

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
Transportmarknadsenheten

Remissyttrande om Transportstyrelsens rapport ”Ett ökat hamnskydd. Redovisning av regeringens uppdrag att genomföra en analys av hamnskyddsdirektivets bestämmelser om hamnskyddsgränser och hamnskyddsmyndighet”

Almega Säkerhetsföretagen är bransch- och arbetsgivarorganisationen för företag inom bland annat bevakning, värdetransporter, hemlarm, säkerhetsteknik, brand och parkering. Med drygt 200 medlemsföretag företräder organisationen 30 000 medarbetare inom området trygghet och säkerhet. Säkerhetsföretagen har givits möjlighet att yttra sig om rubricerat förslag och önskar framhålla följande.

Sammanfattning

Säkerhetsföretagen välkomnar utredningens ambition att stärka hamnskyddet och delar i huvudsak förslagen om tydligare ansvarsfördelning, krav på hamnskyddsplaner och formaliserad samverkan.

Säkerhetsföretagen vill samtidigt framhålla sex huvudpunkter avseende behovet av förtydliganden och kompletteringar. Punkt 1 utgör Säkerhetsföretagens huvudsakliga förslag. För det fall detta förslag inte skulle vinna bifall, lämnas i punkterna 2–6 alternativa förslag i syfte att säkerställa ett mer ändamålsenligt och rättssäkert regelverk inom hamnskyddsområdet.

1. Lag (2006:1209) om hamnskydd föreslås upphöra och dess bestämmelser i stället införlivas i Skyddslag (2010:305).
2. Polismyndighetens bemyndigande att utfärda föreskrifter föreslås utökas.
3. Förslag till ny Hamnskyddsmyndighet tillstyrks och förslag till tillsynsmyndighet avstyrks.
4. Tillsynsmyndighetens ansvar för hamnskyddsutredningar avstyrks.
5. Begränsningar för erkända skyddsorganisationer avstyrks.
6. Formell representation av bevakningsföretag i hamnskyddskommittéer tillstyrks med förslag till komplettering.

1. Hamnskydd bör regleras i skyddslagen

Säkerhetsföretagen föreslår med avvikelse från utredningens förslag att lagen (2006:1209) om hamnskydd ska upphävas och att dess materiella bestämmelser i stället införlivas i skyddslagen (2010:305).

Syftet är att skapa ett mer sammanhållet och enhetligt regelverk för skydd av samhällsviktig infrastruktur, där hamnskyddet utgör en integrerad del av den övergripande skyddslagstiftningen vilket skulle minska regelverkets komplexitet, underlätta tillämpningen för berörda aktörer och främja samverkan mellan ansvariga myndigheter och bevakningsföretag.

Ett flertal av landets hamnar har ett högt skyddsvärde och är redan genom beslut av länsstyrelsen, klassade som skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Regleringen i lagen (2006:1209) om hamnskydd innebär i praktiken en dubbelreglering för sådana hamnar. En harmonisering av regelverket skulle öka tydligheten, effektivisera rättstillämpningen och minska den administrativa belastningen för både myndigheter och hamnverksamheter.

En reglering av hamnskyddet inom ramen för skyddslagen skulle ge hamninnehavare ett förstärkt rättsligt mandat och därmed bättre förutsättningar att effektivt förebygga och motverka terroristbrott, spioneri, sabotage och annan obehörig verksamhet.

Förslaget att införliva hamnskydd i skyddslagen bedöms medföra följande säkerhetshöjande åtgärder:

- Tydligare tillträdesförbud med skyddszoner som också kan omfatta en hamns närområde.
- Möjlighet att införa förbud mot obemannade farkoster (drönare) samt möjlighet att ingripa mot överträdelser.
- Möjlighet att införa förbud mot fotografering, mätning och annan dokumentation av hamnanläggningar.
- Möjlighet att införa ankrings-, dyk- och fiskeförbud inom särskilt känsliga hamndelar för att förhindra underrättelseinhämtning eller förberedelser till sabotage.
- Straffansvar vid överträdelser av förbud som meddelats.
- Möjlighet för polis och skyddsvakt att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personer som bryter mot förbud, vägrar uppge identitet eller underkasta sig kontroll. I de fall dessa befogenheter skulle gälla i hamnar skulle den som bevakar skyddsobjekt kunna agera omedelbart vid misstanke om akuta säkerhetshot, vilket väsentligt skulle stärka hamnarnas förmåga att snabbt hantera hotfulla situationer.
- Ett mer robust, tydligt och effektivt skydd av hamnar som är av stor betydelse för Sveriges säkerhet och viktiga samhällsfunktioner.

Säkerhetsföretagen anser att de specifika bestämmelser om hamnskydd som följer av Europaparlamentets och Rådets direktiv 2005/65/EG om ökat hamnskydd ("direktivet") skulle kunna regleras i skyddslagen och skyddsförordningen. Exempelvis genom att i nämnda författningar införa bestämmelser som innebär att ett beslut om att en hamn ska kunna beslutas vara skyddsobjekt och att sådant beslut medför skyldighet för hamninnehavaren att:

- Genomföra hamnskyddsutredningar
- Upprätta hamnskyddsplaner
- Genomföra hamnskyddsövningar samt,
- Vidta de skyddsåtgärder som anges som villkor i länsstyrelsens beslut om skyddsobjekt

Vid införandet av den ovan föreslagna ordningen föreslår Säkerhetsföretagen att Transportstyrelsens bemyndigande enligt 6 § förordningen (2006:1213) om hamnskydd bör avgränsas och i stället överföras till Polismyndigheten. Polismyndigheten bör ges motsvarande bemyndigande i skyddsförordningen (2010:523).

Vidare föreslår Säkerhetsföretagen att länsstyrelsen vid införande av punkt 1 i föreslagen ordning bör vara hamnskyddsmyndighet och tillståndsmyndighet enligt skyddslagen, samt bör ges ansvar att utöva tillsyn över hamnar i enlighet med säkerhetsskyddslagen inom myndighetens geografiska tillsynsområde.

Säkerhetsföretagen föreslår vidare att Polismyndigheten, efter samråd med Transportstyrelsen samt berörda bransch- och arbetsmarknadsorganisationer vid införande av punkt 1 i föreslagen ordning ska bemyndigas att besluta om föreskrifter för skydd av hamnar.

Ett sådant bemyndigande skulle skapa en tydligare nationell styrning och enhetlighet i tillämpningen av hamnskyddsreglerna. Polismyndigheten har redan ett övergripande ansvar för brottsförebyggande och ordningsskapande åtgärder samt lång erfarenhet av att arbeta i nära samverkan med aktörer inom säkerhetsområdet.

Föreskrifterna bör omfatta detaljerade bestämmelser om hur risk- och sårbarhetsanalyser ska genomföras, vilka krav som ska ställas på hamnskyddsplaner samt vilka skyddsåtgärder som ska vidtas. Detta skulle säkerställa att samtliga hamnar arbetar utifrån samma säkerhetsstandard och att skyddsåtgärderna är proportionerliga, ändamålsenliga och rättssäkert beslutade.

En sådan reglering skulle dessutom stärka samverkan mellan hamninnehavare, bevakningsföretag och myndigheter, och därmed höja den samlade förmågan att förebygga och hantera säkerhetshot mot svenska hamnar.

Om lagstiftaren väljer att inte beakta Säkerhetsföretagens huvudsakliga yttrande och förslag enligt punkt 1, anser vi att de synpunkter som redovisas i punkterna 2–6 utgör nödvändiga minimikrav. Dessa åtgärder är avgörande för att inom ramen för utredningens föreslagna inriktning säkerställa ett stärkt skydd och bättre förutsättningar för ett effektivt och rättssäkert säkerhetsarbete i hamnar.

2. Polismyndighetens bemyndigande

Enligt 4 kap. 2–3 §§ (Förslag till lag om ändring i lagen (2006:1209) om hamnskydd) får identitetskontroller och undersökningar utföras av polis, Kustbevakningen eller *"särskilt utsedd person"* som förordnas av Polismyndigheten. Detta innebär att bevakningspersonal i praktiken kommer att utföra uppgifter som ligger nära myndighetsutövning och kräver särskild kompetens.

Säkerhetsföretagen föreslår att begreppet *"särskilt utsedd person som förordnats av Polismyndigheten"* enligt 4 kap. 3 § lagen (2006:1209) om hamnskydd bör ersättas med *"hamnskyddskontrollant som förordnats av Polismyndigheten"*. Den föreslagna termen är tydligare och mer ändamålsenlig eftersom den direkt anger funktionen och uppdraget för den aktuella rollen, samt att begreppet redan används i Polismyndighetens föreskrifter.

Genom bemyndigande i 6 §, sista stycket i Förordning (2006:1213) om hamnskydd får Polismyndigheten meddela föreskrifter om *"ansökan om förordnande enligt 4 kap. 3 § lagen om hamnskydd och om tillhörande utbildning"*.

Säkerhetsföretagen anser att såväl gällande bemyndigande som det av utredningen oförändrat föreslagna bemyndigandet är otillräckligt utformat. Den nuvarande begränsningen medför att Polismyndigheten saknar möjlighet att meddela föreskrifter i centrala frågor som är av direkt betydelse för ett effektivt och rättssäkert hamnskydd. I nuvarande lag samt förordning saknas möjligheterna till bemyndigande att föreskriva om

rapporteringsskyldighet till Polismyndigheten, uniformering samt vilken utrustning som får användas vid bevakning av hamn.

När direktivet implementerades i svensk rätt menar Säkerhetsföretagen att Polismyndigheten fick ett otillräckligt bemyndigande. Ett för begränsat bemyndigande riskerar att leda till bristfälliga myndighetsföreskrifter som kan vara till men för säkerheten i hamnar.

För att säkerställa ett tydligt normgivningsstöd föreslår Säkerhetsföretagen att bemyndigandet i lagen (2006:1209) om hamnskydd utvidgas, så att den myndighet som regeringen utser ges möjlighet att meddela föreskrifter i större omfattning än vad som är möjligt enligt nuvarande reglering.

I detta sammanhang vill Säkerhetsföretagen framhålla att den nya ordningsvaktsförordningen (2023:421) bör användas som förebild vid utformningen av bemyndiganden i lagen (2006:1209) om hamnskydd samt i 6 § sista stycket i förordningen (2006:1213) om hamnskydd. Ordningsvaktsförordningens struktur visar att jämförbara frågor kan regleras på ett tydligt och rättssäkert sätt och lagstiftaren bör därför säkerställa att en motsvarande modell tillämpas även inom hamnskyddsområdet.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår Säkerhetsföretagen att lagen (2006:1209) om hamnskydd och förordningen (2006:1213) om hamnskydd minst bör kompletteras med bestämmelser om bemyndigande som anger att:

2.1 Förslag

1. Polismyndigheten får ta ut en avgift för prövning av ansökan om förordnande av hamnskyddskontrollant enligt 4 kap. 3 § lagen (2006:1209) om hamnskydd. För ansökningsavgiftens storlek och övriga villkor gäller bestämmelserna i 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid avgiftsklass 2 tillämpas.
2. Utbildning av hamnskyddskontrollanter ¹ får bedrivas av Polismyndigheten eller av annan utbildningsanordnare som erhållit tillstånd av Polismyndigheten.
3. För utbildning av hamnskyddskontrollanter som bedrivs av Polismyndigheten ska myndigheten ta ut avgift. Avgiften² ska bidra till att täcka verksamhetens kostnader och fastställs till 8 000 kronor för grundutbildningen samt 4 000 kronor för fortbildning respektive särskild utbildning.
4. Polismyndigheten får efter samråd³ med Transportstyrelsen samt berörda arbetsmarknads- och branschorganisationer meddela ytterligare föreskrifter om
 - ansökan om och återkallelse av förordnande av hamnskyddskontrollant,
 - rapporteringsskyldighet,
 - utbildningens utformning och genomförande samt krav på den som ska beviljas tillstånd att utbilda hamnskyddskontrollanter,
 - krav på utrustning och uniformering för hamnskyddskontrollanter.

¹ Jfr 16 § ordningsvaktsförordningen (2023:421) som bedöms vara relevant att tillämpa analogt vid utformningen av bemyndigandet i hamnskyddsregelverket.

² Jfr 19 § ordningsvaktsförordningen (2023:421) som erbjuder en modell för reglering av avgifter.

³ Jfr 28 § Förordning (1989:149) om bevakningsföretag m.m.

3. Införande av hamnskyddsmyndighet och tillsynsmyndighet

Säkerhetsföretagen tillstyrker utredningens förslag till ny lydelse 2 kap. 4 § i lagen (2006:1209) om hamnskydd i vilket det föreslås att en *Hamnskyddsmyndighet ska utses för varje hamn eller del av hamn för den skyddsnivå som råder och se till att föreskrivna krav uppfylls och att de åtgärder som anges i hamnskyddsplanen eller som har beslutats vidtas.*

Säkerhetsföretagen avstyrker dock utredningens förslag till ny lydelse i 3 § i förordningen (2006:1213) om hamnskydd som innebär att det inrättas både en hamnskyddsmyndighet och en tillsynsmyndighet. Förslaget avstyrks av det skäl att en sådan ordning blir onödigt komplicerad. Säkerhetsföretagen bedömer att den enligt 2 § utsedda hamnskyddsmyndigheten, givet rätt resurser och mandat, även bör kunna fullgöra uppgiften som tillsynsmyndighet.

Säkerhetsföretagen tillstyrker utredningens förslag att utse Polismyndigheten till hamnskyddsmyndighet. Vi anser vidare att Polismyndigheten även bör ges uppdraget att vara tillsynsmyndighet. En sådan ordning skulle tydliggöra ansvarsfördelningen, minska administrativa kostnader och skapa förutsättningar för en enhetlig och rättssäker tillämpning av regelverket på nationell nivå.

4. Ansvar för hamnskyddsutredningar

Säkerhetsföretagen avstyrker utredningens förslag till ny lydelse av 3 kap. 2 § i lagen (2006:1209) om hamnskydd där det föreslås att *"Tillsynsmyndigheten ska göra hamnskyddsutredningar för de hamnar som omfattas av lagen"*.

Av avsnitt 3.4 i utredningen framgår vidare att förslaget innebär att Transportstyrelsen ska genomföra och fastställa hamnskyddsutredningar för de hamnar som omfattas av lagen.

Säkerhetsföretagen uppfattar att utredningens beskrivning av tillsynsmyndighetens uppdrag genomgående är behäftat med brister. För att undvika tolkningssvårigheter och rättstillämpningsproblem anser vi att tillsynsmyndighetens uppdrag bör preciseras och omarbetas innan förslaget kan ligga till grund för lagstiftning.

Säkerhetsföretagens föreslår att hamninnehavare själv ska vara ansvarig för att genomföra en hamnskyddsutredning. De krav som följer av artikel 6.1 och 6.4 i direktivet som stadgar att en medlemsstat ska säkerställa att det görs hamnskyddsutredningar kan uppfyllas genom att skyldigheten att genomföra en sådan utredning läggs på hamninnehavaren i författning. Förslaget innebär att hamnskyddsutredningar och hamnskyddsplaner ska genomföras under tillsyn av, och godkännas av en behörig myndighet.

En sådan ordning skulle dels säkerställa att ansvaret ligger hos den aktör som har bäst kännedom om hamnens förutsättningar och riskbild, samt frigöra resurser hos myndigheten för tillsyn och kvalitetssäkring av genomförda utredningar.

Säkerhetsföretagen vill framhålla att det vid genomförande av hamnskyddsutredningar är av stor betydelse att en nära samverkan etableras mellan hamninnehavaren och hamnskyddsmyndigheten (Polismyndigheten). En sådan samverkan bör särskilt avse lokala risk- och hotbilder som myndigheten har kännedom om, då denna information är central för att hamnskyddsutredningarna ska bli heltäckande och ändamålsenliga.

Sammanfattningsvis anser Säkerhetsföretagen att ansvaret för att ta fram hamnskyddsutredningar även fortsättningsvis bör ligga på hamninnehavarna och att hamnskyddsmyndighetens roll bör vara att samverka, granska och godkänna hamnskyddsutredningar och hamnskyddsplaner, samt att utöva tillsyn över att hamninnehavaren uppfyller gällande krav.

5. Begränsningar för erkända skyddsorganisationer avstyrks

Säkerhetsföretagen avstyrker utredningens förslag till ny 9 § i förordningen (2006:1213) om hamnskydd i vilket det föreslås att *"En erkänd skyddsorganisation som har gjort en hamnskyddsutredning för en viss hamn får inte utarbeta en hamnskyddsplan för samma hamn"*.

Säkerhetsföretagen anser att införandet av en sådan begränsning inte är nödvändigt. Transportstyrelsens föreslagna befogenhet att föreskriva krav på sakkunnighet samt besluta om erkännande av skyddsorganisationer, granska och godkänna hamnskyddsutredningar och hamnskyddsplaner, utgör tillräckliga förutsättningar för att säkerställa att hamnskyddsutredningar och hamnskyddsplaner håller tillräckligt hög kvalitet.

Säkerhetsföretagen anser att det inte föreligger några hinder enligt artikel 6.3 eller artikel 7.4 i direktivet mot att tillåta erkända skyddsorganisationer att både genomföra hamnskyddsutredningar och utarbeta hamnskyddsplaner. Artiklarna syftar till att säkerställa att medlemsstaterna har ett system för kvalitetssäkring och myndighetskontroll men de innehåller inget uttryckligt krav på att dessa uppgifter ska utföras av olika aktörer.

Enligt EU-rättslig tolkningspraxis⁴ ska bestämmelser i direktiv ges en tolkning som möjliggör ett effektivt genomförande av syftet. Att låta samma erkända skyddsorganisation utföra både en hamnskyddsutredning och utarbeta en hamnskyddsplan, under myndighetstillsyn och godkännande av myndighet ligger väl i linje med direktivets mål och kan snarare stärka dess genomslag. En sådan ordning främjar effektivitet och kvalitet utan att inskränka de krav på oberoende och kontroll som följer av unionsrätten.

6. Samverkan och representation i hamnskyddskommittéer

Säkerhetsföretagen välkomnar förslag till 3 kap. 9 § till lag om ändring i lagen (2006:1209) om hamnskydd som föreslår att det inrättas hamnskyddskommittéer ledda av hamnskyddsmyndigheten. Säkerhetsföretagen anser att dessa forum är viktiga för informationsdelning, riskbedömning och gemensam planering.

Säkerhetsföretagen anser dock att det är av vikt att bestämmelsen utökas så att det blir obligatoriskt att företrädare för auktoriserade bevakningsföretag som enligt avtal utför bevakning med personal som förordnas enligt 4 kap. 3 § lagen (2006:1209) om hamnskydd ska ingå i hamnskyddskommittéer.

Säkerhetsföretagen föreslår följande nya lydelse av bestämmelsen:

⁴ Jfr EU-domstolens praxis om ändamålsenlig verkan, bl.a. dom av den 10 september 2009, Santos Palhota m.fl. (C-515/08), EU:C:2009:525, p. 27–28, där domstolen framhåller att nationella åtgärder ska tolkas på ett sätt som säkerställer ett direktivs fulla verkan.

6.1 Förslag

Hamnskyddskommitté

9 §

För varje hamn ska det finnas en hamnskyddskommitté. Hamnskyddsmyndigheten är sammankallande i kommittén. Kommittén ska bestå av åtminstone hamnskyddsmyndigheten, hamnskyddschefen och skyddscheferna för de hamnanläggningar som ingår i hamnen.

Andra statliga myndigheter, kommuner *och auktoriserade bevakningsföretag* som utför identitetskontroller och undersökningar i en hamn ska delta i kommittén på hamnskyddsmyndighetens begäran.

För Säkerhetsföretagen

Joachim Källsholm

Ordförande