den föreslagna lagen träda i kraft så snart som möjligt, anger regeringen, samtidigt som hänsyn måste tas till riksdagsbehandling och arbete med nödvändiga förordningar och myndighetsföreskrifter. Regeringen föreslår därför att lagen träder i kraft den 1 juli 2013.

Behov av övergångsföreskrifter saknas enligt regeringen.

Motionen

I följdmotion 2012/13:T16 understryker Annika Lillemets m.fl. (MP) att problemet med piratattacker mot svenska fartyg är allvarligt. Däremot anser motionärerna att de förslag som lämnas i propositionen är missriktade. Motionärerna är inte emot att svenska fartyg bevakas men däremot att privata företag används i stället för den svenska Försvarsmakten. Motionärerna ifrågasätter om det är lämpligt att överlåta statens våldsmonopol till privata säkerhetsföretag. Skyddet av fartygen innebär militära tjänster. Det framgår inte i propositionen om det har utretts huruvida den svenska militären skulle kunna ansvara för säkerheten ombord på svenska fartyg i riskområden.

Motionärerna påpekar också att det är ett mycket litet antal svenska fartyg som trafikerar områden med hög risk att utsättas för piratattacker, för närvarande 16 stycken.

På grund av Operation Atalanta och ett ökat säkerhetsmedvetande hos rederierna har piratattacker i Adenviken och indiska Oceanen nästan halverats under 2012, uppger motionärerna och betonar att de tycker att det är bra att Sverige fortsätter att delta i militära insatser som EU:s Operation Atalanta.

Motionärerna lyfter fram att det finns en risk för att rederierna och besättningen ges en falsk känsla av trygghet genom propositionens förslag och att förslaget i stället riskerar att leda till en ökande våldsspiral. Det krävs mycket tunga vapen för att avvärja en piratattack. Detta kan leda till att piraterna använder sig av än tyngre beväpning. En annan viktig aspekt är om det är rimligt att privata aktörer utför bevakning med så tung beväpning.

I motionen påpekas att varken IMO eller dess handbok om bästa praxis för att avvärja piratattacker behandlar beväpning av besättning eller användning av beväpnad säkerhetspersonal. Vidare framhåller motionärerna att även om ett flertal andra länder har valt att tillåta beväpnad säkerhetspersonal ombord har ett antal länder, (Frankrike, Nederländerna och Italien) valt att låta den inhemska försvarsmakten utföra bevakningen.

Vidare framhålls i motionen att även om det skulle anses vara riktigt att överlämna det svenska våldsmonopolet till privata aktörer bör konsekvenserna och riskerna med detta utredas bättre.

Motionärerna lyfter även fram straffrättsliga problem då propositionen innehåller straffbestämmelser bl.a. om innehav av vapen utan tillstånd och överdriven våldsanvändning i en nödvärnssituation. Motionärerna ifrågasätter om det är möjligt att döma utländska personer för brott som är begångna utomlands.

Det är också, enligt motionärerna, tveksamt vad som utgör en auktorisering eftersom det inte finns internationella riktlinjer.

Motionärerna menar att den växande branschen med privata militära företag och privata säkerhetsföretag bör regleras hårdare och att den svenska regeringen måste ha kontroll över vilka dessa företag är och vilka tjänster de saluför när dessa anlitas på svenskt territorium.

Med anledning av det anförda yrkar motionärerna att proposition 2012/12: 78 Bevakning ombord på svenska företag ska avslås (yrkande 1). Vidare yrkas att konsekvenserna av att överflytta våldsmonopolet från staten till privata aktörer ska utredas (yrkande 2) samt att det ska utredas hur Försvarsmakten skulle kunna uppfylla den svenska handelsflottans skyddsbehov (yrkande 3).

Yttrande från justitieutskottet

Justitieutskottet framhåller i sitt yttrande att en grundläggande princip i en rättsstat som den svenska är att staten har 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. Svenska fartyg löper emellertid i vissa områden en inte obetydlig risk att utsättas för brutala piratattacker, samtidigt som statsmakterna har små eller inga möjligheter att skydda fartygen.

Justitieutskottet anser därför att svenska handelsfartyg, i likhet med flera andra länders fartyg, bör ges en möjlighet att i vissa situationer skydda sig själva genom att medföra beväpnad säkerhetspersonal ombord. Samtidigt betonar justitieutskottet att detta utgör ett undantag från den viktiga restriktivitet som normalt gäller i fråga om bevakning och vapeninnehav. En förutsättning för att kunna göra ett sådant undantag är att lagstiftningen utformas på ett restriktivt sätt.

I det sammanhanget betonar justitieutskottet 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 hos säkerhetsföretagen på det sättet att rederiet inte kan upphandla tjänsten av ett säkerhetsföretag som inte kan leverera en tjänst som lever upp till kraven. Dessutom påpekar justitieutskottet att det i ett tillstånds särskilda villkor t.ex. kan regleras mer exakt hur säkerhetspersonalen ska agera när det gäller användning av våld i händelse av en piratattack. Därtill kommer att tillståndsgivningen ska följas upp genom fortlöpande tillstånd.

Med anledning av det anförda anser justitieutskottet, utifrån de utgångspunkter som utskottet har att beakta, att trafikutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka de aktuella motionsyrkandena.

Utskottets ställningstagande

Sjöröveri

Från att ha utgjort ett relativt begränsat problem har sjöröveriet ökat under det senaste decenniet. Det är framför allt utanför Somalias kust och i Aden-viken som risken för att attackeras av pirater har vuxit sig stor. Dock har riskerna för piratangrepp minskat utanför Somalias kust på senare tid och riskerna har ökat på andra håll i världen, t.ex. i Västafrika. Detta är, enligt utskottets mening, särskilt allvarligt eftersom dessa vatten utgör ett av de mest trafikerade områdena i världen. Vidare oroas utskottet av att piraterna opererar över allt större områden och av att attackerna blir allt mer brutala.

Även om orsakerna till den eskalerande piratverksamheten ursprungligen står att finna i sociala omständigheter där ett utarmat fiske och en sönderfallen rättsstat drev desperata fiskare till att finna försörjning genom kapning av fartyg kan det konstateras att verksamheten numera drivs på närmast professionell nivå och att piraterna förfogar över betydande materiella och ekonomiska resurser. Det är därför inte möjligt att lösa den nuvarande situationen enbart genom insatser i Somalia i form av ekonomiskt och socialt bistånd. I detta sammanhang vill utskottet lyfta fram vikten av ett brett internationell samarbete för att underlätta uppbyggnaden av en fungerande stat i Somalia, vilket i första hand är viktigt för landets egna invånare som i dag i hög utsträckning lever i osäkerhet och fattigdom.

Fördelar och nackdelar med beväpnad bevakning

Det är enligt utskottets mening nödvändigt att undvika en upptrappning av våldet. Därför är det viktigt att avvägningen mellan det skydd beväpnad säkerhetspersonal kan ge ställs mot de risker för att våldet trappas upp som det kan innebära att medföra vapen. I sammanhanget är det viktigt att beakta att det inte finns något känt exempel på att pirater lyckats ta sig ombord på ett fartyg som haft beväpnad säkerhetspersonal. Det är också viktigt att beakta att ett fartyg utan beväpnad personal är i det närmaste skyddslöst då militära insatser i området, som exempelvis marina stridskrafter och kustbevakningsenheter, inte kan förväntas hinna ingripa vid en eventuell attack samt att besättningen riskerar att dödas såväl som att hamna i en långvarig och plågsam gisslansituation. Såväl besättningen som dess anhöriga och rederierna befinner sig således i en svår situation.

En grundläggande svensk princip är att staten har våldsmonopol. Det är en viktig princip som inte ska frångås utan att varje annan möjlighet övervägts. När det gäller fartyg som utsätts för piratattacker befinner sig dessa emellertid mycket långt ifrån Sveriges gränser, risken för angrepp av pirater är hög i riskområdet och den svenska staten har små, eller inga, möjligheter att skydda fartygen.

Utskottet kan vidare konstatera att de åtgärder som tidigare kunnat anses vara tillräckliga, t.ex. marina styrkor i området, att fartygen följer rekommendationer om avstånd till den somaliska kusten, hög fart och för-

svårare av äntrande av fartygen, inte längre kan anses tillräckliga. Det är därför enligt utskottet nödvändigt att införa möjligheten till beväpnad säkerhetspersonal ombord på fartygen, för att skydda besättningen som lever i en allvarlig risksituation och även för att skydda rederierna från egendoms-skador. Detta ligger också i linje med hur många andra europeiska länder valt att agera.

Det är viktigt att betona att bevakningsföretagens uppgift inte är att jaga och fånga in pirater utan att hålla dessa på avstånd och undvika eventuella attacker. En fråga som blir aktuell vid all form av våldsanvändning är risken för en motsvarande ökning av våldet från de grupper som utför aggressiva våldshandlingar. Det är givetvis alltid en svår avvägning men, utskottet anser att denna situation inte kommer att lösas genom att förhindra rederierna att skydda sina fartyg. Detta visas inte minst av att fartyg som har beväpnade vakter inte har utsatts för en fullbordad piratattack.

Jurisdiktionsfrågor

Frågan om beväpnad säkerhetspersonal kompliceras av frågan om jurisdiktion, i synnerhet då fartygen rör sig såväl på internationellt vatten som på olika kuststaters territorialhav och inre vatten. Utskottet finner att det råder svensk jurisdiktion på ett svenskflaggat fartyg oavsett var fartyget befinner sig. Vidare anser utskottet att det kan vara till hjälp både för rederierna och för övriga länder inom vars territorium fartyget befinner sig om närvaron av beväpnade säkerhetsvakter är reglerad i svensk lag. I följdmotionen nämns problem med att döma utländska medborgare för brott. Enligt utskottet är problemets art av praktisk natur och erbjuder utmaningar för bevis-säkring men utskottet anser att det inte är av den arten att det gör straffrättsliga bestämmelser omotiverade. Eftersom svensk jurisdiktion råder ombord på ett svenskt fartyg är området juridiskt sett en del av Sverige och det är inte ovanligt att utländska medborgare döms för brott begångna i Sverige. Därtill kommer att alla de typer av handlingar som är kriminaliserade i Sverige utgör brott även ombord på ett svenskt fartyg och brott begångna på svenska fartyg, av utländska medborgare utreds och lagförs i Sverige i dag.

Försvarsmakten

I följdmotionen efterfrågas att det ska utredas hur Försvarsmakten skulle kunna uppfylla den svenska handelsflottans skyddsbehov. Utskottet ställer sig avvisande till denna inställning främst därför att ett kontinuerligt åtagande som det skulle vara fråga om innebär en påtaglig kostnadsmässig och organisatorisk belastning för att skydda ett mindre antal privata aktörer. Sverige har sedan 2009 vid två tillfällen bidragit med militära resurser i den EU-ledda insatsen Operation Atalanta. Insatsen har till syfte att skydda FN:s transporter av hjälpsändningar till Somalia. Försvarsmakten kommer att delta med sina resurser under fyra månader med början den 6 april 2013 (prop. 2012/13:66, bet. 2012/13:UFöU2, rskr. 2012/13:162).

Kostnaden för det svenska deltagandet under denna tid beräknas uppgå till högst 212 miljoner kronor. Det är inte realiserbart att tills vidare ha svenska örlogsfartyg i områden som är drabbade av sjöröveri i syfte att eskortera svenska handelsfartyg. Sverige har varken det antal örlogsfartyg som behövs eller de ekonomiska resurserna för genomförandet av ett sådant stöd. Även alternativet att låta militär personal följa med handelsfartygen är en mycket dyr och administrativt sett svår lösning. Det krävs exempelvis särskilda tillstånd i varje hamn handelsfartyget ska anlöpa om militär personal finns ombord. Flera länder som använder militär personal har också uttryckt en önskan om att övergå till att använda civil personal i stället. Det kan här anmärkas att ett land som Förenade kungariket som har örlogsfartyg anpassade för uppdrag långt ute till havs har valt lösningen med civila bevakningsföretag.

Tillämpningsområdet

Utskottet betonar att den föreslagna lagen endast ska gälla fartyget, besättningen, passagerarna och lasten mot angrepp av utomstående personer. Beträffande andra former av bevakning ombord på svenska fartyg, t.ex. bevakning av restauranger och butiker på kryssningsfartyg, ska lagen om bevakningsföretag och vapenlagen fortfarande gälla. Det är vidare självklart att den föreslagna lagen enbart ger rätt att använda våld, väpnat eller inte, som har stöd i brottsbalken eller sjömanslagen, dvs. situationer av nödvärn eller nödrätt samt för att upprätthålla ordningen ombord.

Svensk kontroll

Det är mycket viktigt att beväpnad säkerhetspersonal är underkastad noggrann och regelbunden kontroll från svenska myndigheters sida, varför utskottet ser med tillfredsställelse på hur förslaget om tillsyn över fartygen och bevakningsföretagen är reglerad i lagförslaget. Visserligen är såväl bevakningslagen som vapenlagen tillämpliga även på svenska fartyg utanför svenskt territorium, men de är utformade utifrån svenska förhållanden och inte lämpade för tillämpning under de speciella omständigheter som en färd genom ett riskområde innebär.

Tillståndsfrågor

Det är viktigt att begränsa tillståndet till högriskområden, även om detta inte lämpligen låter sig göras genom geografiska begränsningar i lag eftersom dessa områden växlar över tid. Vidare är det av stor vikt att bevakningsföretaget är ett stabilt företag och har väl utarbetade rutiner för ordregivning, livräddning samt kontroller av personal.

Det är också, enligt utskottets mening, viktigt att klargöra att befälhavaren har det yttersta ansvaret ombord. Vidare ser utskottet med tillfredsställelse på regeringens resonemang om möjligheten att i särskilda villkor

reglera att verkanseld endast får avlossas om andra försök, som exempelvis varningsskott, visat sig verkningslösa för att få piraterna att avbryta attacken.

Utskottet anser att Transportstyrelsen är den myndighet som har bäst kompetens avseende de specifika förhållanden som råder ombord på fartyg och ser därför positivt på att regeringen bedömer att Transportstyrelsen bör vara tillståndsmyndighet.

Tillsynsmyndighet

Eftersom tillsynen har ett nära samband med tillståndsgivningen framstår regeringens förslag att samma myndighet ska handha båda dessa uppgifter som väl avvägt.

Straffbestämmelser

Enligt utskottets mening är straffbestämmelserna väl avvägda. Det är viktigt att sanktioner finns mot en redare som utan tillstånd anlitar säkerhetspersonal. Eftersom det är viktigt med en rigorös efterlevnad av tillståndet för vapen ombord är det bra att straffbestämmelsen även omfattar situationer där innehav och förvaring av skjutvapen skett i strid med tillståndet, såväl för redare som för säkerhetspersonalen. Vidare är det viktigt att tillståndsmyndigheten har tillgång till alla relevanta uppgifter, och utskottet ser därför, i likhet med regeringen, att lämnande av osann uppgift samt underlåtenhet att anteckna i skeppsdagboken ska vara straffsanktionerat.

Sekretess

En ansökan om tillstånd för bevakning enligt den föreslagna lagen kan innehålla uppgifter av känslig natur. Det är av synnerlig vikt att uppgifter rörande fartygens och hamnanläggningarnas skyddssystem kan hållas hemliga. Annars motverkas hela syftet med sjöfartsskyddet. Det är därför viktigt att dessa uppgifter kan sekretessbeläggas. När det gäller säkerhets- och bevakningsåtgärder finner utskottet att det i dag finns bestämmelser enligt offentlighets- och sekretesslagen som ger utrymme för sekretessbeläggande.

Utskottet bedömer vidare när det gäller affärs- och driftförhållanden att sådana uppgifter kan sekretessbeläggas i enlighet med den befintliga lagstiftningen. Utskottet förutsätter att regeringen, i enlighet med vad som anges i propositionen, kompletterar bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen på det sätt som är nödvändigt för ett fullgott sekretesskydd.

Avslutande synpunkter

Det är viktigt att framhålla att det inom sjöfarten gäller sedan länge att en befälhavare har en skyldighet att hjälpa nödställda. Detta gäller oavsett om sjönöden uppkommit till följd av vapen användning. Om piraterna efter ett misslyckat angrepp befinner sig i sjönöd är det således befälhavarens skyl-

dighet att ta dem ombord och därefter sätta dem i land vid första lämpliga tillfälle. Var och hur detta ska ske är inte, anser utskottet, lämpligt att reglera i lag eftersom det måste bero på den enskilda situationen. Piraterna kan exempelvis överlämnas till marina fartyg som befinner sig i området eller till rättsvårdande myndigheter i länder som enligt internationella konventioner förbundet sig att lagföra pirater.

Vidare är det av stor vikt att den grundläggande principen att väpnat våld alltid ska vara en sista utväg vidmakthålls även i en situation med påbörjat piratangrepp.

Sammanfattande bedömning

Med anledning av vad som anförts ovan anser utskottet att regeringens förslag är angeläget att genomföra för att tillförsäkra svenska fartyg rimlig säkerhet. Propositionen tillstyrks därför med en mindre ändring som gäller hänvisning till ett SFS-nummer, och motion 2012/13:T16 av Annika Lillemets m.fl. (MP) avstyrks.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

Bevakning ombord på svenska fartyg (MP)

av Stina Bergström (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2012/13:T16 av Annika Lillemets m.fl. (MP) yrkandena 1–3 och avslår proposition 2012/13:78.

Ställningstagande

Inledningsvis vill jag betona att problemet med piratattacker mot svenska fartyg är allvarligt. Däremot anser jag att de förslag som lämnas i propositionen är missriktade. Jag är inte emot att svenska fartyg bevakas men däremot att privata företag används i stället för den svenska Försvarmakten. Vidare ifrågasätter jag om det är lämpligt att överlåta statens våldsmonopol till privata säkerhetsföretag. Skyddet av fartygen innebär militära tjänster. Det framgår inte av propositionen om det har utretts huruvida den svenska militären skulle kunna ansvara för säkerheten ombord på svenska fartyg i riskområden.

I sammanhanget är det också relevant att beakta att det är ett mycket litet antal svenska fartyg som trafikerar områden med hög risk att utsättas för piratattacker, för närvarande 16 stycken.

Tack vare Operation Atalanta och ett ökat säkerhetsmedvetande hos rederierna har piratattackerna i Adenviken och Indiska oceanen nästan halverats under 2012. Jag tycker att detta är bra och viktigt att Sverige fortsätter att delta i militära insatser som EU:s Operation Atalanta.

Det finns en risk för att rederierna och besättningen ges en falsk känsla av trygghet genom propositionens förslag. Förslagen riskerar i stället att leda till en ökande våldsspiral. Det krävs mycket tunga vapen för att avvärja en piratattack. Detta kan leda till att piraterna använder sig av än tyngre beväpning. En annan viktig aspekt är om det är rimligt att privata aktörer utför bevakning med så tung beväpning.

Varken IMO eller dess handbok om bästa praxis behandlar beväpning av besättning eller användning av beväpnad säkerhetspersonal. Även om ett flertal andra länder har valt att tillåta för beväpnad säkerhetspersonal ombord har ett antal länder (Frankrike, Nederländerna och Italien) valt att låta den inhemska försvarsmakten utföra bevakningen.

Jag tycker dessutom att även om det skulle anses vara riktigt att överlämna det svenska våldsmonopolet till privata aktörer bör konsekvenserna och riskerna med detta utredas bättre.

Vidare vill jag peka på de straffrättsliga problem som kan uppstå då propositionen innehåller straffbestämmelser bl.a. om innehav av vapen utan tillstånd och överdriven våldsanvändning i en nödvärnssituation. Det kan vara komplicerat att döma utländska personer för brott som är begångna utomlands.

Ytterligare en viktig aspekt i sammanhanget är att det är tveksamt vad som utgör en auktorisering eftersom det inte finns internationella riktlinjer.

Jag anser att den växande branschen med privata militära företag och privata säkerhetsföretag bör regleras hårdare och att den svenska regeringen måste ha kontroll över vilka dessa företag är och vilka tjänster de saluför när dessa anlitas på svenska fartyg vilka är svenskt territorium.

Med anledning av det jag nu anfört vill jag att riksdagen avslår proposition 2012/12:78 Bevakning ombord på svenska fartyg. Jag vill också att konsekvenserna av att överflytta våldsmonopolet från staten till privata aktörer utreds samt att det utreds hur Försvarsmakten skulle kunna uppfylla den svenska handelsflottans skyddsbehov.

Vad jag nu har anfört bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening.

Särskilt yttrande

Bevakning ombord på svenska fartyg (V)

Siv Holma (V) anför:

Jag delar en del av de farhågor som framförs i motion 2012/13:T16 (MP) angående bevakning ombord på svenska fartyg. Jag ser dock att den ökade omfattningen av piratattacker och den ökande våldsanvändningen i samband med dessa innebär att svenska rederier behöver ges möjlighet att skydda såväl sin besättning som själva fartyget och dess last.

Förslaget innebär ett allvarligt avsteg från den restriktiva svenska vapenpolitiken och den innebär att principen om statens våldsmonopol frångås. Samtidigt ser jag inte att det finns någon annan lösning till dessa problem än den lösning som presenteras i propositionen. Jag har därför valt att inte reservera mig mot propositionens förslag.

Emellertid vill jag betona vikten av att lagstiftningen noga följs upp för att man ska kunna utvärdera hur lagen har tillämpats och att regeringen bör redovisa detta för riksdagen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2012/13:78 Bevakning ombord på svenska fartyg:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om bevakning ombord på svenska fartyg.

Följdmotionen

2012/13:T16 av Annika Lillemets m.fl. (MP):

1. Riksdagen avslår regeringens proposition.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av att utreda konsekvenserna av en överflyttning av våldsmonopolet från den offentliga sektorn till den privata sektorn.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utreda hur Försvarsmakten skulle kunna uppfylla den svenska handelsflottans skyddsbehov.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om bevakning ombord på svenskt fartyg

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller för bevakning med beväpnad säkerhetspersonal ombord på svenskt fartyg i syfte att skydda fartyget, besättningen, passagerarna och lasten mot angrepp av utomstående personer. Lagen gäller i fråga om fartyg som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar¹ och som befinner sig utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

I fråga om bevakning och innehav av skjutvapen och ammunition som kräver tillstånd enligt denna lag, tillämpas inte lagen (1974:191) om bevakningsföretag eller vapenlagen (1996:67).

Med skjutvapen och ammunition avses i denna lag detsamma som i 1 kap. 2 och 5 §§ vapenlagen.

Tillstånd för att anlita säkerhetspersonal för bevakning

2 § Tillstånd krävs för att en redare ska få anlita säkerhetspersonal för bevakning som omfattas av denna lag. Ansökan om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

3 § Tillstånd får beviljas endast om det kan antas att

1. det finns en risk för att fartyget kan utsättas för angrepp av utomstående personer,

2. bevakningen kommer att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt,

3. skjutvapnen och ammunitionen är avsedda att skydda fartyget, besättningen, passagerarna och lasten samt i övrigt framstår som lämpliga för ändamålet,

4. säkerhetspersonalen har ändamålsenlig utbildning och även i övrigt är lämpad att inneha skjutvapnen och ammunitionen, och

5. bevakningen i övrigt kommer att uppfylla de krav som ställs på bevakning av det aktuella slaget.

Vid prövning enligt första stycket ska det särskilt beaktas att organisationen och planläggningen av bevakningen har utformats på ett lämpligt sätt.

Ett tillstånd ska förenas med villkor i fråga om utförandet av bevakningen, rapportering av incidenter samt säkerhetspersonalens sammansättning, lämplighet, utbildning och kompetens för uppdraget. Tillståndet får också förenas med villkor i sådana frågor som anges i första stycket 2–5 och andra stycket.

¹ EUT L 129, 29.4.2004, s. 6 (Celex 32004R0725).

4 § Tillståndet ska avse anlåtande av säkerhetspersonal för bevakning ombord på ett visst fartyg samt vara begränsat till en viss resa eller viss tid. I tillståndet ska anges vilka slag av skjutvapen och ammunition som säkerhetspersonalen får inneha ombord. Tillståndet ska också förenas med villkor om hur skjutvapen och ammunition ska förvaras på fartyget. Giltighetstiden för ett tillstånd får vara högst två år.

5 § Säkerhetspersonalen är skyldig att följa vad som anges i tillståndet om vilka slag av skjutvapen och ammunition som får innehas ombord. Säkerhetspersonalen är också skyldig att följa villkor om hur skjutvapen och ammunition ska förvaras på fartyget.

6 § Befälhavare som enligt bestämmelserna i denna lag tar ombord säkerhetspersonal ska se till att personalens identitet, tidsperioden under vilken denna finns ombord samt typ av skjutvapen, kaliber och identifikationsnummer eller annan uppgift som kan identifiera de skjutvapen som tas ombord antecknas i den skeppsdagbok som avses i 18 kap. sjölagen (2004:1009). Även den mängd ammunition som tas ombord respektive lämnar fartyget ska antecknas.

Tillsyn

7 § Tillståndsmyndigheten utövar tillsyn över att denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och de beslut som har meddelats med stöd av lagen följs. Andra myndigheter som regeringen bestämmer ska på begäran biträda tillståndsmyndigheten i den utsträckning det behövs för fullgörande av tillsynen.

Vid tillsynen ska tillståndsmyndigheten särskilt kontrollera att de förutsättningar som anges i 3 § är uppfyllda.

8 § En redare ska lämna tillståndsmyndigheten de upplysningar om bevakningen som den begär för sin tillsyn. Tillståndsmyndigheten har även rätt att ta del av samtliga handlingar som rör bevakningen ombord på redarens fartyg samt tillträde till de berörda fartygen.

En redare ska före mars månads utgång varje år lämna en redogörelse till tillståndsmyndigheten avseende den bevakning som bedrivits ombord på hans eller hennes fartyg under föregående år.

9 § Underlåter en redare att enligt 8 § lämna upplysningar, låta tillståndsmyndigheten ta del av handlingar eller lämna en redogörelse, får tillståndsmyndigheten förelägga redaren att göra det. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

10 § Tillståndsmyndigheten får förelägga en redare att vidta de rättelser och andra åtgärder som föranleds av tillsynen. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Återkallelse av tillstånd

11 § Tillståndsmyndigheten får besluta att återkalla ett tillstånd om de förutsättningar som anges i 3 § inte längre är uppfyllda eller om det på grund av att fartyget bytt ägare eller annars finns särskild anledning till återkallelse.

Ett beslut om återkallelse av ett tillstånd gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Straffbestämmelser

12 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms en redare, eller den i en redares ställe, som uppsåtligen eller av oaktsamhet utan tillstånd anlitar säkerhetspersonal för bevakning som omfattas av denna lag eller lämnar osann uppgift i fall som avses i 8 §.

13 § Till fängelse i högst ett år döms den i säkerhetspersonalen som i samband med bevakning som omfattas av denna lag uppsåtligen innehar skjutvapen eller ammunition ombord utan att tillstånd till detta beviljats.

Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

14 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som i fråga om förvaring av skjutvapen eller ammunition uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot villkor som meddelats med stöd av denna lag.

15 § Till böter döms en befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att se till att de uppgifter som enligt 6 § ska antecknas i skeppsdagboken redovisas på ett korrekt och fullständigt sätt.

Överklagande

16 § Tillståndsmyndighetens beslut i ärenden om tillstånd enligt 2–5 §§, om föreläggande vid vite enligt 9 och 10 §§ och om återkallelse av tillstånd enligt 11 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bemyndigande och avgifter

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om bevakning som omfattas av denna lag samt om tillstånd för och tillsyn över bevakningen.

18 § För prövning av en ansökan om tillstånd och för tillsyn får avgifter tas ut av tillståndsmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

BILAGA 3

Justitieutskottets yttrande 2012/13:JuU4y

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 anförts 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 Försvarmakten 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 Försvarmakten 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 myndighetsutövan- det 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.