



Datum 2025-08-22

Informationsklass Öppen

Diariennr (åberopas) A265.961/2025

Saknr 000

Polismyndigheten

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Er referens LI2025/00726

Transportstyrelsens rapport Ett ökat hamnskydd

Sammanfattning

Polismyndigheten ställer sig positiv till förslaget att Polismyndigheten ska vara hamnskyddsmyndighet. Förslagen i rapporten väcker emellertid ett flertal frågor som behöver förtydligas eller utredas närmare.

Polismyndigheten gör bedömningen att förslagen i rapporten överlag kan förväntas ha en generell effekt för brottsbekämpningen. Polismyndighetens uppfattning är emellertid att den svenska lagstiftningen avseende hamnskydd behöver stärkas ytterligare och omfatta även andra syften än direktivets syfte. Frågor om hamnskydd i enlighet med direktivets syfte och frågor om brottsbekämpning, säkerhetsskydd och totalförsvaret behöver ses som en helhet.

Polismyndighetens synpunkter

Inledning

Polismyndigheten ställer sig positiv till förslaget att Polismyndigheten ska vara hamnskyddsmyndighet. Det finns ett behov av en samlad och tydlig ansvarig aktör inom detta område för att stärka samordning, kompetensuppbyggnad och effektivitet.

Uppdraget som hamnskyddsmyndighet ligger nära polisens kärnuppdrag och uppdraget som sektorsansvarig myndighet i totalförsvaret. Uppdraget kan stärka möjligheterna att hantera frågorna utifrån ett helhetsperspektiv utifrån Polismyndighetens uppdrag. För att uppnå syftet med att Polismyndigheten är hamnskyddsmyndighet behöver dock regelverket som helhet stärkas och tydligare kopplas samman med Polismyndighetens övriga uppdrag. Polismyndigheten behöver ges de förutsättningar som krävs enligt direktivet men även de förutsättningar som behövs för att uppnå bland annat de synergieffekter på brottsbekämpningen m.m. som nämns i rapporten. Frågor

om hamnskydd i enlighet med direktivets syfte och frågor om brottsbekämpning, säkerhetsskydd, gränsövervakning och totalförsvar behöver ses som en helhet.

Polismyndigheten som hamnskyddsmyndighet

Det behöver tydliggöras vilka åtgärder Polismyndigheten förväntas vidta som hamnskyddsmyndighet och det behöver säkerställas att nödvändiga befogenheter för detta finns. Om de befogenheter som krävs inte säkerställs innan regelverket träder i kraft finns en risk att Polismyndigheten inte kan utöva sin roll som hamnskyddsmyndighet på ett effektivt sätt med konsekvensen att Sverige inte når upp till de krav som ställs i gemenskapsrätten. Av prop. 2005/06:212 s. 77 framgår exempelvis att det vid skyddsnivå två och tre kan vara fråga om att besluta om åtgärder i form av ytterligare övervakning med kamera eller vakter, extra kontroll av gods eller personer, stängning av tillfarter, skyddande av information, avbrytande av hamnarbete och evakuering av personer. Polismyndigheten utesluter dock inte att det kan finnas även andra befogenheter som kan krävas för att kunna upprätthålla uppdraget som hamnskyddsmyndighet.

Flera av dessa befogenheter kan hamninnehavaren ha haft enligt dagens regelverk eftersom hamnskyddsområdet, enligt Polismyndighetens förståelse, i praktiken begränsats till det område som hamninnehavaren haft rådighet över. Om Polismyndigheten utses till hamnskyddsmyndighet är tanken att ett större område ska kunna omfattas av hamnskyddet och att myndigheten i vissa fall även ska kunna agera mot enskilda som inte har någon egentlig koppling till hamnen. Avseende till exempel kontroll av gods och personer finns det särskilda befogenheter i lagen om hamnskydd. Ska Polismyndigheten agera i andra situationer är myndigheten däremot hänvisad till befogenheter som framgår i till exempel polislagen eller rättegångsbalken. I de tidigare förarbetena ges, så som anges ovan, vissa exempel på ytterligare åtgärder. För Polismyndigheten är det oklart om de befogenheterna som finns idag är tillräckliga för att uppfylla de krav som ställs på en hamnskyddsmyndighet. Det är angeläget att frågan utreds i det fortsatta lagstiftningsarbetet för att säkerställa att hamnskyddet blir effektivt.

Det behöver vidare tydliggöras vilken typ av åtgärder i hamnskyddsplanen som hamnskyddsmyndigheten kan tilldela någon annan ansvar att utföra. Polismyndigheten ställer sig dessutom tveksam till att hamnskyddsplanen ska godkännas av tillsynsmyndigheten samtidigt som den ska upprättas och åtgärder i den beslutas av hamnskyddsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten kommer då att överpröva hamnskyddsmyndighetens framtagna hamnskyddsplan. Det bör övervägas att istället låta hamnskyddsplanen upprättas efter hörande av tillsynsmyndigheten.

Som förslag i rapporten anges att hamnskyddschefen ska godkännas av hamnskyddsmyndigheten. Det framgår dock inte av rapporten vad detta godkännande innebär eller vad som ingår i hamnskyddsmyndighetens prövning. För det fall en lämplighetsprövning av hamnskyddschefen ska göras inför ett godkännande, inkluderande slagningar i Polismyndighetens register, behövs det ett författningsreglerat stöd för detta.

Det behöver säkerställas att hamnskyddsmyndigheten har förutsättningar att få tillgång till erforderlig information. Som förslaget nu är formulerat är uppgiftsskyldigheten kopplad till upprättandet av hamnskyddsplaner begränsad, då uppgifter endast behöver lämnas i den mån det medges av offentlighets- och sekretesslagen. Det framstår därför som att Polismyndighetens tillgång till information kan variera mellan liknande hamnar beroende på hamnens driftsätt, även om informationsbehovet torde vara detsamma för liknande hamnar.

I rapporten nämns behovet av att synkronisera hamnskyddsplaner med andra relevanta beredskapsplaner. Det framgår emellertid inga exempel på vilka beredskapsplaner som avses eller vilka aktörer som ansvarar för dem. Det noteras dock att detta kommer ställa stora krav på samordning.

Tilläggas kan att ansvarsområdet för hamnskyddsmyndigheten inte omfattar hamnanläggning i hamnar, dvs. området där lastning och lossning av gods sker och där passagerare går ombord eller anländer och gränskontroll sker, då detta istället omfattas av regelverket avseende sjöfartsskydd. Det medför utmaningar för Polismyndigheten som hamnskyddsmyndighet att endast ansvara för delar av hamnarna och samtidigt ha huvudansvar för ordning/säkerhet och brottsbekämpning. En förutsättning för Polismyndigheten som hamnskyddsmyndighet är därför att det finns möjligheter till en nära samverkan med den/de myndigheter som tar fram sjöfartsskyddsutredningar och sjöfartsskyddsplaner. För att uppnå en högre säkerhet och minskad brottslighet i hamnar anser Polismyndigheten att det är angeläget att i ett större perspektiv se över hur regelverket avseende hamnskydd och regelverket avseende sjöfartsskydd är tänkta att samspela.

I rapporten konstateras att det finns ett behov av att utreda flera frågor kopplat till hamnskydd och närliggande regelverk, vilket dock inte rymts inom uppdraget. Att flera viktiga frågor kopplade till hamnskydd förblir otydliga och att det finns oklarheter om hur olika regelverk förhåller sig till varandra riskerar att försvåra implementering och genomförande.

Regelverk om hamnskyddskontrollanter

I rapporten föreslås att Polismyndigheten får behålla nuvarande bemyndigande i förordningen om hamnskydd att meddela föreskrifter om ansökan och förordnande av hamnskyddskontrollanter. Det är enligt Polismyndigheten inte tillräckligt.

De bestämmelser som för närvarande finns i hamnskyddsförfattningarna är otydliga och otillräckliga. Det saknas bland annat bestämmelser om grundläggande kvalifikationskrav för den som ska förordnas som kontrollant, tidslängd för förordnandet, allmänna åligganden, utbildning och tystnadsplikt för kontrollanten samt under vilka förutsättningar ett förordnande får återkallas. Polismyndigheten behöver därför ett utökat bemyndigande att meddela föreskrifter i enlighet med ovan.

Hamnskyddskontrollanter ska enligt lagen om hamnskydd förordnas av Polismyndigheten. Att Polismyndigheten ska anordna utbildningar för dessa kontrollanter följer inte av lag eller förordning, men att myndigheten har den uppgiften kan utläsas av förarbeten. Enligt gällande ordning saknar Polismyndigheten författningsstöd att ta ut en avgift för den utbildning som anordnas av myndigheten för hamnskyddskontrollanter. Av hamnskyddsförordningen följer enbart att en avgift får tas ut för ansökan om förordnande. Detta kan jämföras med tidigare lydelse av hamnskyddsförordningen, som trädde i kraft den 1 januari 2007, där Rikspolisstyrelsen gavs rätt att meddela föreskrifter om avgifter både för ansökan om förordnande och om tillhörande utbildning. Utöver vad som anges ovan behöver det således även förtydligas att Polismyndigheten får ta ut en avgift för den utbildning myndigheten ska tillhandahålla.

Behov av att se hamnskyddet som en helhet**Behovet av verktyg och lagstöd för att motverka organiserad brottslighet och annan säkerhetshotande verksamhet i hamnmiljö har inte analyserats i rapporten**

Den organiserade brottsligheten består inte av en homogen grupp utan inkluderar såväl hierarkiska som löst sammansatta nätverk, självmarkerande grupperingar som mc-gäng, men även enskilda individer med särskild kompetens som inte har någon organisatorisk tillhörighet men som är vitala för ökad kriminell förmåga. Inom organiserad brottslighet begås det alltifrån tillgreppsbrott till avancerad ekonomisk brottslighet med avancerade inslag som sträcker sig långt utanför Sveriges gränser. Graden av organisation i den organiserade brottsligheten har ökat genom avancerade och multikriminella brottsupplägg.

Den gränsöverskridande brottsligheten har över tid vidgats till att ske på en global och digital arena. Stora volymer av import- och exportgoods gör att smugglingstillfällena är många för den organiserade brottsligheten. Allt snabbare flöden av varor har uppstått till följd av samhällets efterfrågan på effektiva transporter. Detta försvårar myndigheternas möjligheter att kontrollera varorna för att säkerställa korrekt uppbörd samt att kontrollera att restriktioner och sanktioner efterlevs. Myndigheternas rutiner och kontrollresurser kartläggs dessutom av kriminella aktörer, exempelvis genom motspaning och avledande manövrar. Den kriminella sfären kan beskrivas som individer med ett stort kontaktnät till andra kriminella med specialistkunskaper. Det kan också handla om tillgång till nyckelfunktioner i smugglingsupplägg, exempelvis hamnar, bolag, logistik, brottsupplägg, transporter, mutade tjänstemän eller personal.

Hamnar har identifierats som en sårbarhet eftersom sjötransporter utnyttjas för storskalig smuggling av illegala varor till Sverige och det är även viktigt att klarlägga ägandeförhållanden eftersom hamnarna är en del av Sveriges kritiska infrastruktur. Specialister kan höra till ett särskilt nätverk men kan även arbeta på uppdrag åt andra. Kunskap och kontakter gällande specifika brottsupplägg sprids inom den kriminella sfären. Smuggling organiseras inte enbart till Sverige, utan där det finns en möjlighet att uppnå ekonomisk vinning.

Brottsligheten i och kring hamnar är således komplex och ett växande problem. Kriminella utnyttjar hamnar för exempelvis införsel av narkotika, illegala avfallstransporter och i ärenden som rör internationella penningtvättsupplägg. Företag och aktörer som verkar i hamnar kan dessutom locka till sig gråzonsaktörer. Dels kan företag och aktörer i sig ha koppling till främmande makt eller att de hanterar varor och tjänster som är av intresse för att kartlägga och spionera på främmande makt. De senaste årens brottsutveckling visar även att säkerhetshotet från främmande makt, terrorhotet och hotet från den organiserade brottsligheten i många fall är kopplade till varandra. Det kan exempelvis röra sig om att våldsutövande aktörer inom den organiserade brottsligheten mot ersättning utför våldsdåd åt främmande makt eller att finansiering av terrorism delvis sker genom brottslighet som är kopplad mot hamnar. Statsaktörer utnyttjar även fartyg och hamnar genom dolda operationer och i vissa fall förekommer utländskt ägande, vilket riskerar att underlätta tillgång till känslig information och infrastruktur.

I Transportstyrelsens uppdrag har ingått att ta hänsyn till att åtgärderna som föreslås också ska bidra till att bekämpa organiserad brottslighet och motverka annan säkerhetshotande verksamhet och därmed stärka Sveriges säkerhet. Transportstyrelsen anger i rapporten att det finns kopplingar mellan

terrorism och organiserad brottslighet och oavsett vem som blir hamnskyddsmyndighet kommer rimligen de åtgärder som vidtas för att stärka skyddet mot terrorism även bidra till att bekämpa annan brottslighet i hamnarna. Det anges dock att det bör finnas en fördel om det är Polismyndigheten som tar på sig rollen som hamnskyddsmyndighet, eftersom den är den primära brottsbekämpande myndigheten i Sverige. Polismyndigheten delar i och för sig Transportstyrelsens bedömning att förslagen i rapporten överlag kan förväntas ha en generell effekt för brottsbekämpningen, då ett ökat arbete i hamnar av myndigheter kan ha en avskräckande effekt. Rätten att få tillträde till hamnen och de åtgärder hamnskyddsmyndigheten kan ålägga andra inom ramen för hamnskyddsplanen är emellertid enligt rapporten begränsad till det arbete som utförs enligt lagen i rollen som hamnskyddsmyndighet och som har koppling till direktivets syfte, inte Polismyndighetens uppdrag som helhet. Polismyndigheten anser att rapporten är bristfällig i de delarna och att Transportstyrelsen inte analyserat och redovisat vilka ytterligare åtgärder som krävs för att förslagen också ska bidra till att bekämpa organiserad brottslighet och motverka annan säkerhetshotande verksamhet.

Polismyndighetens och samhällets totala brottsbekämpande förmåga behöver stärkas. Redan i dagsläget är hamnar aktuella för såväl enskilda myndigheters tillsyns- och brottsbekämpande arbete som för olika myndighetsgemensamma initiativ. Genom den myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet, arbetslivskriminalitet och kriminell ekonomi som Polismyndigheten genom olika uppdrag och initiativ redan bedriver tillsammans med andra relevanta myndigheter behöver viktig information kunna delas med andra myndigheter och aktörer. Möjlighet att utbyta nödvändig information med exempelvis hamnskyddschefer och andra aktörer ökar även möjligheterna att på olika sätt förebygga och ingripa mot olika brottsliga företeelser och att tidigt kunna reagera på olika hot som kan komma att kräva såväl akuta som långsiktiga åtgärder. Inom ramen för de hamnskyddskommittéer Polismyndigheten i rollen som hamnskyddsmyndighet ska ansvara för kan vidare information som där adresseras bland annat bli ett viktigt underlag för planeringen av myndighetsgemensamma aktiviteter som syftar till att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet, kriminell ekonomi och organiserad brottslighet. Polismyndighetens och andra myndigheters kunskaper om kriminella aktörer och andra hot kan bidra till att exempelvis förhindra etableringar i hamnar av aktörer inom den organiserade brottsligheten och den kriminella ekonomin. Genom informationsutbyte kan även andra myndigheter som kan komma att ingå i hamnskyddskommittéerna, som exempelvis Tullverket, länsstyrelser och kommuner få ökade förutsättningar att genomföra och utveckla sina respektive uppdrag.

Rollen som hamnskyddsmyndighet kommer för Polismyndighetens del medföra ett större engagemang och ökad kunskap om verksamheter och förhållanden i hamnar. Detta bland annat eftersom uppdraget som hamnskyddsmyndighet kommer att innebära en större polisiär närvaro samt utökade kontaktytor med exempelvis hamnskyddschefer, hamninnehavare, verksamheter i hamnen, personer som arbetar i eller utför uppdrag i hamnen samt med andra myndigheter, kommuner eller aktörer som har intressen i eller anknytning till hamnen. En så heltäckande bild som möjligt av förhållandena i Sveriges hamnar kommer stärka förutsättningarna för ett gott terrorskydd, men utgör även en viktig förutsättning för en stärkt förmåga att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Det utgör även en viktig förutsättning för att stärka Polismyndighetens uppdrag avseende exempelvis underrättelseverksamhet och gränsskyddsverksamhet. Att ta i beaktande är även att hamnarnas betydelse som samhällsviktig verksamhet kommer att öka och, givet det försämrade säkerhetsläget i Sveriges närområde, att beredskapsfrågor för hamnar snabbt kan bli aktuella.

Förslagen i rapporten behöver kompletteras

Mot bakgrund av vad som anges ovan är det enligt Polismyndighetens uppfattning, givet att den blir hamnskyddsmyndighet, varken effektivt eller ändamålsenligt att regelverket avseende hamnskydd är begränsat enbart till direktivets syfte. Regelverket behöver anta ett bredare perspektiv och även ha till syfte att omhänderta frågor om brottsbekämpning, säkerhetsskydd och totalförvar. Polismyndigheten anser även att det är angeläget att se över hur hamnskyddsregelverket och sjöfartsskyddsregelverket är avsedda att samspela för att uppnå en högre säkerhet och minskad brottslighet i hamnar.

Att se hamnskyddet som en helhet som är tydligt sammankopplat med Polismyndighetens uppdrag, där möjlighet finns att behandla och dela information, är en förutsättning för Polismyndighetens samlade förmåga att agera i hamnar, men även för samhällets förmåga att bekämpa brott i stort. Det behöver därför bland annat adresseras och tydliggöras att det finns sekretessbrytande bestämmelser och dataskyddsrättsliga förutsättningar för att Polismyndigheten ska kunna behandla informationen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Detta inbegriper att samla in, behandla och dela information inom myndigheten men även med relevanta samarbetsparter i ett bredare perspektiv så som beskrivits ovan. Då det företrädesvis synes vara aktörer utanför den brottsbekämpande sfären, är det viktigt att säkerställa att Polismyndigheten ges de förutsättningar som krävs för att dela nödvändig information även med sådana parter.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Polismyndigheten föreslår att föreslagna ändringar ska träda i kraft tidigast den 1 juni 2027. Det krävs en väl planerad övergångsperiod där nuvarande strukturer kan avvecklas eller anpassas i takt med att uppdraget som den nya hamnskyddsmyndigheten byggs upp. Otydligheterna som uppstår när förslaget inte tagits fram genom en fristående utredning behöver dessutom adresseras och beaktas.

Det saknas i rapporten överväganden om behovet av eventuella övergångsbestämmelser. Som förslagen är utformade har hamnskyddsmyndigheten inte möjlighet att upprätta hamnskyddsplaner innan lagen trätt i kraft. Hur exempelvis tidigare upprättade hamnskyddsplaner förhåller sig till de föreslagna ändringarna i hamnskyddslagen framgår inte. Det är därmed oklart hur föreslagna ändringar i hamnskyddet är tänkt att ha anpassats och vara på plats på ikraftträdandet.

Konsekvenser för Polismyndigheten

Det är av stor vikt att frågor om finansiering och avgiftsbeläggande mellan myndigheter reds ut innan förslagen kan träda i kraft. Polismyndigheten anser att Transportstyrelsens arbete med hamnskyddet ska finansieras med skattemedel och inte via avgifter som belastar Polismyndigheten.

För att myndigheten ska kunna uppfylla sitt uppdrag krävs tillräckliga resurser, både finansiella och personella. Det är viktigt att detta beaktas i det fortsatta budgetarbetet. Polismyndigheten vill betona vikten av att myndighetens finansiering av verksamheten för hamnskydd behöver ske genom anslag via statsbudgeten. Om förslaget genomförs behöver Polismyndigheten, mycket preliminärt uppskattat och i enlighet med vad som anges i förslaget, tillföras ett ökat anslag om lågt beräknat 30–35 miljoner kronor årligen. Kostnaderna beräknas emellertid högre initialt.

Yttrandet har beslutats av juristen Ida Salomonsson efter föredragning av juristen Maria H Schöld och juristen Helena Falk. Vid den slutliga handläggningen har rättschefen Gunilla Hedwall deltagit. Rikspolischefen Petra Lundh har informerats om remissen.

POLISMYNDIGHETEN

Ida Salomonsson

Maria H Schöld

Dokumentet har fastställts digitalt och har inga underskrifter.

Kopia till

Justitiedepartementet (PO)
Arbetslagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli