# *Regler om sjöfartsskydd på passagerarfartyg i nationell fart bör införas*

*Av Peter Thomsson och Mattias Widlund*

Särtryck ur *Tidskrift i Sjöväsendet* N:r 4 2016
Sid 355-361

Örlogskapten/RO
PETER THOMSSON
Advokat
MATTIAS WIDLUND

*Örlkn/RO, civilekonom Peter Thomsson är verksam vid försvarskoncernen Saab. Advokat Mattias Widlund är verksam vid Skarp Stockholm Advokatbyrå. Båda har praktiskt erfarenhet av sjöfartsskydd och de har tidigare gemensamt författat boken Sjöfartsskydd & ISPS-koden (2 uppl., Jure Förlag AB, 2013) och artikeln Lagen (2013:283) om bevakning ombord på svenskt fartyg (TiS, nr 1/2013).*

# *Regler om sjöfartsskydd på passagerarfartyg i nationell fart bör införas*

***Som en direkt reaktion på terroristattackerna som riktades mot New York och Washington den 11 september år 2001 infördes ISPS-koden, i syfte att skydda fartyg och hamnanläggningar mot grova våldsbrott som terrorism och sjöröveri. Regelverket är tillämpligt på lastfartyg med en bruttodräktighet om minst 500 ton i internationell fart, samtliga passagerarfartyg i internationell fart, samt passagerarfartyg klass A i nationell fart inom EU. Regelverket är mycket genomgripande och har sannolikt bidragit till att den internationella sjöfarten fortfarande är relativt förskonad från terrorism.***

Passagerarfartyg är naturligtvis särskilt sårbara men trots rekommendationer från IMO om att staterna ska införa sjöfartsskyddsbestämmelser för passagerarfartyg i nationell fart saknas ett svenskt regelverk kring detta. I denna artikel argumenterar författarna för att ett sådant snarast bör införas. De lämnar också ett förslag på hur regelverket skulle kunna utformas och införas i svensk lagstiftning.

## Inledning

Redan i ISPS-koden[1], som nu varit gällande i mer än tio år, uppmanas staterna att *överväga möjligheten att införa lämpliga skyddsåtgärder för att öka sjöfartsskyddet för fartyg som inte omfattas av regelverket*.[2] EU har också, genom förordning (EG) nr 725/2004, förpliktigat medlemsstaterna att senast den 1 juli 2007 besluta i vilken omfattning be-

stämmelserna ska tillämpas på fartyg som används i nationell fart och som inte omfattas av ISPS-koden. Då ska särskilt beaktas att *den generella säkerhetsnivån inte bör äventyras av ett sådant beslut*.[3] I syfte att tillhandahålla rekommendationer för stater, rederier och fartyg beträffande sjöfartsskydd på fartyg i nationell fart har IMO därefter utfärdat cirkuläret *Non-mandatory guidelines on security aspects of the operation of vessels which do not fall within the scope of SOLAS Chapter XI-2 and the ISPS Code (MSC.1/Circ.1283)*.[4]

Det svenska Näringsdepartementet intog år 2003 emellertid ståndpunkten att den dåvarande hotbilden inte motiverade att *näringen måste lägga ner stora resurser på ett skyddssystem som skulle omfatta skärgårdstrafik etc*.[5] I en regeringsskrivelse från år 2008 om hur terrorhotet skall bemötas bedömdes hotet som *relativt lågt*.[6] Detta förändrades på hösten år 2010 när bedömningen av terrorhotet höjdes till *förhöjt* (3) på den femgradiga skalan redan två månader före det misslyckande självmordsattentatet i Stockholm i december samma år.[7] Efter parisattackerna 13 november år 2015 höjdes nivån till *högt* (4),[8] för att sedan åter sänkas till förhöjt (3) den 2 mars i år.[9] I skenet av denna utveckling av hotnivån är den tidigare bedömningen inaktuell och mot bakgrund av den senaste tidens förändrade säkerhetsläge är det angeläget att ett enhetligt regelverk till skydd för den nationella trafiken till sjöss införs, i synnerhet för passagerarfartyg (dvs. fartyg som för fler än 12 passagerare) som används i kommersiell sjöfart.

Ur ett nordiskt perspektiv kan jämförelse göras med Norge, där *Sikkerhetsforskriften* från år 2004 vid kommande årsskifte skärps med sjöfartsskyddrelaterade krav på passagerarfartyg med övernattningsmöjligheter i nationell fart.[10]

I Danmark har införts sjöfartsskyddskrav som i stor utsträckning liknar de som vi förespråkar nedan.[11] I Finland saknas dock helt kompletterande bestämmelser för nationell fart.

## Skälen bakom förslaget

Orsakerna till terrorism och annan grov brottslighet är många och det ligger utanför denna artikel att redogöra för dessa. Emellertid har välmotiverade gärningsmän, oavsett om brottet varit ekonomiskt eller ideologiskt grundat, en benägenhet att finna nya vägar att nå sina mål. Inte sällan innebär en skyddsåtgärd inom ett fält att problematiken överförs till ett annat, där motståndet är mindre. Åtgärder får växelverkan i en annan del av systemet. Exempel på detta är att bankernas säkrare kontanthantering sedan slutet av 90-talet minskat bankrånen på bekostnad av en kraftig ökning av antalet butiksrån.[12] ISPS-koden har inneburit att möjligheterna för oönskade aktiviteter från småskalig stöld till massterrorism beskurits. Detta gäller dock främst där koden, eller i vissa fall motsvarande regelverk, tillämpas. Sverige har på ett adekvat sätt tillämpat ISPS-koden inom dess explicita tillämpningsområde. Samtidigt har inga synbara ansatser gjorts när det gäller att efterfölja de rekommendationer som IMO utfärdat att frivilligt implementera motsvarande regelverk för fartyg i nationell fart eller som på annat sätt undantas koden; detta trots att Sverige under de senaste sex åren haft *förhöjd* terrorhotnivå som lägst och trots ett alltmer allvarligt terrorhot generellt inom Europa.

Vid sidan av den generellt förhöjda hotnivån har även typen av hot förändrats. Från att tidigare har utförts av välor-

*I Stockholm sker omfattande persontransporter till sjöss, såväl i form av dagpendling som i form av rena nöjeskryssningar. Foto: Waxholmsbolaget.*

ganiserade grupper med militära medel, exempelvis som i användningen av civila trafikflygplan i elfte-septemberattackerna, har nya metoder utvecklats. Hotet har också ökat med allt fler terrorstridande som återvänder till europeiska länder från Mellanöstern. Den senaste utvecklingen är attacker utförda av enskilda individer eller autonoma grupper utan central koordinering och kontroll. Dessa improviserade och småskaliga attacker utförs av vad som liknar ”franchisetagare” till någon organisation, oftast Islamiska Staten eller Da’esh som den också kallas. I samband med publiceringen av detta häfte av TiS har det i media[13] rapporterats om att ett påstått terrorattentat mot en bönelokal i Malmö skulle ha kopplingar till Islamiska Staten. Utvecklingen är troligen en reaktion på samhällets mer effektiva och framgångsrika bekämpning av terrornätverken. Målvalet har skiftat från spektakulära attacker mot mål med god mediabevakning till mindre attacker mot mål med lägre profil eller till och med slumpmässigt mot allmänheten. Även detta är troligen en konsekvens av bättre skydd av kända måltavlor. Terroristernas fokus har riktats om mot mjukare och mindre skyddade mål. Detta visar att hotet finns överallt och ständigt är närvarande. Det som händer i andra europeiska länder kan också hända i Sverige och attentat som utförs i tågtrafiken kan också utföras i fartygstrafiken.

## Regelutformning

### Implementering

Det är alltså varje stat som själv beslutar om i vilken utsträckning sjöfartsskyddsbestämmelserna ska gälla nationell trafik. Huvudansvaret för det civila sjöfartsskyddet i Sverige åvilar Transportstyrelsen. Genom delegation från Riksdag och Regering kan också Transportstyrelsen ges bemyndigande att utfärda sjöfartsskyddsföreskrifter för den nationella sjöfarten. Här ska nämnas att Transportstyrelsen under hösten innevarande år väntas presentera ett förslag till ett helt nytt regelverk beträffande fartyg i nationell trafik (*Projekt nationella föreskrifter*, nedan ”PNF”). Detta regelverk utgörs i grunden av så kallade *funktions-*

*baserade regler*, vilket innebär att det i en formell föreskrift anges ett visst mål som ska uppnås, dock inte på vilket sätt detta ska ske. Istället är det redaren som får skapa fartygsspecifika standarder för hur fartygets säkerhet ska uppnås och upprätthållas. Tillsynsmyndigheten tillhandahåller dock bl.a. *allmänna råd* om hur målet ska uppnås. Dessa allmänna råd utgör rekommendationer och kan mycket väl motsvara en konkret bestämmelse i ISPS-koden eller i ovannämnda MSC.1/Circ.1283.[14] Detta koncept framstår som en utmärkt metod att använda för att uppnå ett ändamålsenligt och effektivt skydd. I PNF kan bestämmelserna lämpligen införas genom ett särskilt kapitel. I detta kan krav ställas på att rederierna i det s.k. säkerhetsorganisationssystemet beaktar även sjöfartsskyddsrelaterade hotbilder och inför rutiner för rapportering och uppföljning av olyckor, incidenter och brister, samt utbildning och upprättande av checklistor och manualer för hur man lämpligen agerar vid olika sjöfartsskyddsrelaterade situationer.

**Regler som bör göras obligatoriska**

Vissa grundläggande element i ISPS-koden och den anslutande sjöfartsskyddslagstiftningen bör göras obligatoriska. Det handlar om främst om:

- att göra en analys av fartygens och besättningens svagheter och styrkor och behov av skydd vid olika hotbilder (motsv. en *skyddsutredning* enligt avsnitt 8 i ISPS-koden del A);
- att upprätta en plan för agerande vid upptäckt av misstänkt beteende hos passagerare, tillbud och attentat (motsv. en *skyddsplan* enligt avsnitt 9 i ISPS-koden del A); samt
- att utbilda besättningar och rederiers landpersonal i sjöfartsskydd (motsv. avsnitt 13 i ISPS-koden del A samt STCW-konventionens bestämmelser om sjöfartskyddsutbildning).

Rederierna bör också tilldela *rederiets säkerhetsansvarige* (designated person, DP) ett uttryckligt ansvar även för sjöfartsskyddet vid rederiet och ombord på rederiets fartyg (motsv. avsnitt 11 i ISPS-koden del A om rederiets skyddschef).

Vidare bör fartygen föra ett *register* (motsv. avsnitt 10 i ISPS-koden del A) över skyddsaktiviteter och vidtagna skyddsåtgärder.

**Regler som inte bör göras obligatoriska**

Vissa av bestämmelserna i ISPS-koden och anslutande lagstiftning, vore dock inte ändamålsenliga att införa. Detta handlar bl.a. om följande:

- Kravet på att fartygen ska vara utrustade med ett *skyddslarmsystem*, som vid aktivering ska varsko fartygets rederi, flaggstat och, i tillämpliga fall, kust och hamnstater (regel 6 i kap. XI/2 SOLAS 74). Ett sådant system ter sig överflödigt i skärgårds- och kustnära trafik, där befälhavaren ändå, genom exempelvis mobiltelefon eller VHF, kan komma i omedelbar kontakt med såväl redaren som polis och räddningstjänst.
- Kravet på att fartygen ska ha en särskild befattningshavare, *fartygets skyddschef* (motsv. avsnitt 12 i ISPS-koden del A), med särskilt ansvar för sjöfartsskyddet ombord.[15] Mindre fartyg är knappast i behov av en sådan befattningshavare och redan av ISPS-koden följer att befälhavaren själv kan upprätthålla den befattningen.[16]
- Som antytts ovan framstår det också som oproportionellt att tillsätta

en särskild befattning (*rederiets skyddschef*) med ansvar endast för sjöfartsskyddet. Istället kan rederiets säkerhetsansvarige tilldelas ett huvudansvar även för sjöfartsskyddet.

- Det föreligger knappast ett behov av att inge en s.k. *förhandsanmälan* då fartygen går in på svenskt sjöterritorium.
- Inte heller framstår det som ändamålenligt att upprätta *sjöfartsskyddsdeklaration* mellan fartyg eller mellan fartyg och hamnanläggning, som överenskommelse om att vissa skyddsåtgärder ska vidtas.

# Argument för förslaget

Liksom i alla andra sammanhang sker en ökning av skyddet nästan alltid på bekostnad av något annat. Vid tillämpningen av ISPS-koden var kostnaderna dels direkta för anskaffning av materiel och tjänster, dels indirekta som en följd av ökad friktion i handeln. Motsvarande konsekvens kan väntas även vid en nationell tillämpning av motsvarande regler, om än med förmånen av erfarenheter och investeringar från ISPS-kodens implementering. Samtidigt har ISPS-koden troligen inneburit att grov terrorism riktat mot sjöfarten försvårats. Därtill rapporteras att svinnet i transportkedjan minskat kraftigt, liksom antalet intrång i de hamnanläggningar som omfattas av ISPS-koden.[17] De båda senare är svårkvantifierbara, men betydelsefulla samhälleliga vinster.

Vidare kan nämnas att ISPS-koden har ett tillämpningsområde som medför att ett lastfartyg med en bruttodräktighet om högst 499 ton som befordrar 12 passagerare i *internationell fart* inte omfattas av sjöfartsskyddsbestämmelserna. Samtidigt faller såväl lastfartyg med en bruttodräktighet om 500 ton eller mer, som de fartyg som befordrar fler än 12 passagerare (dvs. passagerarfartyg) i internationell fart under SOLAS-konventionens tillämpningsområde. Det är knappast så små marginaler som avgör om det är motiverat att skydda ett fartyg eller inte. På samma sätt är konventionen inte tillämplig på ett lastfartyg med en bruttodräktighet om 10 000 ton, så länge det endast går på svenska hamnar. Skulle fartyget däremot vid ett enda tillfälle gå mellan t.ex. Gävle och Åbo måste bestämmelserna tillämpas. SOLAS-konventionen sätter följaktligen en knivskarp gräns för tillämpningsområdet; där det enskilda fartygets skyddsbehov över huvud taget inte beaktas, trots att det underliggande hotet egentligen kan vara detsamma. Detta är en uppenbar brist i regelverkets ändamålsenlighet.

Som exempel på ytterligare en aspekt som talar för en utvidgning av tillämpningsområdet av sjöfartsskyddsbestämmelserna kan nämnas att rederierna har möjlighet att åtnjuta ett särskilt skydd, genom att införa *tillträdesbegränsningar* ombord på fartyg. Detta skydd kan även omfatta delar av de kajer där embarkering och debarkering sker.[18] Förutsatt att tillträdesbegränsningen är tydligt utmärkt, vanligen med skyltar och stängsel, kan ett olovligt tillträde medföra straffansvar för *olaga intrång*.[19] En liknande reglering gäller för tunnelbane- och spårvägsområden.[20] Vidare ger *lagen (2004:487) om sjöfartsskydd* polisman, kustbevakningstjänsteman och personal med särskilt bemyndigande (s.k. sjöfartsskyddskontrollant) rätt att utföra *kroppsvisitering* och *andra undersökningar* ombord på fartyg som omfattas av bestämmelserna, liksom att avvisa eller avlägsna den som vägrar låta sig undersökas.[21]

I sitt tidigare ställningstagande från år 2003, vilket senare må ha omprövats, betraktades kostnaderna för att implementera ett nationellt sjöfartsskyddsregelverk som för höga. Emellertid har, som påpekats ovan, både den generella hotnivån och typerna av hot utvecklats på ett negativt sätt sedan dess. Dessutom har implementeringen av ISPS-koden minskat sårbarheten där den är tillämplig, vilket riskerar att överföra hot till den fart där koden eller motsvarande regelverk inte är tillämpligt. Genom att införa ovannämnda tillägg i Transportstyrelsens författningssamling skulle en samordnad, men begränsad reglering på fartyg i nationell fart innebära att graden av skydd inte längre skulle skilja sig markant mellan fartyg som omfattas respektive inte omfattas av koden. Dessutom skulle en gemensam och mer konkurrensneutral nivå uppnås på skyddet. Liksom skett med ISPS-koden kan detta gynna allmänhetens förtroende för branschen. Det kan dessutom bidra till att försvåra och förhindra grov brottslighet som riktar sig mot andra mål men nyttjar fartyg i nationell fart för sin logistik.

## Argument mot förslaget

Vi har ovan redovisat ett antal aspekter som talar mot ett utvidgat tillämpningsområde. Detta handlar sammanfattningsvis främst om de kostnader som är förknippade med sjöfartsskyddet. Kostnaderna som uppstår är både direkta, för personal och utrustning; och indirekta, som konsekvenser av eventuella omständliga processer som skyddsåtgärderna kan medföra.

## Debatt

Redan i regeringens ställningstagande år 2003 är kostnadsbilden motivet till att avstå från nationell implementering. Det måste samtidigt tas i beaktande att under de 13 år som sedan dess har gått har skyddsnivån i samhället i allmänhet ökat utan att en samordnad reglering skett inom den sjöfart som inte omfattas av ISPS-koden. Det kan också antas att kostnadsbilden idag ser annorlunda ut. En implementering skulle med all säkerhet ske på ett mer effektivt sätt, eftersom branschen tillförts kunskap kring sjöfartsskydd under drygt ett decennium. Man bör också väga in att ett anpassat skyddssystem, såsom det vi förordar, sedan tidigare införts i t.ex. Danmark och vid årsskiftet i Norge.

Som framgått ovan anser vi att de senaste årens förändring av hotbilden från terrorism motiverar ett utökat tillämpningsområde, i första hand beträffande passagerarfartyg som används i kommersiell sjöfart, i nationell fart. Andra kan ha en motsatt ståndpunkt och vi välkomnar naturligtvis en debatt kring detta.

---

**Slutnoter**

1. IMO:s internationella kod för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar, 2004.
2. Jfr punkt 4.1 del B ISPS-koden. Vad gäller regelverkets tillämpning på fartyg i nationell fart aviserade USA redan i samband med införandet av ISPS-koden sin avsikt både att tillämpa denna även i nationell fart och att göra rekommendationerna i dess Del B obligatoriska.
3. Jfr artikel 3.3 förordning (EG) nr 725/2004.
4. I MSC.1/Circ.1283 betonas också att fartyg som faller utanför ISPS-kodens tillämpningsområde varit föremål för såväl terroristattentat som smuggling. Märk att förutom passagerarfartyg omfattas även lastfartyg, fiskefartyg och t.o.m. rena nöjesfartyg av nämnda cirkulär.

5. Regeringskansliet Faktapromemoria 2003/04:FPM02, Sjöfartsskydd, sid. 4
6. Regeringens skrivelse 2007/08:64, Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism, sid. 4 f.
7. http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt-arkiv/2010-10-01-andrad-hotbild-mot-sverige.html (2016-10-24).
8. http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2015-11-18-beslut-om-hojning-av-hotnivan.html (2016-10-24).
9. http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2016-03-02-ater-till-forhojd-terrorhotniva.html (2016-10-24).
10. FOR-2004-06-22-972 Forskrift om sikkerhet, pirat- og terrorberedskapstiltak og bruk av maktmidler om bord på skip og flyttbare boreinnretninger (Sikkerhetsforskriften) samt FOR-2016-07-07-907 Forskrift om endring i forskrift om sikkerhet, pirat- og terrorberedskapstiltak og bruk av maktmidler om bord på skip og flyttbare boreinnretninger (Sikkerhetsforskriften).
11. Søfartsstyrelsens Teknisk Forskrift nr. 6 af 13. september 2006 (227); Bedre sikring af skibe i indenlandsk fart.
12. BRÅ rapport 2011:14, Butiksrån – Utvecklingen fram till 2010, sid. 17 f.
13. T.ex. SvD 2016-10-22, sid. 14, IS tar på sig brand i Malmö.
14. Allmänna råd utgör, enligt 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) ”generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende”.
15. Jfr avsnitt 12.1-12.2 samt 2.1.6 i del A i ISPS-koden.
16. Avsnitt 2.1.6 i bilaga 2 till förordning (EG) nr 725/2004.
17. Thomsson P. & Widlund M., Sjöfartsskydd & ISPS-koden, 2 uppl., 2013, sid. 4 med vidare ref.
18. 20 § 1 st. lagen (2004:487) om sjöfartsskydd (närmare prop. 2003/04:106, sid. 49).
19. 4 kap. 6 § 2 st. brottsbalken (1962:700).
20. kap. 5 § ordningslagen (1993:1617).
21. 13 § lagen (2004:487) om sjöfartsskydd.

# TIDSKRIFT I SJÖVÄSENDET

FÖRSTA UTGIVNINGSÅR 1836

**KUNGL. ÖRLOGSMANNASÄLLSKAPET**

- en av de kungliga akademierna -

**Redaktör och ansvarig utgivare: Konteramiral Thomas E. Engevall**
**Redaktionens adress: Junibacken 9, 135 54 TYRESÖ**
**Telefon: 08-798 7139, alt. 070-588 7589, E-post: editor@koms.se**
**Plusgiro: 125 17-9, Bankgiro: 446-3220, Organisationsnummer: 935000-4553**
**Ärenden om prenumeration och övriga administrativa ärenden rörande tidskriften hänvisas till samma adress.**

**Kungl. Örlogsmannasällskapets postadress:**
**Teatergatan 3, 1 tr, 111 48 STOCKHOLM**
**Telefon: 08-664 7018,**
**E-post: akademien@koms.se**
**Hemsida:www.koms.se**
**Plusgiro: 60 70 01-5, Bankgiro: 308-9257, Organisationsnummer: 835000-4282**

**Kungl. Örlogsmannasällskapets biblioteks adress: Amiralitetstorget 7, 371 30 KARLSKRONA Telefon/Telefax: 0455-259 93, E-post: librarian@koms.se**

**Tidskrift i Sjöväsendet utkommer med minst fyra nummer årligen. 2017 utkommer fem nummer (mars, juni, september, november och december). En ettårig prenumeration kostar 250:- för prenumeranter med postadress inom Sverige och 350:- för prenumeranter med utrikes postadress. Avgiften betalas till plusgiro nr 125 17-9 (glöm ej ange namn och adress!).**

**Om Kungl. Örlogsmannasällskapet så beslutar kan författaren till införd artikel belönas med akademiens medalj, hedersomnämnande och/eller penningpris.**