Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen

Betänkande av kustbevakningskommittén

SOU
1989:26

Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen

Betänkande av kustbevakningskommittén

SOU
1989:26

Ref

Statens offentliga utredningar
1989:26
Finansdepartementet

Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen

Betänkande av kustbevakningskommittén
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00} (externt och internt)
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast internt)

Graphic Systems AB
Göteborg 1989

ISBN 91-38-10311-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för finansdepartementet

Riksdagen har beslutat att kustbevakningen organisatoriskt skall avskiljas från tullverket och bilda en egen myndighet (prop 1986/87:95 bilaga 6, FöU 11, rskr 310).

Regeringen bemyndigade chefen för finansdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utarbeta förslag till organisation m m för kustbevakningen.

Med stöd av bemyndigandet tillkallade departementschefen den 23 juni 1987 som ledamöter organisationsdirektören, numera sjukvårdsdirektören Håkan Jarmar, även ordförande, departementsrådet, numera generaldirektören Ingvar Ehrling samt departementsrådet, numera statssekreteraren Anitra Steen.

Som experter åt kommittén förordnades den 23 juni 1987 byråchefen, numera länspolismästaren Ulf Arvidsson, departementssekreteraren Ulf Birath, kommendören av 1.graden Dick Börjesson, tulldirektören Gösta Hartzell, avdelningsdirektören, numera administrative chefen Hans Lindqvist, departementsrådet Jan-Olof Selén, byråchefen Sven Uhler och departementssekreteraren Jörgen Wedin, den 4 november 1987 hovrättsassessorn Ingvar Åkesson samt den 8 februari 1988 sjötrafikdirektören Cay Bertil Svensson.

Till sekreterare förordnades den 2 oktober 1987 departementssekreteraren Anders Bergwall, majoren, numera överstelöjtnanten Håkan Syrén, avdelnings-

direktören Meta Boethius, avdelningsdirektören Margareta Axén-Andersson och avdelningsdirektören, numera regionchefen, Peter Örtendahl. Håkan Syrén entledigades den 1 augusti 1988. Samtidigt förordnades majoren Hans Eihland till sekreterare.

Kommittén har antagit namnet kustbevakningskommittén. I januari 1988 överlämnade kommittén delbetänkandet Lagändringar som behövs då kustbevakningen blir en egen myndighet. I februari 1988 överlämnade kommittén delbetänkandet Organisation och lokalisering för kustbevakningens centrala och regionala ledning. I april 1988 överlämnade kommittén delbetänkandet Ändringar i regeringsföreskrifter som behöver göras då kustbevakningen blir en egen myndighet.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Kommitténs uppdrag är därmed slutfört.

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av experten Sven Uhler.

Stockholm i april 1989

Håkan Jarmar Ingvar Ehrling Anitra Steen

/ Anders Bergwall

Meta Boethius

Margareta Axén-Andersson

Peter Örtendahl

Hans Eihland

INNEHÅLLSFÖRTECKNING Sid

SAMMANFATTNING

Vi har under första halvåret 1988 lagt fram tre delbetänkanden, som legat till grund för bildandet den 1 juli 1988 av den nya myndigheten kustbevakningen. I vårt slutbetänkande redovisar vi nu våra förslag till hur man bättre bör kunna utnyttja samhällets samlade resurser inom sjöövervakningen.

Målsättningen med vårt arbete har varit att utreda om en ändrad anvars- och rollfördelning inom sjöövervakningen kan minska sektoriseringen och skapa en effektivare verksamhet. Ordet sjöövervakning har vi använt som ett samlat begrepp för övervakning och kontroll, sjösäkerhet och sjöräddning.

Tullverket har ansvaret för tullkontroll och smugglingsbekämpning. Kustbevakningen skall på i princip samma sätt som före avskiljandet från tullverket medverka i arbetet. För att kustbevakningen skall kunna användas på avsett sätt behövs en ändring i tullagstiftningen. Vi föreslår därför en regeländring i tullförordningen, som ger kustbevakningen generell rätt att medverka i tullkontroll av sjötrafik . I övrigt föreslår vi ett antal praktiska åtgärder som bör skapa bra förutsättningar för ett effektivt samarbete mellan tullverket och kustbevakningen.

Polisiär verksamhet till sjöss bedrivs av såväl kustbevakningen som sjöpolisen. Kustbevakningen verkar till havs, i kustvattnen, skärgårdarna samt i Vänern och Mälaren. Sjöpolisen arbetar kustnära, i skärgårdar samt i Vänern och Mälaren. Kustbevakningstjänstemännen har för sina ålagda arbetsuppgifter vissa polisiära befogenheter.

Vi har övervägt olika organisatoriska och uppgiftsmässiga alternativ till nuvarande ordning för att bättre utnyttja sjöpolisens och kustbevakningens resurser. Vi har dock funnit att en fortsatt samordning men med gemensam verksamhetsplanering och närmare samarbete på alla nivåer i de båda organisationerna ger bäst resultat.

Vårt förslag till fortsatt samordning innebär också att regeringen ger kustbevakningen och polisen i uppdrag att gemensamt göra en analys av behovet av polisiär verksamhet till sjöss med utgångspunkt från att nuvarande totala resurser inte behöver öka. Med analysen som grund görs en lämplig organisationsanpassning.

Vi menar att med vårt förslag till bättre samverkan på alla nivåer mellan polis och kustbevakning behövs inga särskilda polismän för samordningen. Vi har heller inte funnit skäl som talar för att kustbevakningens tjänstemän behöver utökade polisiära befogenheter.

Genom den samgruppering mellan de fyra regionala ledningarna i kustbevakningen och respektive marinkommando/örlogsbas, som vi föreslog i vårt andra delbetänkande och som riksdagen beslutade om våren 1988, har goda förutsättningar för en effektiv samverkan mellan kustbevakningen och marinen skapats. I vårt slutbetänkande belyser vi därför bara två områden vad gäller möjligheterna att bättre utnyttja kustbevakningen inom den s k tillträdeskontrollen. Dels föreslår vi att kustbevakningen skall på begäran av ansvarig militär chef kunna utnyttjas för att avvisa vissa statsfartyg som kränker territoriet dels tillstyrker vi tillträdesskyddsutredningens förslag att även kustbevakningen skall delta i arbetet med bevakning av skyddsföremål.

I betänkandet (SOU 1987:32) "För en bättre miljö", föreslogs att man skulle överväga att föra samman kustbevakningen och sjöfartsinspektionen till en organisation för att bl a skapa förutsättningar för en bättre tillsyn och kontroll av sjötransporter med farligt gods. Vi har fått uppgiften att göra dessa överväganden.

Vi har vid vår analys visserligen funnit att det finns klara sammanhang mellan kustbevakningen och sjöfartsinspektionen ifråga om vissa kontrolluppgifter och inom delar av räddningstjänsten. Men vi anser att huvuddelen av sjöfartsinspektionens verksamhet är artfrämmande för kustbevakningen och har en naturlig och nära koppling till sjöfartsverkets övriga verksamhet.

Vi föreslår därför att nuvarande organisationsformer bibehålls men att möjligheterna att utnyttja kustbevakningen i tillsyns- och kontrollarbetet av såväl sjötransporter av farligt gods som sjösäkerhetsarbetet tas bättre tillvara. För att detta skall kunna ske krävs vissa ändringar i föreskrifter om fartygssäkerhet, transport av farligt gods och åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Vi föreslår bestämmelser som syftar till att kustbevakningen på eget initiativ skall ha rättighet och skyldighet att medverka i aktuella tillsyns- och kontrollåtgärder. Vi föreslår också att kustbevakningen på samma sätt som före 1 juli 1988 skall kunna medverka i tullverkets kontroll av transport av farligt gods.

Statsmakternas beslut om samlokalisering mellan kustbevakningen och marinen innebär att de båda myndigheterna var för sig svarar för ledningen av respektive verksamhet och att man gemensamt använder de sambands- och informationsresurser, som finns i sjöbevakningscentralerna.

Kustbevakningen skall i alla fyra regionerna, i takt med att samgrupperingarna genomförs, ha möjlighet att aktivt leda sitt arbete dygnet runt. Kustbevakningens sambandstjänst skall skötas av personal i marinen.

När den nyss beskrivna organisationsförändringen genomförts kan enligt vår bedömning kustbevakningens nuvarande sambandscentraler i Umeå, Härnösand, Furusund, Visby, Gryt, Karlskrona och Kungshamn avvecklas. En sådan avveckling är nödvändig för att skapa ekonomiskt och personellt utrymme för att bl a kunna leda verksamheten dygnet runt vid de regionala ledningscentralerna.

Vi vill dock i sammanhanget peka på de riksdagsbeslut och uttalanden som finns om sambandscentralerna. Om man även i fortsättningen, av andra skäl än vad vi har haft att beakta, skulle finna att dessa enheter skall vara kvar krävs särskilda medel. Kustbevakningen bör i så fall vara huvudman.

Vi har i särskild ordning utrett kustbevakningens och marinens gemensamma sambands- och informationsresurser samt tullverkets sambandsresurser. Rapporten har remissbehandlats och därefter överlämnats till kustbevakningen, marinen och tullverket för att de gemensamt skall kunna planera den fortsatta utvecklingen. I vårt slutbetänkande behandlar vi därför bara sambands- och informationsfrågorna i ett övergripande perspektiv.

Sjöräddningstjänsten är i räddningstjänstlagen uppdelad i två funktioner. Sjöfartsverket svarar för efterforskning och räddning av människor, som är eller kan befaras vara i sjönöd, och för sjuktransporter från fartyg (sjöräddning liv) medan kustbevakningen svarar för räddningstjänsten, när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet (sjöräddning miljö). Vårt uppdrag har varit att redovisa på vilket sätt och i vilken utsträckning kustbevakningen kan medverka eller utnyttjas i en mera integrerad och samordnad sjöräddningstjänst och att behandla frågan om ansvarsfördelning i detta avseende.

Vi har övervägt möjligheten att ge kustbevakningen huvudmannaskapet också för sjöräddning liv och därigenom lägga hela sjöräddningsansvaret på en och samma myndighet. Vi kan dock för närvarande inte finna vare sig ekonomiska eller effektivitetshöjande skäl för en sådan åtgärd. Den nuvarande modellen bygger på en mycket långtgående samverkan mellan flera myndigheter och organisationer. För att den nödställde skall få hjälp på bästa sätt måste denna samverkansmodell gälla även i framtiden oavsett huvudmannaskapet. Sjöfartsverket har såväl för den internationella som den nationella samverkan byggt upp en

bra kompetens inom sjöräddning liv och har dessutom det samlade ansvaret för det övriga sjösäkerhetsarbetet.

Sjöfartsverket har genom avtal med televerket uppdragit åt Televerket Radio att genom de tre kustradiostationerna Härnösand, Stockholm och Göteborg Radio bl a svara för den operativa ledningen av sjöräddningstjänst liv. På dessa tre kustradiostationer (huvudcentraler) har man ständig passning på aktuella nödfrekvenser, sköter efterforskning, är sjöräddningsledare vid insatser och svarar för drift och underhåll av materiel och lokaler. Avtalet reglerar också andra radiotjänster, som kustradiostationerna skall utföra t ex väderutsändningar, storm- och kulingvarningar, navigationsvarningar och läkarråd.

Det finns också tre s k undercentraler nämligen Tingstäde och Karlskrona Radio tillhörande marinen samt kustbevakningen i Malmö. Dessa arbetar med de sjöräddningsfall inom sina geografiska närområden, som delegeras från respektive huvudcentral. Räddningsledarskapet delegeras aldrig.

Vi har undersökt två alternativ till nuvarande ordning. Det ena alternativet innebär att den operativa ledningen i sin helhet överförs från nuvarande kustradiostationer till kustbevakningens regionala ledningar. Nuvarande undercentraler kan då avvecklas (Tingstäde, Malmö) respektive samordnas (Karlskrona) med kustbevakningen.

Det andra alternativet innebär att kustradiostationerna i Stockholm och Göteborg även fortsättningsvis är huvudcentraler och att huvudcentralen vid Härnösand Radio avvecklas. De fyra regionala ledningarna i kustbevakningen bildar undercentraler till Stockholm respektive Göteborg Radio. Nuvarande tre undercentraler kan då avvecklas eller samordnas på samma sätt som i föregående alternativ.

Vi har så långt det varit möjligt vägt alternativen mot varandra utifrån operativa, beredskapsmässiga, tekniska och ekonomiska aspekter. Vi föreslår att den framtida operativa ledningen av sjöräddningstjänst liv utformas med Stockholm

och Göteborg Radio som huvudcentraler och med de fyra regionledningarna i kustbevakningen som undercentraler. Vårt förslag ger goda förutsättningar för ett vidgat samarbete mellan huvudcentralerna (televerket), undercentralerna (kustbevakningen) och marinen (sjöbevakningscentralerna). Vi förordar dessutom att berörda myndigheter får i uppdrag att utreda frågan om omlokalisering av ledningscentralen för flygräddningstjänst (ARCC/CEFYL).

Vi har undersökt möjligheterna till ett ökat utnyttjande av kustbevakningens miljöskyddsfartyg. Vi konstaterar att det finns ett intresse från flera myndigheter och organisationer att för vissa ändamål och under vissa tider använda fartygen. Förutsättningarna för merutnyttjande är emellertid olika från fall till fall. Vi föreslår därför att kustbevakningen, utifrån vissa principiella utgångspunkter såsom beredskaps-, bemannings- och materielutrustningskrav, gör en marknadsanalys och i sitt budgetarbete direkt till regeringen avrapporterar hur och på vilka villkor miljöskyddsfartygen bäst bör kunna merutnyttjas.

För att kustbevakningen skall kunna bibehålla sin karaktär som självständig civil myndighet är det viktigt att den får utvecklas efter sina egna förutsättningar. Kustbevakningen ingår i den militära utgiftsramen och skall inordnas i överbefälhavarens programplanering. Vi förordar att förnyade överväganden om programplaneringsrutiner för kustbevakningen bör göras när erfarenheter har inhämtats från det inledande året.

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av experten Sven Uhler.

INLEDNING

1.1 Kommitténs uppdrag m m

Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 juni 1987 (Dir 1987:31) tillkallade chefen för finansdepartementet en kommitte för att utarbeta förslag till organisation m m för kustbevakningen.

Uppdraget för kommittén, som antagit namnet kustbevakningskommittén, har varit dels att föreslå och genomföra de åtgärder som behövts för att kustbevakningen skulle kunna brytas ut ur tullverket och fr o m den 1 juli 1988 fungera som en egen civil myndighet under försvarsdepartementet, dels att beskriva och lämna förslag till de framtida arbetsuppgifterna för kustbevakningen på ett sådant sätt att en ökad samordning erhålls mellan ett antal myndigheter som arbetar inom samma eller angränsande områden - i huvudsak vad som kan betecknas som sjöövervakningsområdet.

Vi har haft att under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och andra berörda arbetstagarorganisationer.

Direktiven redovisas i sin helhet som bilaga 1.

Kommittén har bestått av tre ledamöter, varav en har varit ordförande, tio experter samt ett sekretariat med fem sekreterare.

1.2 Arbetets bedrivande

1.2.1 Allmänt

Kommitténs två huvuduppgifter har varit dels att utreda och genomföra de åtgäder som behövdes för att den nya myndigheten skulle kunna fungera den 1 juli 1988, dels att utreda och föreslå en sådan ansvars- och rollfördelning inom sjöövervakningen att den nuvarande sektoriseringen kunde minskas och effektiviteten öka. Dessa två uppgifter har naturligen påverkat varandra. Arbetet under den första fasen har utgått från förutsättningen att kustbevakningens arbetsuppgifter inom ramen för tullverket direkt överförs till den nya myndigheten.

Först i den andra fasen av vårt arbete har vi mera förutsättningslöst kunnat angripa den andra delen av vår uppgift nämligen att se över ansvars- och rollfördelningen inom hela sjöövervakningsområdet.

Avrapportering sker i detta slutbetänkande. Detta innebär att kustbevakningens arbetsuppgifter, organisation och dimensionering så småningom bör påverkas av våra nedan redovisade förslag. I vilken takt detta bör ske har inte varit möjligt för oss att bedöma eftersom organisatoriska m fl åtgärder inom området fortlöpande vidtas parallellt med vårt arbete.

1.2.2 Arbetet inför myndighetens inrättande den 1 juli 1988

Vi skulle på mindre tid än ett år förbereda kustbevakningens inrättande som egen myndighet. Detta har inneburit att arbetet kommit att bedrivas under stark tidspress. Vi började vårt arbete i mitten av augusti 1987.

Vi genomförde ett budgetarbete så att vi kunde lämna in en anslagsframställning för den nya myndigheten inför budgetåret 1988/89. Vi betonade den preliminära

karaktären på anslagsframställningen och att vårt fortsatta arbete sannolikt skulle påverka resursbehov m m. På basis av anslagsframställningen lämnade regeringen förslag i budgetpropositionen (prop 1987/88:100, s 156-159) som senare godkändes av riksdagen.

Under hösten 1987 bedrev vi ett omfattande utredningsarbete. Detta genomfördes i arbetsgrupper, som satts samman av sekreterare och experter ur kommittén samt i flertalet fall även kontaktpersoner ur kustbevakningen/tullverket. Vi engagerade direkt i arbetsgruppernas arbete också företrädare för andra myndigheter, i första hand försvarets materielverk, försvarets civilförvaltning, statens arbetsgivarverk och statens arbetsmarknadsnämnd.

Vi har haft omfattande kontakter både inom tullverket och med andra intressenter. Vi har således sammanträffat med företrädare för samverkande myndigheter och organisationer, t ex sjöfartsverket, rikspolisstyrelsen, statens räddningsverk, marinen och sjöräddningssällskapet, samt ett stort antal kommuner. Vi har sammanträffat med ledning och personal i samtliga ledningsinstanser på central och regional nivå samt därutöver besökt ett antal kustposteringar, regionkustposteringar, sambandscentraler och regionbaser. Vi har deltagit i kustbevakningens ledningskonferenser och andra liknande möten.

Vi har strävat efter att få en god samverkan med berörda arbetstagarorganisationer samt direkt med personalen. Flertalet kommittésammanträden har således direkt följts av information till arbetstagarorganisationerna vid särskilda möten. Under slutfasen av vårt arbete t o m 1988-07-01 har kommittén haft myndighetsbefogenheter och har haft att vara arbetsgivarföreträdare i direkta MBL-och löneavtalsförhandlingar.

I denna fas av kommitténs arbete bedrevs genomförandearbetet som ett nära samarbete mellan kommitténs ordförande och sekretariat och den blivande ledningen för den nya myndigheten.

Vi har periodiskt sänt ut information om arbetsläget i kommittén till hela kustbevakningsorganisationen samt tullverket i övrigt genom 12 st särskilda informationsblad "Nytt från kustbevakningskommittén". Detta har pågått t o m juni 1988.

Under den första delen av utredningsfasen har vi lagt fram tre delbetänkanden, nämligen

- Lagändringar som behövs då kustbevakningen blir en egen myndighet (januari 1988),
- Organisation och lokalisering för kustbevakningens centrala och regionala ledning (februari 1988) samt
- Ändringar i regeringsföreskrifter som behöver göras då kustbevakningen blir en egen myndighet (april 1988).

Baserat på dessa betänkanden har regeringen

- den 24 mars 1988 beslutat om inrättande m m av kustbevakningen,
- samma dag utfärdat förordningen (1988:149) om tillsättning av tjänster m m vid kustbevakningen,
- samma dag beslutat propositionen 1987/88:142 om lokalisering av kustbevakningens centrala och regionala ledning och om lagändringar med anledning av att kustbevakningen blir egen myndighet,
- den 21 april 1988 givit ett förhandlingsuppdrag till statens arbetsgivarverk,
- den 28 april 1988 utfärdat förordningen (1988:256) med instruktion för kustbevakningen samt
- den 26 maj 1988 utfärdat ytterligare drygt 30 förordningar.

Efter det vi lämnat delbetänkandet om organisation och lokalisering för kustbevakningens centrala och regionala ledning kom vi in i en direkt genomförandefas med bemanning av organisationen, utarbetande av förslag till myndighetens

arbetsordning, start av myndighetens mera långsiktiga programplanering, utformning av principer för materielanskaffning och administrativ verksamhet samt avtalsförhandlingar m m. Samtidigt hade vi i betänkandet utrett och föreslagit omlokaliseringar av den centrala och regionala ledningsorganisationen. Osäkerheten var stor om vilken ställning som statsmakterna skulle ta i dessa frågor.

Vi koncentrerade kommitténs arbete till de akuta genomförandefrågorna. En del av det mera långsiktiga utredningsarbetet om ansvars- och rollfördelningen inom sjöövervakningsområdet senarelades till efter myndighetens inrättande. Lokaliseringsbeslutet från statsmakterna innebär en successiv omlokalisering för alla ledningsenheter på central och regional nivå. Rekrytering och tillsättning av tjänster kunde inte till alla delar genomföras före myndighetens inrättande 1 juli 1988. Osäkerheten innebar också att oplanerade avgångar kom till stånd. I stort kunde dock myndigheten fungera den 1 juli 1988.

Det visade sig att den första utredningsfasen rörande lednings- och sambandssystem inom sjöövervakningen behövde kompletteras. Vi har därför genomfört en omfattande remiss under senvåren 1988. Detta material har senare utgjort underlag för överväganden bl a i en särskilt tillsatt arbetsgrupp rörande tekniska förutsättningar att öka samordningen i sjöräddningstjänsten.

Vid starten av den nya myndigheten den 1 juli 1988 hade sammanfattningsvis följande genomförts av kommittén:

- detaljorganisationen, inkl tjänster, var utformad och MBL-förhandlad,
- samtliga tjänster i den centrala och regionala ledningen hade utannonserats internt (intresseanmälningsförfarande),
- vissa tjänster hade annonserats externt,
- underlag för tillsättning av chefer på nivån under generaldirektören hade tillställts regeringen och för lönesättningen statens chefslönenämnd; detta ledde till att regeringen fattade beslut enligt vårt förslag,

- informationsresor för personalen hade genomförts till Karlskrona,
- principöverenskommelse hade förhandlats fram mellan kommittén och arbetstagarorganisationerna rörande fördelning av utrymmet i "Fördelningsavtalet m m för sektor försvar (1988-04-14)",
- beslut hade fattats om anställning i den nya myndigheten av all personal i den lokala organisationen,
- samarbete hade inletts med statens arbetsmarknadsnämnd och plan- och bostadsverket
- förslag till arbetsordning hade framtagits (som sedermera beslutades av den nya myndigheten),
- principer hade lagts fram rörande utformningen av de administrativa stödfunktionerna (ekonomi- och löneadministration, inköp, vaktmästeri, posthantering, växel, diarieföring, arkiv m m),
- ett avtal hade ingåtts den 2 juni 1988 mellan generaltullstyrelsen och kustbevakningskommittén angående tullverkets tillhandahållande av vissa administrativa tjänster till kustbevakningen,
- lokalplaneringen i Karlskrona och Härnösand hade påbörjats,
- vissa materielanskaffningar hade föreslagits till regeringen (och sedermera beslutats) och vissa andra hade beslutats av kommittén,
- uniformsbestämmelser m m hade tagits fram,
- information om den nya organisationen hade framtagits i ett samarbete med kustbevakningens nya ledning samt
- den nya myndighetens programplan och anslagsframställning hade förberetts

1.2.3 Det fortsatta arbetet

Parallellt med det direkta genomförandearbetet under våren 1988 fortsatte arbetet i de arbetsgrupper som kommittén tillsatt för att utreda kustbevakningens mera långsiktiga roll liksom ansvarsfördelningen inom sjöövervakningen.

Efter sommaren 1988 har arbetet med dessa aktiviteter intensifierats. Det ovan redovisade arbetet rörande lednings- och sambandssystem har knutits ihop med andra viktiga aktiviteter - främst rörande den sjöräddningstjänst som rör liv.

Vi har haft vissa diskussioner med bl a företrädare för sjöpolisverksamheten, sjöräddningstjänsten och sjöfartsinspektionen samt bedrivit vår samverkan med arbetstagarorganisationerna på samma sätt som tidigare.

Vi har dokumenterat vårt arbete i detta slutbetänkande. Vi går igenom de olika delarna i sjöövervakningen och redovisar i avsnitt 2

- tullkontroll och förhållandet kustbevakningen - tullen,
- polisiär verksamhet till sjöss
- tillträdesskydd och gränsövervakning samt
- tillsyn och kontroll av transporter av farligt gods m m.

I avsnitt 3 redovisar vi våra sammanfattande synpunkter på lednings- och sambandsystemet. I avsnitt 4 redovisas kustbevakningens medverkan i en mera integrerad sjöräddningstjänst. Merutnyttjande av miljöskyddsfartyg behandlas i avsnitt 5. Slutligen redovisar vi ett försök att sammanställa effekterna i m m i avsnitt 6.

1.3 Kustbevakningens relationer till försvaret

Riksdagen har betonat att kustbevakningen skall vara en självständig civil myndighet som under regeringen själv ansvarar för sin verksamhet utgående från regeringens uppdrag.

I våra direktiv har regeringen ålagt oss att med särskild uppmärksamhet analysera och beskriva hur relationerna till försvarsmakten skall utformas så att kustbevakningens särskilda karaktär, identitet och civila profil bibehålls.

Dessa frågor har vi noga beaktat i organisationsarbetet bl a i samband med vårt förslag till samlokalisering av de regionala ledningsorganen med respektive marinkommando. Vi har också fört en fortlöpande dialog med personalorganisationerna om hur kustbevakningens civila profil skall bevaras och stärkas.

Vi vill i detta sammanhang ta upp en särskild aspekt på frågan om kustbevakningens civila och självständiga status, nämligen hur den nya myndigheten inordnas i försvarets planerings- och ekonomisystem.

Kustbevakningens verksamhet skall rymmas inom den militära utgiftsramen. Enligt de regler som gäller för den långsiktiga planeringen medför det att kustbevakningens anslagsbehov på kort och lång sikt avvägs av överbefälhavaren mot de olika försvarsmyndigheternas behov inom den militära utgiftsramen och på grundval av den inriktning som statsmakterna har beslutat. Kustbevakningen inger sålunda sin anslagsframställning till regeringen med utgångspunkt i de ramar som överbefälhavaren angett som grund för planeringen. Kustbevakningen har givetvis som alla andra berörda myndigheter rätt att till regeringen framföra förslag som inte ryms inom den ram som överbefälhavaren angett.

Vi har funnit att denna ordning, där kustbevakningen ingår i den militära utgiftsramen och där en samordning av planeringen sker genom överbefälhavarens programplanering har lett till att en oro finns inom kustbevakningen att kustbevakningens ställning som civil och självständig myndighet direkt under regeringen skulle försvagas.

I denna fråga vill vi framföra följande.

Det är väsentligt att skilja mellan två olika skeden i fråga om kustbevakningens verksamhet. Det ena rör den faktiska verksamhet som genomförs under året

främst i form av sjöövervakning i olika former och där allmänheten kommer i kontakt med kustbevakningen. Den andra gäller den planeringsprocess som föregår statsmakternas ställningstagande på kort och lång sikt när det gäller inriktning av kustbevakningen samt häremot svarande resurser.

När det gäller den faktiska verksamheten kan vi inte finna annat än att kustbevakningen har utomordentligt goda förutsättningar att visa sin profil och hävda sin civila och självständiga status. Den får sina uppdrag med uppgifter och resurser direkt från regeringen utan att militära myndigheter är inblandade. Regeringen har dessutom genom förordningen (1988:256) med instruktion för kustbevakningen angett som särskild uppgift för styrelsen att besluta om riktlinjer för hur kustbevakningens uppgifter skall prioriteras. Enligt vår uppfattning visar detta på den vikt som regeringen lägger vid att samtliga berörda huvudintressenter, d v s tullverket, rikspolisstyrelsen, sjöfartsverket, fiskeristyrelsen och överbefälhavaren kommer till tals samlat i styrelsen samt där också avgör hur uppgifter skall prioriteras inom de ekonomiska ramar som statsmakterna har angett för det aktuella året. Det är med andra ord kustbevakningen själv som har att i den dagliga verksamheten visa att den är en civil och självständig myndighet som löser sina uppgifter effektivt.

Beträffande den andra frågan som gäller planeringsprocessen kan det ytligt sett verka som kustbevakningen skulle styras av överbefälhavaren och att dess självständiga ställning därmed skulle hotas. Anledningen till att statsmakterna har bestämt att kustbevakningen skall höra till den militära utgiftsramen är att långsiktiga effektiviserings- och samordningsfördelar skall tas tillvara. Det finns flera områden där det finns möjligheter att åstadkomma sådana fördelar bl a i fråga om anskaffning och underhåll av fartyg m m liksom den långsiktiga uppbyggnaden av sjöbevakningscentralerna.

Kustbevakningen har i regleringsbrev ålagts att "följa de föreskrifter och direktiv som överbefälhavaren meddelar för att behovet av planering och budgetering skall tillgodoses". Detta utgör grunden för den samordning som utövas i plane-

ringsprocessen. Givetvis bör denna samordning begränsas till att gälla just möjligheterna till effektivisering i anskaffningsprocessen beträffande fartyg m m samt övriga områden där kustbevakningen och försvaret har beröringspunkter, t ex i fråga om sjöbevakningscentralerna. Frågor som i övrigt rör kustbevakningens verksamhet och som inte berör försvaret finns följdaktligen inte någon anledning för överbefälhavaren att lägga synpunkter på. Planeringsprocessen är utformad så att överbefälhavaren har en roll i denna vilket är betingat av kravet på att åstadkomma en långsiktig effektivitet genom samordning. Enligt vår uppfattning är detta ett rimligt och nödvändigt krav från statsmakterna. Vi anser sammanfattningsvis att det finns goda förutsättningar för kustbevakningen att kunna fullgöra sina uppgifter som en självständig myndighet med civil status i fred.

Vi vill erinra om att vi i vårt andra delbetänkande ansåg att förnyade överväganden om programplaneringsrutiner för kustbevakningen bör göras när erfarenheter har inhämtats från det inledande året. Detta bör åläggas den nya myndigheten.

2. ANSVARS-OCH ROLLFÖRDELNING INOMSJÖÖVERVAKNINGEN

2.1 Allmänt

I direktiven för vårt arbete anges att vi med utgångspunkt i de nuvarande uppgifterna för kustbevakningen bör

> "analysera och bedöma hur en minskad sektorisering kan genomföras inom sjöövervakningen d v s vilka ytterligare funktioner och uppgifter inom den totala sjöövervakningen som till totalt lägre kostnader kan handhas eller utföras av den nya myndigheten".

Regeringen pekar i direktiven bl a på områden som sjöräddningstjänst, tillsyn och kontroll av sjötransporter med farligt gods och merutnyttjande av miljöskyddsfartyg. Samverkan och samordning med bl a marinen, sjöpolisen och tullverket i sjöövervakningen nämns också.

Vi har gjort en allmän översikt och intressentanalys över de verksamheter som kan anses tillhöra sjöövervakningsområdet.

Vi vill betona att vi redan i vårt betänkande Organisation och lokalisering för kustbevakningens centrala och regionala ledning redovisat våra grundläggande förslag rörande förutsättningar för samordning inom sjöövervakningsområdet, nämligen samordningen och samlokaliseringen på regional nivå av marinens och kustbevakningens operativa ledningar. Detta har också senare beslutats av statsmakterna. Det är denna organisation som har bildat en grund för våra fortsatta överväganden inom andra områden. Detta innebär också att vi i det

följande behandlar en eventuellt ökad samordning/samverkan med försvarsmakten endast vad avser tillträdeskontroll m m.

Vi har också tidigare behandlat viss annan samordning rörande bl a stödfunktioner som utbildning, underhåll, förrådshållning, materielanskaffning samt lokalförsörjning. Vi behandlar inte detta vidare här.

Kustbevakningen är idag en organisation vars tjänster utnyttjas av många intressenter, främst inom landet men även i viss mån utomlands. Tjänsterna utnyttjas som en integrerad del i t ex andra myndigheters myndighetsutövning.

Kustbevakningen ger olika former av service till allmänheten (t ex fiskare, jägare, kustbor, fritidsfolk, turister) och offentliga organ (t ex SMHI, institutet för vatten och luftvårdsforskning, vägverket, televerket, kraftproducenter, länsstyrelser, muséer, högskolor samt kommuner och landsting. Detta behandlar vi inte i våra överväganden utan anser att det bör skötas i framtiden på motsvarande sätt som hittills.

Vi har koncentrerat vårt utredningsarbete till verksamheten inom övervakningsoch kontrollområdet, säkerhetsområdet samt räddningstjänstområdet, d v s sjöövervakningen i vid bemärkelse. Inom dessa områden har idag ett antal statliga myndigheter uppgifter att lösa tillsammans med kommuner och landsting samt vissa andra organisationer. Bland de statliga myndigheterna märks myndigheter inom försvarsmakten (främst inom marinen men även flygvapnet) samt tullverket, sjöfartsverket, fiskeristyrelsen, statens räddningsverk, polismyndigheter , naturvårdsverket, åklagarmyndigheter, länsstyrelser, televerket, luftfartsverket, Sveriges geologiska undersökning och riksantikvarieämbetet.

När det gäller <u>övervakning och kontroll</u> delas huvudansvaret för den allmänna gränsövervakningen och havsövervakningen av Sveriges sjöterritorium, fiskezonen och angränsande farvatten av kustbevakningen och marinen. Sjöfartsverket

och polisen medverkar i arbetet. Andra delar av övervakningen och kontrollen utövas i huvudsak av:

-tillträdeskontroll (statsfartyg)	- marinen
-utlänningskontroll, inkl skyddsområdestillsyn	- polisen
-tullkontroll och smugglingsbekämpning	- tullverket
-fiske-, jakt- och naturvårdstillsyn	- kustbevakningen, polisen
-sjötrafikövervakning	- kustbevakningen, polisen
-kontinentalsockelkontroll och tillsyn av maritima fornfynd	- kustbevakningen

När det gäller sjösäkerhet är sjöfartsverket huvudansvarigt för både farledsverksamhet och fartygsinspektion. Marinen, kustbevakningen och polisen medverkar i varierande grad.

I fråga om sjöräddning gäller den principiella uppdelningen att sjöfartsverket är huvudansvarigt för räddning av liv medan kustbevakningen ansvarar för räddning av miljön (olje- och kemikaliebekämpning). I varierande grad medverkar marinen, polisen samt kustbevakningen och sjöfartsverket - även där de inte har huvudansvaret.

En mer långtgående samordning, t ex inom ramen för en enda huvudansvarig myndighet, är enligt vår bedömning inte lämplig. En sådan samordning har tidigare avvisats av statsmakterna. Vi har verkat för en bättre samordning mellan myndigheterna med våra förslag rörande organisation och lokalisering av kustbevakningens regionala ledningsorgan. Ett förändringsarbete för att nå ökad samordning kan fokuseras på ökat samarbete, tydligare och mera heltäckande

föreskrifter, förbättrad informationshantering, ökad samverkan genom samlokalisering eller organisatorisk samordning av något slag. Vi har funnit att vi måste överväga alternativ, allt ifrån enkla grepp rörande samverkan, samplanering och information till radikala organisationsförändringsalternativ.

2.2 Tullkontroll och förhållandet kustbevakningen - tullen

I detta avsnitt behandlar vi de arbetsuppgifter som idag är gemensamma för kustbevakningen och gränsbevakningen inom tullverket. Dessa arbetsuppgifter benämner vi i fortsättningen tulluppgifter.

Kustbevakningen fullgör idag tulluppgifter såväl till sjöss som på land i kusttrakterna. Även om sådana tulluppgifter som fullgörs på land inte kan betecknas som sjöövervakning behandlas de också här. Anledningen till detta är att övervakningen till sjöss och på land i vissa fall är så integrerad att de inte bör behandlas var för sig.

2.2.1 Nuläget

Tulluppgifter kan i stort indelas i tullkontroll och tullklarering.

Över sjötrafiken utövas tullkontroll.
Syftet med tullkontrollen är att tillse att sjötrafiken efterlever de trafikbestämmelser som finns intagna i tullagstiftningen samt att utöva smuggelkontroll. Kontrollen fullgörs genom allmän tillsyn allmänna, pådrag eller målinriktade pådrag.

Vid allmän tillsyn sker kontrollen stickprovsvis mot olika objekt. Den kan ske antingen till sjöss eller från land i hamnar eller längs kusterna. Allmän tillsyn utövas av kustbevakningen genom sjöpatrullering, ibland kompletterad med

bilpatrullering. Tullkontrollen sker härvid parallellt med andra övervakningsuppgifter. Gränsbevakningen fullgör allmän tillsyn, huvudsakligen genom bilpatrullering. I vissa större hamnar, t ex Stockholm och Göteborg, har gränsbevakningen även båtburen patrullering.

Allmänna pådrag innebär att en förstärkt kontroll sätts in mot en viss typ av objekt under viss tidsperiod. Den vanligaste objekttypen är i detta sammanhang fritidsbåtar. Av denna anledning koncentreras de allmänna pådragen till sommarhalvåret. Såväl kustbevakningen som gränsbevakningen är engagerad i pådragen. Kustbevakningen deltar huvudsakligen med fartyg och flygplan medan gränsbevakningen svarar för kontrollen på land.

Vid målinriktade pådrag koncentreras kontrollen mot ett eller ett fåtal bestämda objekt. Pådragen startas genom spaningsunderrättelser som kan ha sitt ursprung antingen från internationella kontakter eller genom spaning från tullkriminalens eller polisens sida. Underrättelserna avser huvudsakligen narkotikasmuggling eller mer omfattande spritsmuggling. Objekten kan vara fritidsfartyg, fiskefartyg eller handelsfartyg. Pådragsstyrkan varierar beroende på objektet. Den kan således vara sammansatt genom olika konstellationer av kustbevakningen och gränsbevakningen. Även polisen deltar ibland i dessa aktioner.

Tullklarering är ett samlingsbegrepp för de åtgärder som obligatoriskt skall vidtagas med inkommande och utgående trafik. Exempel på sådana åtgärder är in- och utklarering av fartyg, proviantering av fartyg samt import- och exportklarering av varor.

Kustbevakningen saknar sedan 1 juli 1988 befogenheter att delta i tullklarering. Även när kustbevakningen var en del i tullverket svarade kustbevakningspersonalen i mycket begränsad omfattning för tullklarering.

Utöver de ovan nämnda arbetsuppgifterna ombesörjer kustbevakningen transport av tjänstemän från tullverket när detta bedöms lämpligt.

2.2.2 Resurser i stort

För fullgörande av tulluppgifter utnyttjas hela kustbevakningens lokala organisation. För de gemensamma arbetsuppgifterna utnyttjas inom gränsbevakningen kontrollgrupper och tullkriminalpersonal.

Inom varje tulldistrikt finns ett antal kontrollgrupper under ledning av en bevakningsledare. Kontrollgruppernas arbetsuppgifter är mångskiftande. De i denna rapport beskrivna uppgifterna utgör endast en begränsad del av deras arbetsfält. Stora lokala variationer förekommer dessutom.

På varje regionhuvudort finns en tullkriminalsektion med en spaningsenhet, en utredningsenhet samt en underrättelseenhet. Spaningsenheten är indelad i spaningsgrupper och en särskild narkotikagrupp under ledning av en bevakningsledare. Arbetsuppgifterna för den särskilda narkotikagruppen har i södra och västra tullregionerna under sommarmånaderna i hög grad inriktats på fritidsbåtstrafiken. Här utöver finns mindre tullkriminalgrupper vid samtliga distriktstullkammare och vissa tullkammare.

För transport har gränsbevakningen bilar samt ett fåtal mindre båtar. Dessa finns för närvarande i Stockholm, Göteborg och Helsingborg. I samband med olika pådrag har gränsbevakningen hyrt in fritidsbåtar.Gränsbevakningen förfogar över c:a 30 narkotikahundekipage. Sambandsresurser redovisas under avsnittet lednings- och sambandssystem.

2.2.3 Ledning och samverkan

Den övergripande planeringen av tulluppgifterna sker i samråd mellan regionledningarna på kustbevakningen, operativa funktionen, och kontrollkontoren på tulldirektionerna. Planeringen av den allmänna tillsynen sker vid den operativa funktionen vad avser den sjöburna patrulleringen.

Planeringen av allmänna pådrag sker efter samråd mellan den operativa funktionen och kontrollkontoren. Vid samråd bestäms bl a vilket område pådraget skall omfatta, vilka enheter som skall deltaga och hur sambandstjänsten skall fungera. Normalt leds pådragen lokalt inom varje distrikt av bevakningsledaren för kontrollgrupperna. Regionala variationer förekommer dock.

Målinriktade pådrag planeras och leds av tullkriminalsektionerna. Operativ ledning utövas av bevakningsledaren för spaningsgrupperna. Denna typ av pådrag har hög prioritet eftersom det ofta är fråga om brådskande tillslag mot grov smuggling. Samråd sker ofta med kustbevakningen och polisen för att uppnå maximal effekt.

2.2.4 Förutsättningar för den framtida verksamheten

Enligt våra direktiv skall kustbevakningen efter avskiljandet från tullverket fullgöra samma tulluppgifter som före organisationsändringen. Vi skall belysa hur dessa skall lösas i samverkan med tullverket och vilka särskilda samordningsbehov som därvid behöver tillgodoses.

Riksdagen har på grundval av propositionen 1987/88:142 beslutat om de lagändringar som erfordras för att kustbevakningen skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter efter den 1 juli 1988 (FöU 1987/88:10 rskr.299). Bl a har tullagen (1987:1065) och lagen (1960:418) om straff för varusmuggling ändrats så att kustbevakningspersonalen får de befogenheter som erfordras för att kunna utöva tullkontroll. Några ändringar med syfte att ge kustbevakningen möjlighet att handlägga tullklareringsuppgifter har inte gjorts. Kustbevakningen handlägger fr o m den 1 juli 1988 således inte tullklareringsuppgifter.

Ändringen i tullagen innebär att kustbevakningen är skyldig att medverka i kontrollverksamheten enligt lagen. I lagen finns bestämmelser om befogenheter m m som gäller för kustbevakningens personal vid sådan medverkan.

Enligt lagen får regeringen meddela närmare föreskrifter om kustbevakningens medverkan. Regeringen har utnyttjat detta bemyndigande i förordningen (1988:464) om ändring i tullförordningen (1987:1114), som trädde i kraft den 1 juli 1988, genom att införa ett nytt andra stycke i 66 § tullförordningen. Enligt första meningen i detta stycke skall på begäran av en tullmyndighet kustbevakningen bistå tullmyndigheten, om det behövs för att tullmyndigheten skall kunna företa en avsedd tullkontrollåtgärd. Föreskriften, som tillkom på förslag av oss, har kommit att få en alltför snäv utformning eftersom den främst tar sikte på målinriktade pådrag som kustbevakningen deltar i på begäran av tullmyndighet. Kustbevakningen skall emellertid - liksom tidigare -också utöva en mer allmän tillsyn. Vi föreslår därför i avsnitt 2.2.5 en ändring av 66 § tullförordningen.

Det har under senare år kunnat konstateras att smuggling av narkotika med små snabbgående båtar ökat, speciellt på syd- och västkusten. Bekämpningen kräver en väl fungerande underrättelsetjänst med goda internationella kontakter. Tillslag måste ofta göras med utnyttjande av anonyma bilar och båtar. Krav måste ställas på hög beredskap och snabb utryckning. Flygspaning kan utnyttjas. Uppgiften ges hög prioritet inom tullverket.

2.2.5 Överväganden och förslag

Enligt statsmakternas beslut skall kustbevakningen efter avskiljandet från tullverket fullgöra samma tulluppgifter som de utförde före organisationsändringen. Vi har därför inte sett som vår uppgift att överväga någon förändring av roller, ansvar och arbetsuppgifter inom området tullkontroll. Däremot är det enligt vår uppfattning nu viktigt att de två myndigheterna finner lämpliga former för samarbete.

Vid smugglingsbekämpning är det tullverket som med sitt övergripande ansvar för tullfrågor, med ett utbyggt internationellt kontaktnät för smugglingsbekämpning samt en väl fungerande underrättelseorganisation, svarar för ledningsfunktionen vid allmänna och målinriktade pådrag. Tullverket måste därför också ha

ansvaret för att nödvändiga kontakter tas med övriga aktörer inom sjöövervakningen såsom kustbevakningen och polisen. Tullverket skall också löpande delge kustbevakningen information som kan vara av värde för en effektiv tullkontroll.

För samverkan, planering och ledning av olika aktioner blir det viktigt med fungerande korta samrådsvägar mellan tull och kustbevakning. På det regionala planet kommer kontakterna mellan tulldirektionerna och kustbevakningens regionala ledningsorgan att försvåras genom att man i framtiden inte kommer att vara samlokaliserade. Ett antal åtgärder som underlättar samarbetet beskrivs i det följande.

För att kustbevakningen generellt skall kunna medverka i tullkontrollen föreslår vi att 66 § andra stycket första meningen tullförordningen får följande lydelse: "Kustbevakningen skall medverka vid tullverkets kontroll av sjötrafiken och på begäran av en tullmyndighet bistå tullmyndigheten, om det behövs för att tullmyndigheten skall kunna företa en avsedd tullkontrollåtgärd".

Tullverket är representerat i kustbevakningens styrelse. Därmed finns förutsättningar för en långsiktig samplanering på övergripande ledningsnivå. Vi förutsätter att man på central nivå fastställer en långsiktig inriktning för allmän tillsyn samt samverkan i övrigt med tullverket.

Den reella planeringen av gemensam verksamhet och operativa insatser kommer sedan att på denna principiella grund ske på regional nivå. Därför är det viktigt att fungerande samarbetsformer upprättas mellan tulldirektionerna och de regionala kustbevakningsledningarna speciellt med hänsyn taget till att den nuvarande samlokaliseringen kommer att upphöra inom några år. Rutiner och riktlinjer för samverkan bör dessförinnan ha utvecklats på ett för båda parter tillfredsställande sätt så att en effektiv tullkontroll kan uppnås.

Vi vill peka på att det finns förutsättningar för tullverket att öka sitt utnyttjande av kustbevakningen genom

- flera planerade gemensamma allmänna pådrag,
- en aktivare information om underrättelseläget och
- ett effektivt utnyttjande av kustbevakarnas lokalkännedom.

För att ett löpande naturligt samarbete ska upprätthållas anser vi att dagliga informations- och planeringskontakter måste ske mellan vakthavande befäl (VB) i kustbevakningen och motsvarande funktioner inom tulldirektionerna.

På lokal nivå bör de nuvarande goda kontakterna vidmakthållas.

Vårt förslag kan sammanfattas i följande punkter:

- Kustbevakningen medverkar vid den den löpande tullkontrollen av sjötrafiken samt medverkar i tullkontrollen längs kusten och i hamnar. En ändring föreslås i 66 § andra stycket tullförordningen.
- Tullverket svarar som nu för normal tullkontroll- och klareringsverksamhet i större hamnar och kan där ha vissa båtresurser..
- Kustbevakningen håller tullverket kontinuerligt informerad om iakttagelser, ingripanden etc i den löpande tillsyns- och kontrollverksamheten.
- Tullverket håller kustbevakningen kontinuerligt informerad om smugglingsrisker, behov av kontrollverksamhet etc.
- Planering av allmänna pådrag sker i samråd mellan berörda ledningsorgan så att resurserna används effektivt.
- Sambandsnätet samordnas. (Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 3).

2.3 Polisiär verksamhet till sjöss

2.3.1 Sjöpolisens uppgifter

För sjöpolisverksamheten gäller - liksom för all polisverksamhet - vissa grundläggande uppgifter. Dessa har kommit till uttryck i 2 § polislagen (1984:387) och innebär i korthet att polisen skall förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat. Vidare skall polisen bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. En annan viktig uppgift är att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. Slutligen finns i paragrafen ett åläggande att fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Sjöpolisverksamheten omfattar följande arbetsuppgifter:

- Övervakning av allmän ordning och säkerhet till sjöss, utmed stränder, i hamnar samt på öar och holmar.
- Utredning av brott som inträffat inom de ovan nämnda områdena. Enklare brottsutredningar kan slutföras av sjöpolisen, medan det vid mera kvalificerade brott blir fråga om att sjöpolisen vidtar vissa förstahandsåtgärder i brottsutredningen.
- Spaning i samband med utredning om brott.
- Spaning efter försvunna personer.
- Spaning efter stulna båtar.
- Omhändertagande av sjöfynd och hittegods.
- Hjälpinsatser i samband med sjöräddning och sjuktransporter.
- Polisiär service till kust- och skärgårdsbor samt till personer som tillbringar sin fritid vid kusten eller i skärgården. Sjöpolisen kan i många fall sägas vara "skärgårdens kvarterspoliser".

- Andra brottsförebyggande åtgärder, t ex rådgivning till förebyggande av stölder m m.
- Övervakning av bestämmelserna om skydds- och kontrollområden samt tillsyn av militära förråd och anläggningar.
- Delgivningsuppdrag.
- Övervakning av bestämmelserna om jakt och fiske.
- Övervakning av andra bestämmelser till skydd för natur och miljö.
- Sjötrafikövervakning, vilket här innefattar övervakning av efterlevnaden av sjölagstiftningen och i anslutning därtill meddelade bestämmelser.
- Gränsövervakning.
- Utlänningskontroll, särskilt beträffande trafiken med utländska fritidsbåtar.
- Kontroll av handelssjöfart vad avser behörighet och bemanning.
- Utredningar vid grundstötningar och fartygskollisioner samt vid vissa miljöolyckor.
- Tillsyn av registreringsplikten för fritidsbåtar.

Vissa av dessa uppgifter ligger inte inom ramen för den sjöövervakning vi har att utreda.
Enligt 3 § polislagen skall polisen samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. I paragrafen sägs också att andra myndigheter skall ge polisen stöd i dess arbete.

En närmare beskrivning av det nuvarande samarbetet mellan polisen och kustbevakningen görs i avsnitt 2.3.5. nedan.

2.3.2 Nuvarande organisation

Polisväsendet förstatligades år 1965. Samtidigt började man uppbyggnaden av en enhetlig organisation för sjöpolisverksamheten, som tidigare bedrivits i kommunal regi. Rikspolisstyrelsen fick enligt sin instruktion befogenheter att leda och samordna sjöpolisverksamheten. Sedan den 1 oktober 1984 är verksamheten regional, d v s rikspolisstyrelsens operativa befogenheter har upphört, och de viktigare besluten om verksamheten ankommer på länsstyrelsen, i praktiken länspolischefen eller länspolismästaren.
Sedan mitten av 1970-talet har för sjöpolisverksamheten funnits 14 större polisbåtar. Dessa är stationerade på 12 olika orter enligt beslut av regeringen, som också ålagt polismyndigheten på orten att bedriva sjöpolisverksamhet inom länet i den omfattning som länsstyrelsen bestämmer. I vissa fall används en polisbåt för sjöpolisverksamhet i flera län. Detta anses vara en form av polisförstärkning mellan länen.

Beslut om bemanning, seglationstider samt tjänstgöringsförhållanden i övrigt sker i samråd mellan länspolischefen/länspolismästaren och den lokala polismyndigheten.

För bemanningen av båtarna gäller att besättningen alltid skall bestå av minst två polismän. Vissa tider bemannas några av båtarna med tre polismän. De polismän som är uttagna till sjöpolistjänst ingår under denna tjänstgöring i en "sjögrupp". Sjögrupperna omfattar för närvarande följande personal:

Stockholm	21	polismän
Täby		4-6"
Nacka		2-7"
Handen		2-4"
Norrtälje	4	"
Nyköping	3-5	"
Karlskrona	3-6	"
Göteborg	13	"
Uddevalla	2-3	"
Karlstad	5	"

Västerås	2-5	"
Luleå		2-6"

Vid vissa polismyndigheter finns ersättare som vid behov tillförs sjögruppen. Sammanlagt beräknar vi att ett 100-tal polismän deltar i sjöpolisverksamheten.

I enlighet med regeringens förslag i 1988 års budgetproposition har riksdagen beslutat om utökning med en polisbåt som stationeras i Västervik. Sjögruppen i Västervik beräknas påbörja sin verksamhet under 1989.

Sjögruppernas verksamhet under "lågsäsong", d v s i huvudsak tiden oktober-april, är mycket varierande. Några grupper (Stockholm och Göteborg) har seglation hela året, utom då isförhållandena inte medger detta. I de flesta grupperna fullgör personalen ordinarie ordningspolistjänst under vinterhalvåret. Hos enstaka sjögrupper (t ex Karlskrona) pågår verksamheten i princip hela året, genom att personalen under icke-seglationstid använder bil för att lösa sina uppgifter längs kusten och på öar med bro- eller färjeförbindelser.

2.3.3 Rikspolisstyrelsens utredning av sjöpolisverksamheten

Den 5 mars 1987 tillsatte rikspolisstyrelsen en intern arbetsgrupp för att bl a utvärdera hur det förändrade ledningsansvaret efter den 1 oktober 1984 hade påverkat sjöpolisverksamheten. Gruppen skulle vidare ge förslag om organisation, verksamhetsområden, bemanning och utbildning m m. Även samverkansfrågorna mellan polisen och kustbevakningen skulle utredas. Gruppen har i maj 1988 överlämnat sin rapport till rikspolisstyrelsen.
I sin rapport lägger gruppen fram åtgärdsförslag , som syftar till att ytterligare förbättra sjöpolisverksamheten. Bland förslagen kan nämnas följande

- En bättre regional samordning av sjöpolisverksamheten.
- Successiv utbyggnad av verksamheten genom nya polisbåtar och sjögrupper i prioriteringsordning Örnsköldsvik, Gävle, Malmö och Skellefteå. Syftet är "att få en närmast rikstäckande verksamhet".

- Förbättrat båtbestånd.
- Ökad inriktning av verksamheten mot bl a sjötrafikövervakning och utlänningskontroll med större inslag av repressiva åtgärder.
- Utökad seglationstid och bemanning.
- Inrättandet av samverkansorgan för sjöpolisfrågor såväl centralt som regionalt. I det regionala samverkansorganet föreslås att representant för kustbevakningen ingår.
- Avveckling av den nuvarande funktionen sambandsman tull/polis .

Rikspolisstyrelsen har ännu inte tagit ställning till arbetsgruppens förslag.

2.3.4 Lagstiftningen om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning regleras i lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP) och förordningen (1983:124) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

Syftet med lagstiftningen finns närmare beskrivet i propositionen 1981/82:114. Där framhålls bl a att syftet med lagen är att göra det möjligt för kustbevakningstjänstemän att göra snabba ingripanden till sjöss i de fall då polis inte är tillgänglig. Det har således inte varit fråga om att ge kustbevakningen nya övervakningsuppgifter utan enbart att reglera de polisiära befogenheterna så att de anpassades till de uppgifter kustbevakningen redan hade.

Vi vill i sammanhanget påpeka att kustbevakningstjänstemän med stöd av lagen (1960:418) om straff för varusmuggling och viss annan tullagstiftning i samband med smugglingsbekämpning och tullkontroll sedan länge har rätt att ingripa i en omfattning som i stort svarar mot polismans allmänna befogenheter. I enskilda fall har man t o m större befogenheter än polismannen. Detta gäller t ex möjligheterna att i vissa fall själv besluta om kroppsvisitation och s k ytlig kroppsbesiktning.

Vidare hade man, i annan speciallagstiftning såsom jakt- och fiskelagstiftning, sjötrafiklagstiftning, lagstiftning om utlänningskontroll, lagstiftning om vattenförorening från fartyg m m, olika typer av polisiära befogenheter. Kustbevakningstjänstemän hade således långt innan LKP tillkom både omfattande utbildning för och stor vana av att göra polisiära ingripanden vid olika typer av brott mot bestämmelser inom sjöövervakningsområdet. Den nya lagen innebar att man dels sammanförde tidigare gällande befogenheter till en och samma lag, dels reglerade befogenheterna inom de uppgiftsområden som tidigare var dåligt eller inte alls reglerade.

I det följande gör vi en kort beskrivning av lagen och förordningen.

Lagstiftningen är tillämplig när kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren för att förhindra brott mot vissa lagar och andra författningar. Det är fråga om bestämmelser som rör inskränkningar i utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område samt jakt, fiske, naturvård, trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken, åtgärder mot vattenförorening från fartyg, dumpning av avfall i vatten, kontinentalsockeln, fornminnen och sjöfynd samt fartygs registrering och identifiering. Vid misstanke om brott mot någon av dessa bestämmelser har en kustbevakningstjänsteman följande polisiära befogenheter:

1. Hålla förhör och vidtaga annan åtgärd med stöd av 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken.
2. Ta med någon till förhör med stöd av 23 kap. 8 § rättegångsbalken.
3. Gripa någon med stöd av 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken.
4. Företa husrannsakan med stöd av 28 kap. 5 § rättegångsbalken, om åtgärden har till syfte att eftersöka den som skall gripas eller att verkställa beslag.

Befogenheterna enligt LKP får också utövas när kustbevakningen enligt 10 kap 11 § fartygssäkerhetslagen (1988:49) lämnar sjöfartsverket det biträde och de

upplysningar som begärs för att kontrollera sjösäkerhetslagstiftningens efterlevnad. Det kan gälla kontroll av sjötransporter av farligt gods, bemanningskontroller, utrustningskontroller m m.

Kustbevakningstjänsteman har också samma befogenhet som en polisman enligt 13 § polislagen att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Samma befogenhet gäller vid brott mot lagstiftningen rörande trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken, åtgärder mot vattenförorening från fartyg samt dumpning av avfall i vatten. Lagen ger vidare kustbevakningstjänsteman rätt att när det uppenbart behövs, stoppa och visitera fartyg eller inbringa det till svensk hamn.

Befogenheterna har vissa begränsningar. De får utövas endast i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden. Vidare krävs att kustbevakningstjänstemannen skall ha viss tjänsteställning, utbildning m m. Slutligen är en kustbevakningstjänsteman skyldig att, när han vidtar åtgärder med stöd av befogenheterna i lagen, skyndsamt anmäla detta till polismyndighet.

I förordningen finns föreskrifter om vilka tjänstemän som får utöva befogenheterna enligt lagen. Före den 1 juli 1988 bemyndigades generaltullstyrelsen att föreskriva vilken utbildning tjänstemännen skulle ha. Generaltullstyrelsen och rikspolisstyrelsen gick därför inför lagens ikraftträdande den 1 juli 1983 gemensamt igenom dåvarande kursplaner för kustbevakningspersonalen och fann att man endast behövde göra mindre kompletteringar av utbildningen för att kustbevakningspersonalen skulle få erforderlig behörighet att utöva befogenheterna. För operativ personal på den centrala och de fyra regionala ledningarna liksom för alla de äldre tjänstemän i den lokala organisationen, som behövde kompletteringsutbildningen, ordnades därför på polishögskolan en särskild övergångsutbildning om en vecka. Kustbevakningstjänstemän anställda efter 1983 får befogenhetsutbildningen i sin obligatoriska grundutbildning. Sedan den 1 juli 1988 är det kustbevakningen som får föreskriva vilken utbildning som tjänstemännen skall ha. Föreskrifterna har meddelats i myndighetens arbetsordning.

Vidare finns i förordningen bestämmelser om tillämpning av bestämmelserna om rapporteftergift samt ett bemyndigande för kustbevakningen att efter samråd med rikspolisstyrelsen meddela närmare föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna i lagen och förordningen.

Vi konstaterar sammanfattningsvis att kustbevakningen sedan lång tid tillbaka i stor omfattning har arbetsuppgifter inom samma ansvarsområde som sjöpolisen. LKP innebar som ovan nämnts dels att tidigare givna befogenheter i olika speciallagar sammanfördes dels, att befogenheterna utökades. Verksamhetsområden inom vilka LKP tillämpas är

gränsövervakning inklusive
utlänningskontroll och identifiering,

skyddsområdesövervakning,

militär övervakning,

jaktövervakning,

naturvårdsövervakning,

fiskeövervakning på inre vatten,

fiskeövervakning på territorialhavet,

fiskeövervakning utanför territorialhavet,

sjötrafikövervakning,

vattenförorening samt

övrig övervakning.

2.3.5 Nuvarande samarbetsformer kustbevakningen - sjöpolisen

Såväl kustbevakningen som polisen har tre organisationsnivåer. Från det att rikspolisstyrelsen bildades år 1965 fram till den 1 oktober 1984, då rikspolissty-

relsens operativa befogenheter i fråga om sjöpolisverksamheten upphörde, fanns vid polisbyrå I en tjänsteman med uppgift att svara för samordningen mellan sjöpolisen och kustbevakningen. Funktionen har numera upphört och därmed även den relativt nära samverkan som förekom på central nivå. De nuvarande kontakterna beskrivs såväl från kustbevakningens som från rikspolisstyrelsens sida vara sporadiska men goda. På utbildningsområdet sker också viss central samverkan.

1965 inrättades också på fyra platser i landet en regional funktion för samverkan mellan tull och polis och då i första hand mellan kustbevakningen och polisen. Funktionen finns fortfarande kvar och har benämningen sambandsbandsman tull -polis.

Sambandsmännen, som samtliga är polisinspektörer, är placerade vid de regionala kustbevakningsledningarna i Stockholm, Malmö, Göteborg och Sundsvall, där de också fullgör merparten av sin arbetstid. Sambandsmännens stationering och ansvarsområden överensstämmer således med tullverkets och kustbevakningens nuvarande regionala organisation.

Sambandsmännen skall enligt sin instruktion tillvarata polisens intressen inom tullväsendet och i samband därmed tillgodose tullväsendets omedelbara behov av polisiär sakkunskap. Vidare skall de verka för en planmässig och nära samverkan mellan främst kustbevakningen och polisen.

Sambandsmännen har ganska skiftande arbetsuppgifter. I flera fall har de själva delvis fått forma sin verksamhet. Polismyndigheternas styrning av sambandsmännens arbete har varit svag.

I övrigt kan vi konstatera att samarbetet på regional nivå liksom på lokal nivå mellan polisen och kustbevakningen är av mycket varierande slag. På vissa håll är samarbetet mycket bra medan det på andra håll knappast förekommer något samarbete alls.

Något tekniskt samarbete förekommer inte mellan kustbevakningen och sjöpolisen vad avser utveckling, anskaffning och underhåll av materiel. Däremot finns sambandsmöjligheter mellan enheter i de båda organisationerna, t ex när det gäller radio och mobiltelefon.

2.3.6 Överväganden och förslag

Ett stort antal myndigheter och organisationer med olika operativa uppgifter samverkar inom sjöövervakningen. En grundläggande frågeställning är om de nuvarande totala resurserna är rätt avvägda. Justitieutskottet uttalade i anslutning till riksdagens behandling av förslaget om kustbevakningens organisation, proposition 1986/87:95 bilaga 6 (s 53-63) att "förslagen i propositionen bör skapa förutsättningar för en behövlig men länge eftersatt utbyggnad av sjöpolisverksamheten" (JuU 1987/88:3y.) Även rikspolisstyrelsen har bedömt att det finns behov av ytterligare polisiär övervakning till sjöss. Vid våra studier av såväl sjöpolisens som kustbevakningens polisiära verksamhet har vi inte funnit skäl som talar för att sjöövervakningsresurserna för detta ändamål skulle behöva ökas totalt sett. Enligt vår uppfattning torde den nuvarande polisiära verkamheten till sjöss i stort sett svara mot behovet. Våra överväganden har därför i stället i första hand inriktats på att försöka effektivisera nuvarande övervakning.

Kustbevakningens och sjöpolisens operativa verksamhet sammanfaller i många hänseenden. För det första arbetar man i samma geografiska områden. Sjöpolisens resurser är störst i Stockholms och Göteborgs skärgårdar . Övriga sjöpolisgrupper är verksamma inom de skärgårdsområden där trafiken med fritidsbåtar är omfattande och där antalet boende - åtminstone under sommaren - är betydande samt i Vänern och Mälaren. Sjöpolisen har således, till skillnad från kustbevakningen ingen egentlig kusttäckande verksamhet. Längs större delen av Norrlandskusten, runt Öland och Gotland samt längs Skåne- och Hallandskusterna finns inga polisbåtar stationerade.

För det andra har kustbevakningen och sjöpolisen i stor utsträckning samma arbetsuppgifter. Sjötrafikövervakning, tillsyn av skydds- och kontrollområden, smugglingsbekämpning, sjöräddning samt jakt-, fiske- och naturvårdstillsyn är de huvudsakliga arbetsuppgifterna i vilka både kustbevakningen och sjöpolisen är engagerade.

För att lösa sina arbetsuppgifter har kustbevakningens tjänstemän i många fall samma befogenheter som polispersonalen .

Det finns emellertid också betydande skillnader mellan kustbevakningen och sjöpolisen. Polisiära uppgifter, som inte omfattas av LKP eller tullagstiftningen och som således faller utanför kustbevakningens kompetensområde, är allmän ordningshållning, anmälningsupptagning och vissa brottsutredningar. Till detta kommer polisiär service, s k polismyndighetsärenden, samt delgivningar och brottsförebyggande verksamhet.

En annan skillnad gäller den operativa tillgängligheten. Kustbevakningen har, till skillnad från sjöpolisen, verksamhet året runt. Sjöpolisens båtar kan dessutom endast i undantagsfall användas utomskärs.

Vi har konstaterat att sjöpolisen och kustbevakningen har utvecklats organisatoriskt och resursmässigt oberoende av varandra. I mycket liten utsträckning har denna uppbyggnad skett samordnat trots att uppgifter och befogenheter till stora delar sammanfaller.

Behovet och inriktningen av den polisiära verksamheten i skärgårdsområdena är mycket varierande, såväl under året, som i olika geografiska områden. Det saknas också en egentlig behovsanalys avseende olika typer av polisiär övervakningsverksamhet till sjöss, både vad avser sådan som bedrivs av sjöpolisen och sådan som bedrivs av kustbevakningen. Det har heller inte varit möjligt för oss att göra en fullständig sådan analys på basis av tillgängliga data. En grov uppskattning från 1987 visar emellertid att ca 34% av kustbevakningens totala

operativa verksamhet utgjordes av övervakningstjänst (gränsövervakning, skyddsområdesbevakning, jakt- och naturvårdsövervakning, vattenföroreningsövervakning, fiskeövervakning - i inre vatten, territorialhav och fiskezonen - samt sjötrafikövervakning enligt LKP). Totala antalet redovisade timmar för kustbevakningsverksamhet var 592 786. Vi uppskattar att mer än hälften av sjöpolisens verksamhet var av sådan art att den motsvarar kustbevakningstjänst enligt LKP. Totala antalet redovisade timmar för sjöpolisen var ca 81 000 år 1987.

För närvarande sker samplanering av verksamheten sporadiskt och varierande mellan de båda organisationerna både på den regionala och lokala nivån. Sambandsmännens roll och uppgifter varierar i de fyra olika regionerna. Vi har på lokal nivå funnit exempel på mycket bra fungerande operativt samarbete mellan sjöpolisgrupper och kustbevakningsbesättningar men också exempel på det motsatta.

Båda organisationerna har ett förhållandevis fritt kapacitetsutnyttjande för allmän övervakning och tillsyn. Detta innebär att den tid som enheterna är bundna av direkta uppdrag är förhållandevis liten. Akuta uppdrag kan därför ibland bli föremål för konkurrens mellan sjöpolis- och kustbevakningsbesättningar, vilket bl a yttrar sig i att man strävar efter att förbättra sin egen prestationsstatistik. Dessa problem kan antingen ses som ett resultat av brister i den operativa samverkan eller också kan de förklaras av att det finns resursöverskott för sjöövervakning i sådana områden. En annan förklaring kan vara att tjänstemännen i de båda organisationerna inte har tillräcklig kunskap om verksamheternas mål sett i ett vidare perspektiv.

Vi anser att det borde gå att minska sektoriseringen av sjöövervakningen genom en bättre ledning, samordning och uppföljning av kustbevakningens och sjöpolisens verksamhet. Utgångspunkten för våra bedömningar är samhällets behov av sjöövervakning. De totala resurserna måste fördelas och avvägas med hänsyn till behovet i olika geografiska områden. Syftet bör vara att övervakningen

skall vara så effektiv som möjligt oberoende av tillsynsenheternas organisatoriska tillhörighet.

Vi har inom ramen för nuvarande resurser valt att belysa fyra olika alternativ. Utgångspunkten för alternativresonemanget är således att förändringar - uppgiftsmässigt eller organisatoriskt - inte får medföra några kostnadsökningar totalt sett.

Alternativ 1, "Sjöpolisalternativet"

Vi anser att ett alternativ för att öka sjöövervakningen i inre vatten måste vara att överväga en utbyggnad av sjöpolisorganisationen. En sådan utökning skulle dessutom innebära att all skärgårdsbefolkning skulle få tillgång till polisservice och brottsförebyggande övervakning. Utbyggnaden måste då finansieras genom omfördelning av resurser. Alternativet innebär

- utbyggnad av sjöpolisen till att bli kusttäckande, d v s nya sjöpolisgrupper i Skellefteå, Örnsköldsvik, Gävle och Malmö,
- utökad seglationstid och bemanning av vissa sjöpolisgrupper,
- oförändrad ansvarsfördelning och befogenhetsuppdelning mellan kustbevakning och sjöpolis samt
- finansiering av utbyggd sjöpolisverksamhet genom motsvarande minskning av kustbevakningens resurser.

Alternativ 2 - "Baslinjealternativet"

Alternativet tar sin utgångspunkt i en geografisk uppdelning av tillämpning av befogenheter. På inre vatten skulle sjöpolisen svara för all polisiär verksamhet. Inom dessa områden skulle kustbevakningens uppgifter begränsas till tullkontroll och smugglingsbekämpning samt sjöräddningstjänst. Brott eller misstanke om

brott mot annan lagstiftning skulle rapporteras till polisen. Alternativet innebär

- en geografisk uppdelning av ansvarsfördelningen mellan sjöpolis och kustbevakning genom att den s k baslinjen utgör geografisk gräns för uppdelning av ansvaret mellan kustbevakningen och sjöpolisen,
- kustbevakningens polisiära befogenheter enligt LKP gäller endast i svenskt territorialhav och fiskezonen,
- en kust- och skärgårdstäckande sjöpolisorganisation med hög beredskap och åretruntverksamhet samt
- minskade kustbevakningsresurser minst motsvarande konsekvenser i alternativ 1.

Alternativ 3 - "Kustbevakningsalternativet"

Alternativet innebär att man tar som utgångspunkt att stor del av kustbevakningens patrulleringsverksamhet har polisiär inriktning. I områden där sjöpolisen idag inte finns representerad upprätthåller kustbevakningen verksamheten ensam eller vid vissa tillfällen i samverkan med landbaserad polispersonal. Vi anser att man i detta alternativ bör överväga en princip som innebär en överföring av den nuvarande sjöpolisverksamheten i sin helhet till kustbevakningen.

Alternativet innebär

- att nuvarande sjöpolisorganisation avvecklas,
- att vissa av sjöpolisens resurser förs över till kustbevakningen,
- att samarbetet kustbevakningen/polisen utvecklas och
- att kustbevakningen åläggs att svara för polisens akuta behov av transporter till sjöss

Alternativ 4 "Samordningsalternativet"

Som utgångspunkt för ett samordningsalternativ har vi tagit att båda organisationerna bibehåller nuvarande uppgifter och befogenheter. Enligt kustbevakningens programplan för 1989/90-1996/97 skall en organisationsöversyn genomföras av den lokala kustbevakningsorganisationen. Syftet bör här vara att öka effektiviteten inom såväl kustbevakningen som sjöpolisen. Alternativet medför en förbättring och uppstramning av planeringsprocessen för gemensamma övervakningsuppgifter.

Alternativet innebär att

- nuvarande lokala organisationsstruktur ses över med inriktning mot en koncentrering av sjöpolisverksamheten till områden med stort behov av övervakning,
- nuvarande huvuduppgifter för respektive myndighet blir oförändrade,
- verksamhetsplanering och samarbete förbättras radikalt på alla nivåer.

Gemensamma frågor i alternativen

Tre frågor är gemensamma för alternativen. Vi har övervägt utökade polisiära befogenheter för kustbevakningen och vi har synpunkter på frågan om hur ett bättre samarbetsklimat skall kunna skapas, främst på lokal nivå mellan sjöpolis och kustbevakning, . Den nuvarande sambandsmannafunktionen tull/kustbevakning/polis har fått en oklar roll. Vi analyserar behovet.

Utökade polisiära befogenheter för kustbevakningen

Vi har övervägt om övervakningen skulle bli effektivare, om tjänstemännen vid kustbevakningen får utökade polisiära befogenheter genom en ändring av LKP. Enligt vår mening saknas det skäl att ge kustbevakningens tjänstemän ytterligare sådana befogenheter. Däremot vill vi peka på möjligheten att ge sjöpolisen samma befogenhet som kustbevakningstjänsteman att i vissa fall få besluta om kroppsvisitation och så kallad ytlig kroppsbesiktning.

Sambandsmannafunktionen

Sambandsmannen hade ursprungligen till uppgift, bl a att tillvarata polisens intressen inom tullväsendet. Detta syfte har efter hand förändrats mot att tillgodose behovet av samverkan mellan två myndigheter med polisiära uppgifter men med olika organisations- och ledningsstrukturer. Behovet uppfattas som stort inom kustbevakningen och sambandsmännens arbete ses där som mycket värdefullt. Meningarna inom polisen har varit delade.

Konstruktionen med sambandsmannafunktionen ger möjlighet till snabb och direkt kommunikation mellan myndigheterna och lösning på polisiära problem inom kustbevakningen. Den kan också ses som en garanti för att dessa frågor handläggs på ett korrekt sätt inom kustbevakningen.

Vi anser dock att sambandsmannafunktionen kan leda till oklarheter om roller och ansvar samt att dess effektivitet inte har bevisats. Samverkan mellan polisen/sjöpolisen och kustbevakningen bör bäst kunna lösas inom ramen för ett sådant utvecklat planeringssystem, som vi föreslår i alternativ 4.

Kustbevakningstjänstemännen har sedan länge haft polisiära befogenheter. Vi förutsätter därför att det inom myndigheten finns kompetens för att på ett korrekt sätt tillämpa LKP. Vår slutsats är att det inte kan anses befogat att i fortsättningen ha kvar en särskild sambandsmannafunktion mellan polis och kustbevakning.

De nuvarande fyra sambandsmännen tull/polis, som alla har tjänster i polisorganisationen, bör således kunna dras in. Det skulle innebära en minskning av polisens personalkostnader med ca 1 milj kr/år.

Samarbetsklimat

Vi har tidigare konstaterat att kvalitén i samarbetet på lokal nivå mellan sjöpolis och kustbevakningen varierar mycket.

Vi menar att problemen till största delen uppstår som en följd av oklarheter om den egna respektive den andra organisationens roller och uppgifter . De skulle också kunna bero på att de samlade resurserna är för stora inom ett visst geografiskt område. Huruvida det sista är riktigt bör man komma fram till genom den analys som vi förutsätter sker i alternativ 4.

Vi utgår från att chefer inom polis och kustbevakning (regionchefer och länspolismästare/länspolischefer) utarbetar gemensamma program för bättre regional och lokalsamverkan. En viktig uppgift för arbetsledningen inom båda organisationerna blir dessutom, enligt vår uppfattning, att förändra samarbetsklimatet till det bättre. Diskussioner om mål och måluppfyllelse måste få ett större utrymme och då med utgångspunkt i ett övergripande samhällsbehov. Erfarenheter från regioner där samarbetet fungerar bra bör tas tillvara i detta sammanhang.

Analys av alternativen 1 "Sjöpolisalternativet" och 2 "Baslinjealternativet"

I båda alternativen utgår vi från en utbyggnad av sjöpolisen och en motsvarande neddragning av kustbevakningens resurser. En minskning av kustbevakningens resurser, för att möjliggöra en motsvarande utbyggnad av sjöpolisen skulle innebära att annan prioriterad verksamhet inom kustbevakningens totala verksamhet drabbas . Övervakningsresurserna utgör också en bas för beredskapen för sjöräddning liv. Möjligheter att bedriva tullkontroll och ge annan service till samverkande myndigheter skulle också försämras.

"Sjöpolisalternativet" innebär enligt vår mening en försvagning av kustbevakningen och en strukturförändring inom sjöövervakningen. Vi bedömer att samhällets sjöövervakning totalt sett försämras. Konsekvenserna skulle vid en omfördelning av resurser från kustbevakningen till sjöpolis bli att resurser

flyttas från vissa kustavsnitt till andra samt från territorialhav och fiskezoner till inre vatten; en strukturförändring av sjöövervakningen i stort.

"Baslinjealternativet" har sin utgångspunkt i en geografisk gränsdragning för var kustbevakningens polisiära befogenheter får utövas. Sjöpolisens verksamhet är idag inriktad på inre vatten och öar, medan kustbevakningen täcker hela området från strandzonen till och med fiskezonen. Innanför sjöterritoriet utförs övervakningen samtidigt av båda organisationerna utan egentlig samordning. Ett radikalt sätt att undvika dubblering vore att bestämma sjöpolisens ansvarsområde till området närmast kusten medan kustbevakningen skulle koncentrera sin verksamhet till sjöterritoriet och fiskezonen. En tänkbar gräns kunde vara den s k baslinjen. Vi anser dock att en sådan lösning har betydande nackdelar.

För det första skulle den innebära att kustbevakningen skulle ha skilda befogenheter i olika geografiska avsnitt och därför inte kan utöva befogenheter enligt LKP i kustnära områden. Gränserna kan vara svåra att fastställa. Om personalen på ett kustbevakningsfartyg på väg från fiskezon uppmärksammar ett brott skulle man med denna gränsdragning inte ha möjlighet att ingripa, på grundval av de befogenheter man hade en stund tidigare.

För det andra kan vi inte se annat än att uppdelningen genom en baslinje skulle innebära en ökad sektorisering, d v s två separerade geografiska sektorer för polisiär sjöövervakning och en minskad samverkan mellan sjöpolisen och kustbevakningen, vilket klart strider mot våra direktiv. För det tredje skulle det krävas en mycket omfattande utbyggnad av sjöpolisens resurser för att denna skulle bli kusttäckande och ha samma beredskap som de båda organisationerna sammantaget har f n, med motsvarande kraftig neddragning inom kustbevakningen.

Vår slutsats, efter en analys av de båda alternativen är att en geografisk gränslinje för ansvarsfördelningen är orealistisk. Båda förslagen har så stora nackdelar att de inte bör ligga till grund för ett genomförande.

Vi anser samtidigt att den hittillsvarande bristen på samordning vid uppbyggnaden av organisationerna varit till nackdel för den polisiära sjöövervakningen i ett totalt perspektiv. Den utbyggnad av sjöpolisen, som omfattas av de båda alternativen, innebär att en ytterligare utbyggnad av sjöpolisen skulle ske utan analys av det samlade behovet av sjöövervakning.

Analys av alternativ 3 "Kustbevakningsalternativet"

Alternativ 3 "Kustbevakningsalternativet", som innebär att sjöpolisens verksamhet förs över till kustbevakningen, inklusive vissa personella och materiella resurser, ger enligt vår bedömning ekonomiska vinster på sikt p g a samordnings och stordriftsfördelar även om övergångsvis vissa extra kostnader kommer att uppstå . Vi ser också organisatoriska fördelar med den samlade verksamheten inom en organisation. En samordnad planering både långsiktigt och operativt skulle bli enklare att genomföra.

Alternativet innebär en minskad sektorisering av den polisiära sjöövervakningen och en långtgående renodling av ansvarsförhållandena mellan kustbevakning och polis. Det innebär också ett minskat behov av operativ samverkan - en organisation får överblick och kan planera de samlade resurserna. Med detta skulle kustbevakningen också kunna öka den totala tiden till sjöss med de samlade oförändrade resurserna (persontimmar till sjöss). Samtidigt krävs dock ett ökat samarbete mellan kustbevakningen och polisen till lands.

Kostnaderna bör kunna minskas i alternativet. För närvarande har polisen ca 100 personer engagerade i operativ sjöpolisverksamhet. 14 st polisbåtar finns, för närvarande. Ytterligare en båt skall tas i bruk under 1989 i Västervik. Vi räknar i detta alternativ med att de båtar, som inte utrangeras, förs över till kustbevakningen tillsammans med personalresurser motsvarande 2 x 2 mans besättningar per båt. Detta resurstillskott skapar möjligheter till ett mycket flexibelt utnyttjande av kustbevakningens samlade materiel- och personalresurser.

Alternativet har dock ett antal nackdelar. Sjöpolisen ingår nu som en del i den totala polisverksamheten, vilket innebär att sjöpolisen verkar både på land och till sjöss. Denna samverkan inom polisen skulle inte bli möjlig. Sjöpolisorganisationen medger ett flexibelt utnyttjande av polispersonal för land- resp sjötjänst beroende på efterfrågan, årstid m m. Kustbevakningstjänstemännen skulle förlora sina nu naturliga kontaktytor i polisorganisationen med kunskap om allmänpolisiär verksamhet. Nya vägar för samverkan mellan polisen och kustbevakningen skulle behöva upprättas.

Med nuvarande polisiära befogenheter för kustbevakningspersonal skulle kustbevakningen inte kunna ta över alla polisuppgifter till sjöss. Det skulle innebära, att kustbevakningen antingen skulle behöva transportera poliser när behov påkallar detta eller att polispersonal skulle behöva ingå i fartygsbesättningarna mer eller mindre regelbundet.

Behovet av reguljär polisverksamhet är också stort i många kust- och skärgårdsområden. En försämrad polisservice för befolkningen i dessa områden är enligt vår bedömning inte acceptabel.

Slutsatsen av våra resonemang är således att vi anser att detta alternativ inte är lämpligt.

Analys av alternativ 4 "Samordningsalternativet"

En rimlig grund för roll- och ansvarsfördelningen mellan sjöpolis och kustbevakning är enligt vår mening faktorer som

- organisationernas uppbyggnad i dag,
- geografiska kust- och sjöområden med efterfrågan på polistjänster samt
- respektive organisations möjlighet att tillhandahålla heltäckande (dygnet runt, året runt) beredskap.

Med dessa utgångspunkter vill vi förorda och beskriva detta alternativ, som kan ses som ett utvecklat nulägesalternativ, dvs

- att rikspolisstyrelsen finns representerad i kustbevakningens styrelse,
- att samverkan även skall ske på central nivå i frågor som rör utbildning, teknisk och viss operativ verksamhet,
- att kustbevakningen på såväl regional som lokal chefsnivå ges insyn i och möjlighet att påverka polisens planering,
- att på linjenivå, besättningarna ges möjlighet till en nära och daglig operativ samverkan samt
- att samlokalisering av sjöpolisgrupper och kustposteringar övervägs på orter där båda organisationerna har verksamhet.

Rikspolisstyrelsen och kustbevakningen bör på regeringens uppdrag gemensamt kartlägga och överväga behovet av övervakning inom nu gemensamma geografiska verksamhets- och ansvarsområden. Kartläggningen skall ge underlag för förändringar av såväl kustbevakningens lokala organisation som sjöpolisorganisationen och redovisas till regeringen.

Kustbevakningen är i dag en kusttäckande organisation och bör också fortsättningsvis vara det. Vi bedömer också att kustbevakningen inte har tillräckliga resurser och befogenheter för att effektivt övervaka de viktigaste skärgårdsområdena . I dessa områden är verksamheten av sådan intensitet att den motiverar en sjöpolisorganisation med nuvarande inriktning.

Sjöpolisen har i områden utanför storstadsregionerna grupper som var och en normalt omfattar en båt med två besättningar om vardera två sjöpoliser . Verksamheten är sårbar vid frånvaro, t ex vid sjukdom och annan oplanerad frånvaro. Båtarnas kapacitet utnyttjas tidvis inte fullt ut. Det största övervakningsbehovet finns enligt vår uppfattning i regioner med omfattande och befolkningsrika skärgårdsområden. Detta måste beaktas vid fördelningen av resurser.

Det är viktigt att behovet av sjöövervakning analyseras och att kustbevakningens och sjöpolisens verksamhet samordnas. Detta bör göras på det sätt som vi föreslår i alternativbeskrivningen - d v s polisen och kustbevakningen bör gemensamt analysera behovet av sjöövervakning. Gemensam planering av verksamheten på alla organisatoriska nivåer bör genomföras.

På lokal nivå föreslår vi en mera planmässig samverkan i det dagliga operativa arbetet i bilaga 3. Vårt förslag innebär också att 4 kap 3 § polisförordningen (1974:730) ändras så att länsstyrelse, som svarar för sjöpolisverksamhet, åläggs samrådsskyldighet med regionchef vid kustbevakningen, bilaga 2. För att få ut bästa effekt av insatserna bör det vara naturligt att blanda fartyg, båtar och personal ur olika organisationer för att lösa speciella uppgifter.

Alternativet innebär inte några omedelbara besparingar men medger på sikt ett effektivare och samlat utnyttjande av de båda organisationernas resurser. Det kan innebära att framtida ökat övervakningsbehov kan mötas utan ytterligare kostnader.

Vi sammanfattar.

Vi har, i syfte att att minska sektoriseringen inom sjöövervakningen och öka effektiviteten, övervägt fyra alternativ till förändringar mellan och inom sjöpolis- och kustbevakningsorganisationerna. En förutsättning har varit vårt antagande att resurserna för sjöövervakningen för detta ändamål totalt sett i stort motsvarar behovet. Därmed innebär våra överväganden närmast en undersökning av huruvida ändrad avvägning av befintliga resurser mellan de båda organisationerna kan ge en effektivare sjöövervakning.

Vi förordar alternativ 4 "Samordningsalternativet". Förslaget innebär att kustbevakningen och polisen först gemensamt gör en analys av behovet av sjöövervakning med utgångspunkten att nuvarande totala resurser inte behöver öka. Med analysen som grund görs en organisationsanpassning.

Vid en jämförelse mellan vårt förordade alternativ och de tre första alternativen har vi funnit att , vad avser alternativ 1 "Sjöpolisalternativet" och 2 "Baslinjealternativet" där vi övervägt en kusttäckande utbyggnad av sjöpolisorganisationen med motsvarande resursminskning inom kustbevakningen, att annan prioriterad verksamhet inom kustbevakningen skulle försämras till en icke godtagbar nivå. Vi har också bedömt att sjöövervakningen totalt skulle komma att försämras, med en så stor resursomfördelning från kustbevakningen till sjöpolisorganisationen, som de två alternativen innebär.

Det mest radikala alternativet för att minska sektoriseringen, nämligen alternativ 3 "Kustbevakningsalternativet", som innebär att sjöpolisen avvecklas helt, är vid en jämförelse med vårt förslag mindre fördelaktigt. Vi anser att det inom vissa kustavsnitt med omfattande skärgård, fast befolkning och fritidsbebyggelse bör finnas reguljär polisverksamhet i form av sjöpolisgrupper med hög beredskap och god täckning. Trots de "stordriftsfördelar" som vi anser borde kunnas uppnås i alternativ 3 förordar vi således "Samordningsalternativet".

Sambandsmannafunktionen tull/polis, som alltmera övergått till att bli en kontaktfunktion mellan polis och kustbevakning uppfattas inom kustbevakningen som en värdefull resurs. Vi menar att det med en bättre samverkan på alla nivåer mellan polis och kustbevakning, inte kan anses nödvändigt med särskilda polismän för denna kontaktverksamhet.

Vi har övervägt utökade polisiära befogenheter för kustbevakningstjänstemännen. Slutsatsen är emellertid att kustbevakningens tjänstemän redan idag har tillräckliga befogenheter.

Vi anser också att det är viktigt att på ett bättre sätt bedriva arbetsledning inom både sjöpolis och kustbevakning i vissa områden för att skapa ett förbättrat samarbetsklimat mellan de båda organisationerna.

Vi förordar slutligen att regeringen initierar en utredning rörande kartläggning och behov av övervakning inom sjöpolisens och kustbevakningens gemensamma verksamhetsområde.

2.4 Tillträdeskontroll

2.4.1 Allmänt om tillträdesskydd

Tillträdesskyddet skall hindra att obehöriga får tillträde till anläggningar, områden, fartyg och andra platser som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt eller där verksamhet som har betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt bedrivs. Syftet bakom tillträdesskyddet är dels att förhindra sabotage och annan skadegörelse, dels att utestänga obehöriga från hemlig information.

2.4.2 Skydds- och kontrollområden

Genom förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden inskränks utlänningars och utländska fartygs rätt att uppehålla sig inom ett tiotal avsnitt av våra gräns- och kustområden där det finns viktiga försvarsanläggningar. Det åligger polismyndigheten att se till att dessa bestämmelser efterlevs. Försvarsmaktens, kustbevakningens, tullverkets och sjöfartsverkets personal skall medverka vid tillsynen som ett led i sin ordinarie verksamhet. Bestämmelser om befogenheter för kustbevakningens tjänstemän att göra vissa ingripanden i samband med tillsynen finns i lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan i polisiär övervakning.

2.4.3 Skyddsföremål

Vissa anläggningar m m har ett ännu mer omfattande skydd än skydds- och kontrollområden. Bestämmelser om detta finns i lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m m (skyddslagen). Skyddslagen ger regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, vederbörande militära befälhavare

möjlighet att utfärda förbud för obehöriga bl a att beträda anläggningar, inrättningar, fartyg, luftfartyg eller områden som tillhör eller utnyttjas av försvarsväsendet samt att av eller inom sådana anläggningar m m ta fotografier eller göra avbildningar eller beskrivningar eller där inneha sprängämnen.

Ifråga om anläggningar, inrättningar, fartyg, luftfartyg eller områden, som annars är av betydelse för försvarsväsendet, får regeringen eller enligt regeringens bemyndigande vederbörande länsstyrelse utfärda sådana förbud. Detsamma gäller kärnkraftanläggningar och andra anläggningar som avses i 2 § atomenergilagen (1956:306).

Anläggningar som blir föremål för tillträdesförbud enligt lagen kallas skyddsföremål.

Personal inom försvarsmakten, polismän och särskilt förordnade skyddsvakter får tas i anspråk för bevakning av skyddsföremål. I lagen finns bestämmelser om vilka befogenheter dessa har för att fullgöra bevakningsuppgiften.

2.4.4 Utredningen (Fö 1982:03) om tillträdesskydd

Utredningen (Fö 1982:03) om tillträdesskydd har haft i uppdrag att se över reglerna om tillträdesskyddet.

I betänkandet (SOU 1986:7) Militära skyddsområden föreslår utredningen vissa förenklingar i fråga om begränsningar för utlänningar och utländska fartyg att uppehålla sig inom vissa områden. Utredningens förslag innebär inga förändringar när det gäller kustbevakningens medverkan i tillsynen av bestämmelsernas efterlevnad eller i fråga om befogenheterna för tjänstemännen vid kustbevakningen att göra ingripanden vid tillsynen.

I betänkandet (SOU 1988:8) En ny skyddslag lägger utredningen fram förslag till en ny skyddslag som är anpassad till dagens förhållande. Den föreslagna

lagen omfattar hela totalförsvaret. Huvudsyftet med lagen - att skydda mot sabotage och spioneri - är oförändrat. Ett grundläggande inslag i lagen blir därför bestämmelser som gör det möjligt att hindra tillträde. Lagen omfattar i stort tillträdesförbud, närvaroförbund, fotograferings- och avbildningsförbud m m, förbud mot sjömätning och lodning, militärt kontrollområde, särskilda skyddsåtgärder, bevakning, passertillstånd samt ansvarsbetämmelser m m.

Utredningen föreslår att tillträdesförbud får utfärdas för ett område där försvarsmakten tas i anspråk för ingripande enligt IKFN-förordningen (1982:756). Vidare föreslås att samma möjlighet skall finnas om man bedömer att det föreligger en särskild risk för sabotage. Avsikten är att förhindra obehöriga att vistas i området och att förhindra att allmänheten kommer till skada. Möjligheten att förbjuda obehöriga att närvara vid försvarsmaktens övningar föreslås bli utsträckt till att omfatta hela totalförsvaret och även att gälla vid prov som bedrivs av en totalförsvarsmyndighet.

För kustbevakningens del föreslås nya arbetsuppgifter. Utöver personal inom försvarsmakten, polismän och särskilt förordnade skyddsvakter föreslås nämligen att även tjänstemän ur tullverkets kust- och gränsbevakning skall kunna tas i anspråk för bevakning av skyddsföremål. Enligt utredningen skulle deras medverkan utgöra en värdefull förstärkning av tillgängliga tillsyns- och bevakningsresurser. Avsikten är att de skall medverka på ungefär samma sätt som polisen gör för närvarande. Uppgiften skulle alltså infogas som ett led i deras ordinarie arbetsuppgifter.

Utredningens förslag bereds för närvarande i regeringskansliet.

2.4.5 Ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium

I tillträdesförordningen (1982:755) finns bestämmelser om utländska statsfartygs och statsluftfartygs tillträde till Sveriges territorium. I IKFN-förordningen (1982:756) finns föreskrifter om försvarsmaktens ingripande vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet.

Enligt 3 § IKFN-förordningen skall försvarsmakten

- upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen,
- skydda svenska fartyg och luftfartyg inom svenskt territorium samt på eller över fritt hav,
- medverka vid tillsyn enligt förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden,
- medverka vid kontroll av sjöfarten och luftfarten inom svenskt territorium
- medverka vid tillsyn av utländskt fiske inom svenskt territorium och svensk fiskezon samt
- i övrigt vid behov biträda civila myndigheter vid ingripanden mot fartyg eller luftfartyg inom svenskt territorium och på eller över fritt hav i den utsträckning som anges i förordningen.

Bestämmelserna i IKFN-förordningen om att avvisa kränkningar av rikets territorium grundar sig på 10 kap. 9 § tredje stycket i regeringsformen. Enligt den föreskriften får regeringen bemyndiga försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

Antalet sjögående enheter i marinen har minskat samtidigt som utbåtsskyddsverksamheten framtvingat en koncentration av övnings- och beredskapsverkamheten till södra och östra Sverige. Försvarsmaktens närvaro med fartyg har därmed minskat längs västkusten och längs norrlandskusten. Samtidigt kan man konstatera att kränkningar till sjöss av Sveriges territorium i många fall görs av statsägda fritidsbåtar, forskningsfartyg och andra statsfartyg.

2.4.6 Överväganden

Enligt vår uppfattning är det lämpligt och ändamålsenligt att uppgifter att medverka vid bevakningen av skyddsföremål läggs till raden av andra övervak-

ningsuppgifter som åvilar kustbevakningen.

Genom samgruppering av de regionala ledningarna för kustbevakningen och marinen har förutsättningarna för ett rationellt utnyttjande av resurserna i detta avseende förstärkts. Aktioner och kontroller m m bör kunna samordnas på ett enkelt och smidigt sätt. Uppgiften kan med nuvarande ledningsresurser infogas i ordinarie arbetsuppgifter.

Ett sätt att öka förmågan att avvisa kränkningar av Sveriges territorium är att utnyttja kustbevakningen, antingen genom att kustbevakningen får befogenheter att ingripa vid kränkningar eller att den i varje särskilt fall får i uppdrag att ingripa.

Det första alternativet innebär att kustbevakningen ges fullständiga rättigheter att själv avgöra när ingripande skall ske.

Det andra alternativet innebär att det är den ansvariga myndigheten inom försvarsmakten som får avgöra om det är lämpligt att utnyttja kustbevakningen vid ett ingripande. Den militära myndigheten har tillgång till sådan information som gör att den kan bedöma om kustbevakningen bör utnyttjas med hänsyn till kränkande enheters nationalitet, typ av fartyg, säkerhetspolitiskt läge m m. Ansvaret för ingripandet ligger i detta fall kvar hos försvarsmakten.

Det första alternativet förutsätter att bestämmelsen i 10 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen ändras.

Enligt vår mening bör försvarsmakten även i fortsättningen ha ett odelat ansvar för avvisandet av kränkningar mot Sveriges territorium. Kustbevakningens fartyg och tjänstemän bör dock, på begäran av ansvarig militär myndighet, kunna utnyttjas vid ingripande enligt IKFN-förordningen mot statsägda fritidsbåtar, forskningsfartyg och andra statsfartyg.

Enligt 2 § förordningen (1982:314) om utnyttjande av kustbevakningen inom försvarsmakten skall kustbevakningen samverka med försvarsmakten när försvarsmakten ingriper mot utländska statsfartyg enligt IKFN-förordningen. Några nya bestämmelser behövs därför inte.

2.5 Tillsyn och kontroll av fartyg, transporter av farligt gods m m

2.5.1 Allmänt

Vi skall enligt våra direktiv, i kontakt med utredningen om översyn av miljövårdsorganisationen, överväga kustbevakningens ansvar när det gäller insatser i fråga om t ex tillsyn och kontroll av sjötransporter med farligt gods. Utredningen överlämnade i september 1987 sitt betänkande (SOU 1987:32) "För en bättre miljö" till regeringen. Regeringen beslutade den 11 maj 1988 att överlämna de delar av betänkandet (sid 549-555) som avser kustbevakningens och sjöfartsverkets organisation till oss.

Utredningen säger bl a vad gäller tillsyn av farligt gods:

> "Vid tillsyn och kontroll av sjötransporter av farligt gods kan sjöfartsinspektionen enligt lagen (SFS 1979:179) om säkerhet på fartyg (7§) begära biträde av bl a kustbevakningen vid genomförande av kontroller m m. Sådant biträde måste enligt lagen begäras vid varje särskilt tillfälle. Vid denna typ av tillsyns- och kontrollverksamhet har kustbevakningspersonalen polisiära befogenheter. Med hänsyn till att personalen har särskild utbildning i bl a IMDG-kodens användning vid bekämpning av löskommet farligt gods till sjöss bedöms personalen redan i nuläget vara väl skickad att mer generellt medverka i farligt-gods-kontrollen.

Utredningen anser att de personalresurser som kustbevakningen och sjöfartsinspektionen disponerar ger goda förutsättningar för en förbättrad tillsyn och

kontroll vad gäller bl a transporter av farligt gods. En sådan effektivisering skulle i och för sig kunna komma till stånd genom ett ökat samarbete mellan myndigheterna. Utredningen anser dock att det finns anledning att överväga om inte sjöfartsinspektionen, som har en kontroll-och tillsynsinriktad verksamhet, tillsammans med nuvarande kustbevakningen bör bilda den nya kustbevakningsmyndigheten. Ett sammanförande av resurserna borde bl a skapa förutsättningar för större och flexiblare insatser i fråga om tillsyn och kontroll av sjötransporter med farligt gods."

Vid remissbehandlingen av utredningens betänkande har räddningsverket, sjöfartsverket och generaltullstyrelsen yttrat sig över förslagen i dessa delar.

2.5.2 Lagstiftning och tillsynsansvariga myndigheter

Föreskrifter om transport av farligt gods finns i lagen (1982:821) om farligt gods, förordningen (1982:923) om transport av farligt gods och vissa med stöd av lagen utfärdade myndighetsföreskrifter. Tillsynen över efterlevnaden av dessa föreskrifter är uppdelad på följande myndigheter inom nedan angiva områden

Sjöfartsverket	Sjötransporter
Luftfartsverket	Lufttransporter
Polismyndigheterna	Landtransporter utom järnvägstransporter
Sprängämnesinspektionen	Landtransporter av vissa explosiva och brandfarliga varor
Tullmyndigheterna	Gränskontroll av vägtransporter till och från utlandet samt kontroll av fordon och andra lastenheter som inkommer med fartyg
Statens järnvägar	Järnvägstransporter

I fartygssäkerhetslagen (1988:49) och fartygssäkerhetsförordningen (1988:594) finns bestämmelser om certifikat, sjövärdighet, lastning, passagerarfartyg, bemanning, förbud att använda fartyg eller utrustning och om skyddsverksamhet. Båda författningarna trädde i kraft den 1 juli 1988. Tillsyn av fartyg och deras utrustning och drift enligt dessa bestämmelser utövas av sjöfartsverket. Enligt fartygssäkerhetslagen har polismyndigheter, tullmyndigheter, kustbevakningen, miljö- och hälsoskyddsnämnder samt läkare skyldighet att lämna tillsynsmyndigheten det biträde och de upplysningar som behövs. När kustbevakningen lämnar biträde eller upplysningar har kustbevakningstjänstemännen vissa polisiära befogenheter enligt lagen om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

Bestämmelser som syftar till att hindra eller begränsa utsläpp av farlig art från fartyg finns i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Sjöfartsverket får meddela föreskrifter om fartygs konstruktion, utrustning och drift för att förebygga eller begränsa vattenföroreningar. Tillsynen över efterlevnaden av sjöfartsverkets föreskrifter utövas av verket.

För hanteringen av brandfarliga och explosiva varor finns bestämmelser i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och i förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Båda författningarna träder i kraft den 1 juli 1989.

2.5.3 Sjöfartsinspektionen

Sjöfartsverket fick sin nuvarande organisation i februari 1988. Sjöfartsinspektionen, som är en avdelning inom verket, är uppdelad i fyra sektioner inom huvudkontoret och tre sjöfartsinspektionsområden inom riket och ett sjöfartsinspektionskontor i Rotterdam. Huvudorter för sjöfartsinspektionsområdena är

Stockholm, Göteborg och Malmö. Inom Stockholms sjöfartsinspektionsområde finns särskilda arbetsställen i Karlstad och Umeå (fr o m 1990). Verksamheten leds av sjösäkerhetsdirektören.

Vid huvudkontoret tjänstgör ca 70 personer, i de tre sjöfartsinspektionsområdena totalt ca 70 personer samt vid kontoret i Rotterdam 4 personer.

Uppgifterna inom huvudkontoret omfattar huvudsakligen utveckling av normer för fartygs byggnad, utrustning och användning och normer för tillsyn av efterlevnaden av sådana regler samt administrativ styrning av organisationen. Inom sjöfartsinspektionsområdena och inspektionskontoret sköts den egentliga tillsynen av fartyg. I uppgifterna ingår på såväl central som regional nivå tillsyns- och kontrollfrågor vad gäller sjötransporter av farligt gods. Sjöfartsinspektionens samlade verksamhet syftar till att tillse att kraven på fartygs säkerhet och skydd mot vattenföroreningar från fartyg uppfylls med beaktande av internationell standard i utvecklade länder.

Uppgifternas karaktär är att utöva tillsyn. Enligt sjöfartsverkets arbetssätt är tillsynen uppbyggd enligt systemet regelutveckling, fastställande av regler, kontroll av reglernas efterlevnad, att i förekommande fall utlösa sanktioner och slutligen återkoppling av erfarenheter vid kontrollverksamheten till regelutvecklingen.

Sjöfartsinspektionens uppgifter spänner över ett mycket brett område rörande fartygsteknik och fartygsoperationer, där säkerheten i fråga om transport av farligt gods ingår som en betydelsefull del i den totala fartygssäkerheten. På motsvarande sätt som vid utövande av industriell säkerhet i övrigt har sjöfartsinspektionen utvecklat ett säkerhetssystem där helheten störs om delar tas bort.

I sjösäkerhetsarbetet ingår också en delaktighet i säkerheten i det totala sjötransportsystemet d v s farledssäkerheten i dess olika grenar. Sjösäkerhetsdirektören har i verkets instruktion tilldelats särskilda uppgifter vad gäller normer för säkerheten i farlederna och kontrollen därav.

Sjösäkerhetsverksamheten omfattar att

-utarbeta erforderliga säkerhetsregler,

-granska fartygsritningar och andra handlingar,

-utföra besiktningar och inspektioner,

-utfärda erforderliga certifikat och mäthandlingar,

-utföra skeppsmätningar med krav på full kostnadstäckning

-utföra typprovning av fritidsbåtar med krav på full kostnadstäckning,

-utfärda minimibesättningsbeslut och bemanningsföreskrifter,

-registrera, lagra och tillhandahålla relevant information om sjömän och berörda fartygsbesättningar,

-utfärda behörighetsbevis och sjöfartsböcker,

-utföra tillsyn av förpackat farligt gods,

-fastställa olycksorsaker och föra statistik över sjöolyckor och personolycksfall samt

-föreslå åtgärder efter analys av olycksorsaker.

2.5.4 Sjöfartsverkets tillsyn av transporter av farligt gods

De flesta transporterna av farligt gods i förpackad form sker idag med Ro/Ro-fartyg till och från Ro/Ro-terminaler vilket betyder att transporterna sker i s k lastbärare av typen lastbil, container eller trailer . Sjöfartsverkets tillsynsansvar börjar vid fartygssidan eller fartygsrampen. Tillsynen sker då efter ombordlastning. Av praktiska skäl måste en stor del av tillsynen ske innan lastbärarna tas ombord, d v s i terminal eller på kaj. För att en sådan tillsyn skall kunna utföras måste tullmyndigheten på platsen kontaktas och ett samarbete etableras. Vid kontroller som utförts av farligt-gods-enheten vid sjöfartsverkets centrala förvaltning har dessa skett i samarbete med - förutom tullverket - polisen, yrkesinspektionen och trafiksäkerhetsverket. Vid kontroller som

utförs av inspektionsområdena etableras samarbete med samma myndigheter som vid terminalkontroller. I enstaka fall utförs tillsyn av farligt gods-transporter i samband med s k hamnstatskontroller. Om det anses påkallat kan sjöfartsinspektionen begära handräckning från tullverket, kustbevakningen eller polisen.

När kontrollen sker vid Ro/Ro-terminaler kontrolleras lasthandlingarna, d v s farligt-gods-deklarationer och fordons/container-deklaration samt märkning av lastbärare, emballage, separering och surrning av godset i lastbäraren. Vid kontrollen ombord granskas också stuvningsplanen för det farliga godset och surrningen av lastbäraren till fartyget.

2.5.5 Kustbevakningens roll

Sjöfartsverket kan, som framgår av det föregående, begära biträde av kustbevakningen med tillsyn av fartygssäkerheten. Sådan tillsyn kan bestå av en mängd olika kontroller av att gällande fartygssäkerhetsregler efterlevs.

Sjöfartsinspektionen har hittills relativt sällan utnyttjat sin möjlighet att ta hjälp av kustbevakningen.

Sjöfartsverket har i sitt remissvar över betänkandet "För en bättre miljö" föreslagit vidgade samarbetsformer mellan sjöfartsinspektionen och kustbevakningen och en systematisk användning av kustbevakningens resurser i tillsynsarbetet. Detta gäller i första hand bevakning av fartyg, kontroll av transport av farligt gods, behörigheten hos ombordanställda, utrustning på mindre fartyg samt certifikat och vissa andra skeppshandlingar.

När det gäller farligt gods har de flesta kontrollerna av det sjötransporterade godset under senare år initierats av tullverket och då kombinerats med tullens egna gränskontroller av fordon och andra lastenheter som inkommer till Sverige med fartyg. Kontrollerna har därmed i praktiken begränsats att gälla den utrikes färjetrafiken. I dessa kontroller deltog ibland kustbevakningspersonal i sin tidigare roll som tulltjänstemän. Sedan juli 1988 kan tullen inte använda kustbevakningspersonal i sina farligt gods-kontroller.

2.5.6 Överväganden och förslag

Som framgår i avsnitt 2.5.1 föreslogs i betänkandet "För en bättre miljö" att man skulle överväga att föra samman kustbevakningen och sjöfartsinspektionen till en organisation för att bl a skapa förutsättningar för större och flexiblare insatser i fråga om tillsyn och kontroll av sjötransporter med farligt gods. Vi har fått uppgiften att göra dessa överväganden.

Kustbevakningen har till största delen operativa uppgifter med hög beredskap för insatser inom sjöövervakning och sjöräddning. Sjöfartsinspektionen är huvudsakligen inriktad på normgivning och förebyggande åtgärder för fartyg.

Klara sammanhang mellan uppgifterna i kustbevakningen och sjöfartsinspektionen finns i fråga om vissa kontrolluppgifter samt inom delar av räddningstjänsten. De saknas i huvudsak när det gäller regelutvecklingen. Huvuddelen av verksamheten vid sjöfartsinspektionen är emellertid enligt vår uppfattning artfrämmande för kustbevakningen men har ett nära sammanhang med sjöfartsverkets övriga verksamhet. En sammanslagning av sjöfartsinspektionen och kustbevakningen skulle således innebära skapandet av en myndighet med en ny profil. Vi anser att det inte är rationellt att göra detta enbart med hänvisning till det relativt smala integrationsområdet farligt gods och en del övriga mindre verksamhetsområden. Därtill uppkommer vissa olägenheter om sjöfartsinspektionens direkta samband med sjöfartsverket i övrigt skulle upphöra.

Härtill kommer vissa andra faktorer som påverkar bedömningen.
Sjöfartsinspektionen har idag c:a 70 befattningar vid huvudkontoret i Norrköping. En sammanslagning med kustbevakningen skulle innebära en integrering med kustbevakningens centrala ledning, som omfattar 40 personer, i Karlskrona. Sjöfartsverket har nyligen genomfört en omfattande omorganisation. En integrering av verksamheterna skulle kräva samlokalisering också på regional nivå. Med kustbevakningens framtida lokaliseringsorter centralt och regionalt skulle detta innebära flyttning för drygt 100 tjänstemän vid sjöfartsinspektionen.

Sammantaget har vi funnit att en sammanslagning har så stora nackdelar att hellre andra lösningar bör väljas för att nå en effektivare kontroll av bl a farligt gods. Vi föreslår därför att nuvarande organisationsanknytning för sjöfartsinspektionen bibehålls men att samarbetet mellan sjöfartsinspektionen och kustbevakningen vidgas enligt vad vi redovisar i det följande . Våra förslag medför bl a att viss ändring i gällande lagstiftning bör ske.

Kustbevakningen medverkar idag i tillsynen av fartyg och deras utrustning och drift genom att lämna sjöfartsverket biträde och upplysningar. Man kan däremot inte utöva tillsyn på eget initiativ. I praktiken begärs biträde mycket sällan.

Riskerna med farligt gods-transporter har på senare tid särskilt uppmärksammats. Från flera håll har påpekats att samhällets möjligheter till kontroll är otillräckliga inom detta område.

Vi anser att kustbevakningen inom ramen för nuvarande kompetens och resurser kan medverka till en betydligt effektivare kontroll av att gällande sjösäkerhetslagstiftning inklusive kontroll av farligt gods efterlevs. Nuvarande ordning förutsätter en begäran från sjöfartsverket vid varje enskilt tillfälle för att kustbevakningen skall kunna utföra kontroll av fartygssäkerheten. Vi förordar att kontrollen skall kunna göras även på kustbevakningens eget initiativ. Detta är en förutsättning för att uppgiften skall kunna inplaneras i den löpande verksamheten. Man får därigenom också ett effektivt utnyttjande av personalen. Härvid bör dock beaktas att kustbevakningens arbete främst skall utföras på sjön. Vår principiella inställning till ett ökat utnyttjande av kustbevakningen för bl a tillsyn och kontroll av farligt gods får inte leda till att kustbevakningen i alltför stor omfattning tas i anspråk för kontrollaktioner i hamnar.

Som framgår i avsnitt 2.5.2 har tullverket tillsynsansvaret för gränskontroll av vägtransporter till och från utlandet samt kontroll av fordon och andra lastenheter som inkommer med fartyg. Kustbevakningstjänstemännen medverkade i egenskap av tulltjänstemän före 1 juli 1988 i viss utsträckning i tillsynsarbetet. Främst skedde det vid särskilda pådrag vid färjeterminaler men också, särskilt

vintertid, vid gränskontroller av lastbilar till och från Norge och Finland. Denna möjlighet bör kunna utnyttjas även i fortsättningen utan att det för den skull innebär att kustbevakningens huvuduppgift att bedriva sjöövervakning eftersätts.

Vi anser att vår ovan redovisade principiella inställning att en för en uppgift ansvarig myndighet får hjälp av andra myndigheter i sin tillsyns- och kontrollverksamhet är ett led i att minska sektoriseringen. Denna "hjälpande-hand-princip" finns allmänt fastslagen i förvaltningslagen. En verksamhet som innefattar befogenheter mot enskilda bör emellertid enligt vår mening grundas på uttryckliga bestämmelser i lag.

Våra förslag till ändringar i nu gällande lagstiftning, som redovisas i bilaga 3, syftar således till att kustbevakningen, när så är lämpligt, skall ha rättighet och skyldighet att medverka i de delar av kontroll av farligt gods-transporter, som faller under såväl tullmyndigheternas som sjöfartsverkets tillsynsansvar. Kustbevakningen bör medverka även i vissa andra delar av sjöfartsverkets tillsyn av efterlevnaden av såväl sjösäkerhetslagstiftningen som lagstifningen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Våra förslag innebär inte att tillsynsområdet i sig utökas men väl att samhällets resurser bättre tas tillvara.

Enligt våra förslag bör det ankomma på generaltullstyrelsen och sjöfartsverket att i samråd med kustbevakningen närmare utfärda föreskrifter om hur bl a det praktiska samarbetet skall ske och vilken utbildningsnivå som krävs.

3. OPERATIV LEDNING AV SJÖÖVERVAKNING OCH RÄDDNINGSTJÄNST

Kustbevakningens regionala operativa ledning kommer, i enlighet med vårt förslag i delbetänkande Organisation och lokalisering för kustbevakningens centrala och regionala ledning, att samlokaliseras med marinkommandona i Härnösand, Muskö/Tullinge, Karlskrona och Göteborg.

För närvarande har kustbevakningen två regionala operativa ledningsfunktioner med vakthavande befäl (VB) bemannade dygnet runt. Dels finns en ledningscentral (försöksverksamhet), samlokaliserad med tullverkets sambandscentral, för kustbevakningsregion ost på Gärdet i Stockholm, dels en ledningscentral, samlokaliserad med den operativa ledningen för Malmö marina bevakningsområde (BoMö), för kustbevakningsregion syd i Malmö.

Kustbevakningen har centraler för samband och information på följande orter, nämligen

- inom region nord i Umeå (Holmsund) och Härnösand (Härnön),
- inom region ost i Furusund, Gryt och Visby (samlokaliserad med militärkommando Gotland, MKG),
- inom region syd i Karlskrona samt
- inom region väst i Kungshamn

Dessutom replierar kustbevakningen på tullverkets sambandscentral i Stockholm och på sambandsresurserna i BoMö. Sambandscentralen i Furusund är för närvarande avbemannad för att tillgodose resursbehovet för försöksverksamheten med en ledningscentral i Stockholm. Sambandscentralerna är normalt bemannade dygnet runt, med undantag för centralen i Visby som är öppen på dagtid.

Kustbevakningen har ett i huvudsak, heltäckande sambandsnät för kommunikation på 80 MHz-bandet. Denna frekvens används för organisationens egen verksamhet samt för samverkan med tull, polis, räddningstjänst m fl. Inom vissa områden har kustbevakningen utrustning för lokal täckning på sjöradiobandet (VHF 156 MHz), för kommunikation med handelssjöfarten, fiskefartyg och fritidsbåtar i närområdet. För kommunikation på gränsvåg, huvudsakligen med fiskefartyg, finns det ett antal basstationer.

3.1 Utgångspunkter

Vårt uppdrag har bl a inneburit att redovisa ett förslag till hur samordnade system för ledning, information och samband för kustbevakningen och marinen kan ordnas. Enligt våra direktiv bör vägledande för organisationsuppbyggnaden vara "starka, operativa ledningsfunktioner och främjande av obyråkratiska arbetsformer".

Kustbevakningens och marinens samverkan i den gemensamma integrerade informationscentralen vid BoMö permanentades, efter en försöksperiod, genom regeringsbeslut 1985. Vi har fått en erfarenhetsredovisning från denna verksamhet, som underlag för våra ställningstaganden. Slutsatsen i denna redovisning är att såväl ledning som personal i båda organisationerna i stort sett är positiva till samverkan kring arbetsuppgifterna och utnyttjande av den gemensamma informationen. Arbetsklimatet uppfattas numera som bra.

Generaltullstyrelsen hemställde den 10 februari 1987 hos regeringen om att få permanenta försöksverksamheten med regional ledningscentral m m i östra kustdistriktet. Slutlig ställning har inte tagits i detta ärende i avvaktan på vårt utredningsarbete.

Vi har särskilt utrett kustbevakningens och marinens gemensamma sambands- och informationsresurser samt tullverkets sambandsresurser (rapport 1988-04-28 dnr 88/22). Rapporten har remitterats till chefen för marinen, räddningsver-

ket, luftfartsverket, SOS Alarmering AB, televerket, sjöfartsverket, rikspolisstyrelsen och generaltullstyrelsen. Vi har överlämnat rapporten och remissvaren till kustbevakningen, marinen och tullverket för att dessa myndigheter gemensamt skall kunna planera den fortsatta utvecklingen. I detta betänkande behandlar vi i fortsättningen kustbevakningens ledningsfunktion och ett övergripande system för samband och information.

Vårt förslag nedan avser således en organiation för den operativa ledningen av kustbevakningens verksamhet samt vissa åtgärder för integration med marinens resurser. Förslagen i detta kapitel tar vi sedan som utgångspunkt för överväganden i kapitel 4 om sjöräddningstjänsten..

Vi vill i detta sammanhang påminna om förordningen (1982:135), om handläggning av vissa personalfrågor i statlig verksamhet utmed rikets kuster samt om skyldigheten att informera riksdagen i frågor som gäller sambandscentralernas organisation (FöU 1986/87:11).

3.2 Ledning

Kustbevakningen skall, enligt vårt förslag i ovan nämnda delbetänkande ha en stark operativ, ständigt pågående ledning i alla fyra regionerna. En förutsättning för detta har skapats genom beslut om samlokalisering med marinen och om lagändringar m m för fullgörande av verksamheten. Den operativa ledningen skall först byggas upp på detta sätt i Härnösand under budgetåret 1989/90 i och med samlokaliser med Norrlandskustens marinkommando. Därefter följer en uppbyggnad i de övriga tre regionerna fram till 1995.

I region syd inrättades en VB-funktion när integreringen med BoMö beslutades. Vi föreslår att den flyttas till Karlskrona i samband med regionledningens lokalisering dit.

Försöksverksamheten med VB i region ost har visat sig framgångsrik och bör förklaras avslutad samt permanentas. Funktionen skall ingå i den nya med

marinen samlokaliserade regionledningen i Muskö/Tullinge.

För region väst inrättas VB-funktionen i samband med regionledningens samlokalisering med marinkommando väst på Käringberget i Göteborg.

VB-funktionen skall enligt de beräkningar vi gjorde i tidigare betänkande bestå av fem fasta tjänster i varje region för dygnstäckande ledning. Vid frånvaro, av olika skäl, behövs härutöver ersättare. Utöver detta har myndigheten ett beredskapssystem som säkerställer att ledningen vid behov kan förstärkas.

I Malmöområdet respektive på Gotland finns förutsättningar att vi behov kunna upprätta en lokal ledning. Vi har dock inte beräknat några personella resurser för detta utan anser att myndigheten måste ta ställning i denna fråga då behov uppstår liksom formerna för eventuell beredskap för dessa ändamål.

3.3 Samband och information

Kustbevakningen skall, efter samlokaliseringen med marinen, repliera på marinens sambandsresurser. Med dessa resurser avser vi både personal, lokaler, information och sambandselektronik.

Sambandstjänst sköts, normalt inom marinen, av sjöbevakningsassistenter och värnpliktiga. Vi har utgått ifrån att sjöbevakningscentralerna skall vara bemannade dygnet runt. Sjöbevakningsassistenterna skall också sköta kustbevakningens samband.

Genom den ovan beskrivna organisationen för operativ ledning och möjligheten att tekniskt fjärrstyra telekommunikationer måste en omprövning ske av kustbevakningens nuvarande sambandscentraler. Enligt den bedömning vi gör kan dessa avvecklas. En avbemanning av sambandscentralerna måste också ske för att tillskapa ett ekonomiskt och personellt utrymme för uppbyggnaden av VB-funktionerna i de nya ledningscentralerna. De sambandscentraler, som vi före-

slår skall avvecklas är således Umeå, Härnösand, Furusund, Visby, Gryt, Karlskrona och Kungshamn.

Riksdagen behandlade våren 1986 ett förslag om nedläggning av sambandscentralen i Gryt. Riksdagen beslöt då att centralen skall finnas kvar med bemanning dygnet runt och beviljade särskilda medel för detta ändamål. Vi har inte funnit några behov av denna central för att lösa uppgifterna för kustbevakningen. Om man emellertid av andra skäl än de vi har haft att utreda vill behålla Gryt och anslå särskilda medel härför så kan centralen möjligen överta stor del av fiskerapporteringen. Kustbevakningen bör således i ett sådant fall även i fortsättningen vara huvudman för sambandscentralen i Gryt, men också pröva ytterligare möjligheter att tillföra andra uppgifter. Om det således av regionalpolitiska skäl bör finnas sambandscentral i Gryt bör denna ges vissa tilläggsuppgifter.

I samband med att riksdagen 1987 beslöt om ny organisationsform för kustbevakningen uttalades att "denna inte får leda till eller anföras som skäl för avbemanning av utsjöplatser". Sambandscentralen i Kungshamn är en kontaktpunkt för lokalbefolkningen för rådgivning och information. Förutom de funktioner som kommer att övertas av ledningscentralen i Göteborg sköter personalen bl a nödpassning på PR-radiobandet. Den tar också fram visst prognosunderlag åt SMHI. Beträffande Kungshamn vill vi anföra motsvarande synpunkter som vi ovan redovisat angående Gryt. Någon fiskerapportering är dock inte aktuell för Kungshamn. Ett bevarande av sambandscentralen, Kungshamn, kräver således ett medelstillskott motsvarande det som anvisats för Gryt.

Vi har i vår rapport från 1988-04-28 om sambands- och informationsresurser utrett kustbevakningens och marinens tekniska sambandstjänst, sambandselektronik m m och förutsätter, som vi nämnde ovan, att myndigheterna samverkar kring detaljutformningen av gemensamt utnyttjande av utrustningar och sambandsmedel. Vi föreslår följande som utgångspunkt för detta arbete.

Vi förordar att kustbevakningen tecknar ett avtal med Televerket Radio för den s k Stockholmslösningen, att gälla för samtliga fyra regioner. Denna lösning

innebär att kustbevakningen får omedelbar tillgång till ett färdigt kusttäckande sambandsnät för maritim radiotrafik. Kustbevakningens samtal ges högsta prioritet. Befintliga resurser utnyttjas i stället för en uppbyggnad av parallella nät. En preliminär kostnad har från Televerket offererats (1988-07-19) i storleksordningen 150 kkr/år avseende 10.000 samtalstillfällen. Kustbevakningens lokala VHF-nät bör avvecklas.

Kustbevakningen bör, inom ramen för programplaneringen, se över och komplettera sitt 80 MHz-nät. Överkopplingar för fjärrstyrning bör snarast göras från Härnön till de nya lokalerna inom Norrlandskustens Marinkommando i Härnösand. Motsvaran kopplingar för fjärrstyrning måste även göras i de övriga tre regionerna inför respektive omlokalisering.

Vi ser inget behov för kustbevakningen att, efter samlokaliseringen med marinen, ha ett eget nät med ofullständig täckning för gränsvåg. Tillgång till detta finns inom marinen.

Vi har i vår rapport 1988-04-28 pekat på områden som behöver förbättras, med utgångspunkt i myndigheternas gemensamma behov, t ex marinens system för ytövervakning (radarinformationsystem).

Klara regler för ägande respektive underhåll bör fastställas. En utgångspunkt bör, enligt vår mening vara att kustbevakningen även forsättningsvis äger sitt 80 MHz-nät, medan marinen handhar drift och underhåll för alla fasta installationer. Marinens ansvar för drift och underhåll bör träda i kraft omgående. Hur finansieringen av underhållet ska ske bör övervägas närmare av berörda myndigheter.

3.4 Tullverket

Vårt uppdrag innefattar även att föreslå hur tullverkets sambandsbehov skall tillgodoses.

Förutom den ovan nämnda gemensamma sambandscentralen på Gärdet i Stockholm har tullverket egna sambandscentraler i Malmö och i Göteborg. I Norrland replierar tullen på kustbevakningens sambandscentral på Härnön.

Tullverket har lokala sambandsnät (80 MHz) utmed kusterna. För kommunikation på längre avstånd utnyttjar tullverket kustbevakningens sambandsresurser.

Kustbevakningens 80 MHz-nät kommer även i fortsättningen att vara det huvudsakliga sambandsnätet för intern kommunikation inom organisationen och för samband med bl a tullverket. Nätet har god täckning utmed hela kusten. Vi har ovan sagt, att nätet kvalitativt bör ses över och kompletteras.

Vi föreslår att tullverket även i framtiden utnyttjar kustbevakningens sambandsresurser, både för organisationsinternt samband och för kommunikation med andra när så erfordras d v s när tullverket har otillräcklig täckning på de lokala näten. Vid modifieringar av kustbevakningens nät skall tullverkets behov tillgodoses. För omedelbara detaljlösningar hänvisar vi till ovan nämnda rapport 1988-04-28 inklusive remissvaren och att myndigheterna gemensamt föreslås lösa eventuella problem.

Beträffande tullverkets behov av egna sambandscentraler förordar vi att denna fråga bör lösas inom ramen för tullverkets pågående organisationsutredning. Enligt vår uppfattning kan tullens sambandstjänst, när den egna lokala täckningen är otillräcklig, tillgodoses genom sjöbevakningscentralerna.

4. KUSTBEVAKNINGENS MEDVERKAN I EN MER INTEGRERAD SJÖRÄDDNINGSTJÄNST

I vår uppgift ingår att utreda kustbevakningens roll inom sjöräddningstjänsten. Vi skall således enligt våra direktiv redovisa på vilket sätt och i vilken utsträckning myndigheten kan medverka eller utnyttjas i en mer integrerad och samordnad sjöräddningstjänst och behandla frågan om ansvarsfördelning i detta avseende.

Sjöräddningstjänsten är, som den definieras i 27 § räddningstjänstlagen uppdelad i två funktioner. För efterforskning och räddning av människor som är eller kan befaras vara i sjönöd samt för sjuktransporter från fartyg (sjöräddning liv) svarar sjöfartsverket. Kustbevakningen svarar för räddningstjänsten, när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet (sjöräddning miljö).

Vi har funnit att den nuvarande organisationen för sjöräddning liv och för sjöräddning miljö fungerar på ett i huvudsak godtagbart sätt. I enlighet med våra direktiv har vi prövat om effektiviteten kan ökas genom en högre grad av integrering och samordning eller genom en annan ansvarsfördelning.

I samband med sjöräddning är det alltid nödvändigt med snabba insatser något som i sin tur nödvändiggör en god överblick över aktuellt område och där tillgängliga resurser. Beslut om insatser kräver att resurser tas i anspråk från många olika intressenter. Detta kräver en omfattande samverkan och goda sambandsresurser.

Dessa grundläggande faktorer måste vara avgörande för val av organisationsprincip och fördelning av ansvar.

Vi har funnit att det är naturligt att organisatoriskt beskriva sjöräddningstjänsten i vad avser liv i tre funktioner, nämligen huvudmannaskap/central ledning, operativ ledning och insatsverksamhet.

En särskild arbetsgrupp inom sekreteriatet, har haft i uppdrag att utreda sjöräddningstjänsten. Arbetsgruppens rapport redovisas i bilaga 4 (inklusive underbilagor). Vi tar inte ställning till enskildheter i rapporten men har utnyttjat den som underlag för våra bedömningar i det följande.

4.1 Operativ ledning

Televerket Radio svarar, på uppdrag av sjöfartsverket, genom sina tre kustradiostationer (MRCC = Maritime Rescue Coordination Centre, i fortsättningen kallade huvudcentraler) för den operativa ledningen av sjöräddningstjänsten. Verksamheten regleras genom särskilt avtal. Det nu gällande avtalet är treårigt och löper ut den 30 juni 1990.
Avtalet innebär i korthet att TRa skall

- utföra sjöräddningstjänst enligt gällande bestämmelser i internationella konventioner , räddningstjänstlagen och övriga bestämmelser,
- tillhandahålla lämpliga lokaler för i sjöräddningscentralerna erforderliga teleförbindelser och utrustning i övrigt som maritima sambandsmedel på långvåg, gränsvåg och VHF samt kommunikationsmöjligheter med berörda räddningsenheter,
- hålla sjöräddningscentalerna ständigt bemannade med en sjöräddningsledare och en biträdande sjöräddningsledare, båda omedelbart insatsberedda samt med ytterligare personal med sjöräddningskompetens vid behov, dock minst en person inom 30 miniuter,
- genom sjöräddningscentralerna utföra ständig nödpassning på aktuella frekvenser ,
- låta utbilda berörd personal enligt sjöfartsverkets kompetenskrav,
- fortlöpande journalföra och omedelbart eller med högst 8 timmars intervaller avrapportera verksamheten till sjöfartsverkets rapportcentral samt

- svara för drift- och underhåll av de sändare- och mottagarstationer som behövs för nödpassning och kommunikation.

Avtalet reglerar också ett antal andra radiotjänster som är relaterade till sjöräddningstjänsten eller sjösäkerheten. Exempel på detta är väderutsändningar, storm- och kulingvarningar, navigationsvarningar och läkarråd.

Det bör påpekas att det är sjöfartsverket som gentemot statsmakterna har ansvaret för sjöräddningstjänsten, vilket bl a innebär att utse räddningsledare, medan Televerket Radio på sjöfartsverkets uppdrag svarar för den operativa driften av sjöräddningscentralerna. Det är verket som fastställer instruktioner, manualer, kompetenskrav m m. TRa:s roll är att tillhandahålla personal, lokaler och teknik.

För närvarande finns det tre huvudcentraler samordnade med kustradiostationer, nämligen vid Stockholm Radio, Göteborg Radio och Härnösand Radio. Det finns lika många undercentraler - Tingstäde Radio och Karlskrona Radio under Stockholm Radio samt kustbevakningen vid Malmö marina bevakningsområdes sjöcentral under Göteborg Radio.

Huvudprincipen för undercentralernas medverkan vid ledningen av en sjöräddningsinsats är följande.

Den överordnade ledningsuppgiften, d v s att vara räddningsledare enligt 31 och 32 §§ räddningstjänstlagen delegeras ej. Undercentralen handlägger således sitt uppdrag under räddningsledarens ansvar. Larm som kommer in direkt till undercentral via radioanrop eller telefon skall omedelbart vidarebefordras till huvudcentralen. Undercentralen tar dock i regel information från den som anropar och påbörjar åtgärder för att ge akut hjälp. Undercentral handlägger det delegerade sjöräddningsfallet genom att göra utlarmningen av räddningsenheterna, svara för ledning av insatsen samt göra kontinuerlig återrapportering till huvudcentralen.

Beslut om att en insats skall avslutas utan att den nödställde hittats eller räddats skall alltid fattas av räddningsledare vid huvudcentralen.

4.1.1 Alternativ för utformning av den operativa ledningen

Kustbevakningen får de närmaste åren en kvalificerad och dygnet runt bemannad ledningsresurs för sjöövervakning och miljöskyddsåtgärder till sjöss. Genom den beslutade samgrupperingen av kustbevakningens regionala ledning i de fyra regionerna med de fyra marinkommandona får denna ledningsresurs omedelbar tillgång till nya informations- och kommunikationssystem, som bedöms vara av värde även för ledningen av sjöräddningstjänst.

Kustbevakningen måste ha hög kompetens för ledning av miljöskyddsinsatser till sjöss. Även om denna gren av räddningstjänsten skiljer sig till sin karaktär från räddande av liv till sjöss så är i vissa avseenden ledningsmetodiken densamma.

Kustbevakningen bedriver en fortlöpande och omfattande sjöövervakningsverksamhet, ofta i samverkan med andra myndigheter. Det innebär att man har en dygnet runt pågående egen verksamhet till sjöss, som baseras på ett kusttäckande nät av kustposteringar och fartyg. Detta ger organisationen på ett naturligt sätt kunskap och information om olika förhållanden som har betydelse även för sjöräddningstjänsten.

Ledningspersonalen besitter värdefull nautisk kompetens och specialkunskap om t ex farligt gods.

Kustbevakningen bör enligt vår uppfattning ha en större uppgift framöver inom sjöräddningstjänstens operativa ledningsfunktion än vad som hittills varit fallet. Vi har utrett två huvudalternativ för hur kustbevakningens kompetens och resurser skall kunna utnyttjas på bästa sätt. Det första av dessa alternativ

bygger på i huvudsak oförändrade ansvarsförhållanden medan det andra innebär en radikal omfördelning av roller och ansvar.

Alternativet "Undercentraler"

Detta alternativ innebär följande.

Kustbevakningens operativa ledning i regionerna ost och syd blir undercentraler till Televerket Radio huvudcentral i Stockholm. Ledningen i region syd och väst blir undercentral till huvudcentralen i Göteborg. Funktionen upprätthålls av vakthavande befäl med biträde av övrig personal vid sjöbevakningscentralen.

I Härnösand bör en samordning av ledningsresurserna eftersträvas. Det kan ske antingen genom att nuvarande huvudcentral avvecklas och kustbevakningens operativa ledning blir undercentral till huvudcentralen Stockholm eller genom att den nuvarande centralen flyttar till sjöcentralen vid Norrlandskustens marinkommando och där behåller sin nuvarande status. Vi förordar i detta alternativ den förstnämnda lösningen.

En ny ordning för uppgiftsfördelning som tar tillvara möjligheterna till specialisering, lokalkännedom och särskild kompetens införs. Räddningsledare utses vid undercentral.

Nuvarande huvudcentralen i Stockholm och Göteborg behåller sitt sjöräddningsansvar. Genom den ökade omfördelningen av uppgifter till fyra undercentraler kommer belastningen att minska något.

Av nuvarande undercentraler kan vid ett utbyggt system, Malmö och Tingstäde avvecklas, medan Karlskrona undercentral samordnas med kustbevakningens nyinrättade undercentral. Sammanfattningsvis innebär alternativet "undercentraler" en organisation bestående av två huvudcentraler och fyra undercentral-

er. Kustbevakningsregionerna får alla fyra samma uppgift inom sjöräddningstjänsten.

Alternativet huvudcentraler

Detta alternativ innebär att den operativa ledningen av sjöräddningstjänsten överförs från de tre kustradiostationerna till kustbevakningens regionala ledningar, som kommer att vara samgrupperade med marinens sjöbevakningscentraler i de fyra regionerna. Detta ger förutsättningar att utnyttja den kompetens, beredskap och information som kustbevakningen och marinen gemensamt förfogar över i eller i anslutning till sjöcentralerna för sjöräddningstjänsten. Uppgiften innefattar:

- nödpassning på samtliga nödfrekvenser,
- mottagning av 90 000-samtal som kopplas över från SOS-centralerna och av övriga samtal från allmänheten som gäller sjöräddningstjänsten,
- utlarmning av räddningsenheter
- ledning av sjöräddningsinsatserna samt
- uppföljning, information, rapportering, administratiom m m

Det kan övervägas om även de sjösäkerhetstjänster som kustradiostationerna idag utför på uppdrag av sjöfartsverket skall övertas.

Av nuvarande undercentraler avvecklas i detta alternativ, vid ett utbyggt system, Malmö och Tingstäde medan Karlskrona samordnas med kustbevakningens nyinrättade huvudcentral i Karlskrona. Vi utgår i detta alternativ också från att huvudcentralen i Härnösand omvandlas till undercentral och leds från Stockholm/Tullinge. Sammanfattningsvis innebär alternativet "huvudcentraler" en organisation bestående av tre huvudcentraler och en undercentral.

4.1.2 Överväganden och förslag rörande den operativa ledningen

Sammanfattningsvis innebär alternativet undercentraler en ökning av den årliga driftkostnaden i jämförelse med nuläget i storleksordningen 1 milj kr. Till detta kommer engångskostnader om 2 milj kr. Televerket Radio har emellertid uppgett att man, om detta alternativ genomförs, avser att se över nuvarande resurser och arbetsordning vid huvudcentralerna i Stockholm och Göteborg i syfte att rationalisera verksamheten. Det är vår uppfattning att de redovisade kostnadsökningarna därför kan sparas in.

Alternativet huvudcentraler medför en ökning av den årliga driftkostnaden i storleksordningen 10 milj kr. Av de kostnader som sjöfartsverket idag har för verksamheten kan 7 milj kr inbesparas medan kostnaderna för sjösäkerhetstjänster, hyra av ledningar samt drift och underhåll av basstationer förutsättas vara oförändrade. Netto innebär detta alternativ således en kostnadsökning om 2 milj kr per år. Till detta kommer investeringar i utbildning, lokaler och teknik om ca 7 milj kr. Dessa belopp omfattas dock inte av en utbyggnad av marinens radiosystem för att tillgodose kraven på ständig nödpassning. En kostnadsuppskattning har ej kunnat göras, men vi anser att betydande investeringar krävs och därmed också ökade drifts- och underhållskostnader. Beloppen är i övrigt grova uppskattningar.

Som utgångspunkt för våra överväganden har vi definierat ett framskrivet nuläge, som utgår från nuvarande roller och ansvar, men som beaktar de förändringar på olika områden som kan väntas ske de närmaste åren:

- Televerket Radio har i sin verksamhetsplan aviserat en intern rationaliseringsutredning för kustradioverksamheten. Ledningsfunk-

tionen kommer att ses över, vilket torde leda till en minskning av antalet ledningsenheter.

- IMO har beslutat om successivt genomförande av ett globalt sjösäkerhetssystem under perioden 1992-1999. Det innebär att det blir obligatoriskt för kuststaterna att hålla kustradiostationer för nöd- och säkerhetstrafik via satellit eller allmän radio. Särskilda bestämmelser läggs fast för bl a fartygens radio- och säkerhetsutrustning.

- Marinen tar under mitten av 90-talet i bruk det nya stridsledningssystemet inklusive erforderliga kommunikationssystem.

- Kustbevakningens samgruppering med marinen genomförs succesivt under perioden 1990-1995. En förändring av sjöräddningsorganisationen kan vara helt genomförd först därefter, eftersom organisationen måste bygga på fungerande system vid marinkommandona.

- Den tekniska utvecklingen t ex när det gäller satellitöverföring och mobiltelefoni kan väntas ge bättre möjligheter till alarmering. En allt större andel larm kommer troligen att förmedlas via det allmänna telefonnätet.

Med detta framskrivna nuläge som bakgrund vill vi framhålla följande som utgångspunkt för våra bedömningar.

Det råder samstämmighet, så vitt vi har kunnat finna, om att den nuvarande organisationen för den operativa ledningen av sjöräddningstjänsten fungerar väl. Bl a den nya räddningstjänstlagen har initierat en utveckling för att ytterligare stärka sjöräddningstjänsten inom områden som utbildning, metodik och teknik.

Sjöräddningstjänsten har historiskt en stark knytning till den internationella sjöradiotrafiken. Detta är särskilt markant i det internationella utvecklingsarbete som bedrivs inom IMO.

För att sjöräddningstjänsten skall kunna bedrivas effektivt krävs en mycket hög beredskap för ledning. Belastningen på ledningsfunktionen är tidsmässigt mycket ojämn. För att hålla nere kostnaderna för beredskapen är det nödvändigt att hitta integrationsmöjligheter med annan verksamhet.

Vi gör följande bedömning när det gäller kustbevakningens medverkan i den operativa ledningen av sjöräddningstjänsten. I de gemensamma sjöbevakningscentralerna kommer en stor mängd information om olika förhållanden till sjöss att finnas tillgänglig. Det är angeläget att pröva om denna organisation även bör ansvara för ledningen av sjöräddningsinsatserna. En sådan lösning skulle innebära att befintlig kompetens och information skulle kunna tillvaratas på ett bättre sätt. Vissa samordningsvinster kan uppnås genom att verksamheten delvis kan utnyttja personal och teknik med annan huvuduppgift.

Vi har emellertid funnit att detta alternativ också innebär nackdelar och osäkerhet.

En överföring av hela ledningsfunktionen enligt ovan innebär en radikal förändring av roller och ansvar. Resurser inklusive personal måste dels flyttas om geografiskt dels byggas upp. Våra erfarenheter av omflyttning av liknande verksamhet visar att den är problematisk. Det finns risk för en kompetenssvacka under ett antal år. Eftersom verksamheten till sin natur är sådan att den måste upprätthållas fortlöpande utan störningar kan det bli nödvändigt med en relativt långvarig dubblering av resurserna för att vidmakthålla nuvarande beredskap.

Detta alternativ kan som nämnts ovan vara helt genomfört tidigast 1995. Speciellt med hänsyn till möjligheterna att upprätthålla kompetens och engagemang inom kustradiostationera betraktar vi en så lång övergångsperiod som en nackdel.

Som framgått ovan visar en grov kostnadsuppskattning av detta alternativ på en årlig kostnadsökning i storleksordningen 2 milj kr och investeringar om c:a 7 milj kr. Vi har då inte räknat med några särskilda övergångskostnader eller de merkostnader som krävs för komplettering av marinens radiosystem för nödpassning.

Kustradiostationerna har idag tre huvuduppgifter: sjöräddningstjänst, sjösäkerhetstjänster och kommersiell sjöradiotrafik. Verksamhetsgrenarna är resursmässigt integrerade och replierar på televerkets radio- och telenät. Televerket Radio har framfört att verksamhetsgrenarna, kompetens- och resursmässigt, är så beroende av varandra att de bör hållas samman. Bl a har man pekat på betydelsen av sjöradiotrafiken (public communikation) för sjöräddningstjänsten. Om ledningsfunktionen skall flyttas till annan huvudman förordar Televerket Radio därför att även sjösäkerhetstjänsterna och den kommersiella sjöradiotrafiken tas över. En konsekvensanalys för en sådan lösning kräver ett ytterligare omfattande utredningsarbete.

Vi finner mot denna bakgrund det vara olämpligt att nu föreslå att kustradiostationernas roll som huvudcentraler för sjöräddning liv upphör och övertas av de regionala ledningscentralerna. Ett sådan överförande bör prövas först när kustbevakningens regionala ledningar är helt uppbyggda och dess organisation har prövats under viss tid.

Vi förordar sålunda att kustbevakningens operativa ledning i var och en av de fyra kustbevakningsregionerna görs till undercentraler i enlighet med vårt alternativ undercentraler. Detta skulle enligt vår uppfattning ge en effektivare sjöräddningstjänst genom att den nuvarande kompetensen bibehålls samtidigt som kustbevakningen får en vidgad uppgift inom detta område. En ny ordning för uppgiftsfördelning bör införas i syfte att ge kustbevakningen en större del i verksamheten än nuvarande undercentraler har. Möjligheterna till specialisering för ledning och svåra insatser bör tas tillvara. Denna lösning innebär också att den information som kommer att finnas i sjöcentralerna på ett naturligt sätt kan tillgodogöras sjöräddningstjänsten.

De nya undercentralerna kan tas i bruk successivt efter hand som kustbevakningens VB-funktion byggs upp och utbildningen av personalen genomförts. Funktionen behöver inte störas av någon omfattande omställning. Alla fyra kustbevakningsregionerna får samma ansvar inom sjöräddningstjänsten.

Vi bedömer att den nya organisationen kan verka inom totalt sett oförändrade kostnader för statsmakterna. Vissa övergångsåtgärder krävs dock, men de torde vara av begränsad omfattning.

Förslaget ger förutsättningar för ett vidgat samarbete mellan nuvarande MRCC, kustbevakningen och marinen. Vi har erfarit att det kan bli aktuellt att flytta ledningscentralen för flygräddningstjänst (ARCC/CEFYL) i samband med utbyggnaden av Arlanda flygplats. Ett alternativ som härvid bör övervägas är att samlokalisera ledningscentralen med Stockholm Radio i Årstadal, något som ytterligare skulle förbättra möjligheterna till samverkan och samutnyttjande av resurser. Vi förordar att luftfartsverket, sjöfartsverket, televerket och chefen för flygvapnet får i uppdrag att utreda frågan om centralens framtida lokalisering.

Sjöräddningssällskapet har som frivilligorganisation en särskild ställning inom sjöräddningstjänsten. Sällskapet, som har exklusiva resurser för verksamheten i form av räddningsstationer, räddningskryssare m m svarar för c:a 30 % av totala antalet insatser. Finansieringen sker med intäkter och donerade medel. Det är vår uppfattning att sjöräddningssällskapet har en viktig uppgift inom sjöräddningstjänsten även i framtiden. Förändringar i den operativa ledningen bör därför så långt möjligt beakta dess intressen och särställning.

4.2 Huvudmannaskap/central ledning

Genom räddningstjänstlagen (1986:1102) utvidgades sjöfartsverkets ansvar för sjöräddningstjänsten från att tidigare ha gällt samordningen av arbetet för sjöräddning till att omfatta ett totalt ansvar, innefattande såväl ledning som samordning.

Enligt en av sjöfartsverket 1987 antagen målsättning för ledningen av sjöräddningstjänsten skall denna bl a inriktas på att

- utöva tillsyn över att sjöräddningstjänsten bedrivs effektivt och i enlighet med gällande lagstiftning och föreskrifter
- inrätta erforderliga räddningscentraler och räddningsundercentraler
- utse räddningsledare
- utfärda föreskrifter för efterforskning, räddning och sjuktransporter av människor till sjöss
- upprätta och vidmakthålla erforderliga avtal och överenksommelser med i sjöräddningen deltagande myndigheter, organisationer, företag och enskilda
- utveckla samarbetet med grannstaterna
- genomföra utbildning av nyckelpersoner, personal på räddningsenheter m fl
- bevaka utvecklingen av metoder och teknik inom sjöräddningsområdet
- göra upp en plan för sjöräddningstjänsten

Inom sjöfartsverket svarar en särskild enhet, sjöräddninggruppen, inom sjötrafikavdelningen för det löpande arbetet med sjöräddningstjänsten. Frågor som gäller regional samverkan, övning och information har delegerats till sjöfartsverkets tolv sjötrafikområden.

4.2.1 Överväganden och förslag rörande huvudmannaskap

Den svenska sjöräddningstjänsten karaktäriseras av den långtgående samverkan mellan ett flertal myndigheter och organisationer. Mest framträdande är detta förhållande i insatsorganisationen. En förutsättning för en hög beredskap och effektiv räddningsinsats är en bred medverkan med alla resurser som är lämliga för ändamålet. Denna modell byggd på samverkan, är enligt vår uppfattning styrkan i vår sjöräddningstjänst. Den är effektiv och relativt billig. Den har byggts upp genom de medverkandes engagemang och strävan efter enkla men ändamålsenliga lösningar.

Verksamheten genomförs idag till mycket stor del med resurser som anskaffats för andra huvuduppgifter. En särskilt uppbyggd insatsorganisation för sjöräddning liv skulle, för att uppnå samma resultat som för närvarande, kräva ett stort resurstillskott.

Utformningen av den centrala ledningen av sjöräddningstjänsten måste enligt vår bestämda uppfattning ha som utgångspunkt de krav som den nuvarande samverkansmodellen och utvecklingen av densamma ställer samt att möjligheten att ge den nödställde hjälp på det bästa sättet skall vara avgörande för val av lösning.

Vi har jämfört två alternativ för huvudmannaskapet, dels att överföra detta till den nya kustbevakningsmyndigheten dels att nuvarande ansvar enligt räddningstjänstlagen bibehålls hos sjöfartsverket.

Ett överförande av ansvaret från sjöfartsverket till kustbevakningen skulle medföra att

- räddningstjänstlagen ändras så att kustbevakningen svarar för all sjöräddningstjänst enligt 27 §,
- sjöräddningsgruppen vid sjöfartsverket överförs till kustbevakningens centrala ledning i Karlskrona och där integreras med räddningstjänstfunktionen,
- kustbevakningen tecknar ett nytt avtal med Televerket Radio angående den operativa ledningen av sjöräddningstjänsten och att sjöfartsverket tecknar ett nytt avtal med Televerket Radio angående övriga sjösäkerhetstjänster samt
- sjöfartsverkets sjöräddningsskola på Arkö överförs till lämplig plats i närheten av Karlskrona d v s att en gemensam utbildning för all sjöräddningstjänst och kustbevakningens övriga verkamhet anordnas.

I vårt andra alternativ d v s att sjöfartverket behåller sitt nuvarande ansvar för sjöräddningstjänst liv, förutsätter vi att sjöfartsverket fortsätter att utveckla verksamheten enligt den inriktning som beskrivits ovan.

Vi har jämfört de två alternativen utifrån följande bedömningsfaktorer, nämligen

- myndighetens allmänna kompetens och inriktning samt beroende av och integrering med annan verksamhet inom myndig heten,
- kostnadskonsekvenser,
- utvecklingsmöjligheter och
- övrigt

När det gäller myndigheternas kompetens och inriktning m m har vi således funnit att de två myndigheterna skiljer sig från varandra genom att kustbevakningen har en starkare inriktning mot egen operativ verksamhet medan tyngdpunkten hos sjöfartsverket ligger på förebyggande åtgärder och normgivning inom framför allt sjösäkerhetsområdet. Myndigheterna har alltså delvis olika profil. Vi anser att både kustbevakningen och sjöfartsverket har en kompetens och inriktning som gör dem lämpliga som huvudman för sjöräddning liv.

För både kustbevakningen och sjöfartsverket gäller att flertalet verksamhetsgrenar har beröring med sjöräddningstjänsten. Kustbevakningens sjöövervakning ger framför allt viktig återföring av information om förhållanden till sjöss och förändringar av beteenden som är av betydelse för utvecklingen av sjöräddningstjänsten. I viss utsträckning kan planläggning, metodutveckling och utbildning för oljebekämpning samordnas med motsvarande delar inom sjöräddningstjänst liv.

Sjöfartsverket har ansvar för och arbetar inom en rad olika områden med anknytning till sjösäkerhet. Vi vill särskilt framhålla farleder och utmärkning, lotsning, sjömätning, fartygsteknik (bl a typprovning av fritidsbåtar) fartygsoperativ verksamhet och utredning av sjöolyckor. Erfarenheterna från inträffade

sjöräddningsfall visar ofta på olycksorsaker, haverifallsfrekvens, geografisk spridning mm som i åtskilliga fall direkt återförs i det förebyggande arbetet.

Beträffande huvudmannaskapet anser vi att beroendet av och integrationsmöjligheterna med övriga verksamheter är störst inom sjöfartsverket. För sjöräddningstjänsten gäller att inriktning och bestämmelser för såväl teknik och beredskap som för administrativa regler styrs av internationella överenskommelser, framför allt inom ramen för IMO. Inom IMO är områdena fartygssäkerhet och sjöräddningstjänst nära förbundna med varandra. Det är därför en fördel om dessa frågor hålls samman på motsvarande sätt i Sverige.

Vi har jämfört de två alternativen från kostnadssynpunkt. Vid en överföring av sjöfartsverkets sjöräddningsgrupp till kustbevakningen (i Karlskrona) räknar vi med att det på sikt är möjligt att göra en kostnadsbesparing motsvarande högst en handläggarebefattning genom samordning av planering och utbildning. I samband med en överföring av sjöräddningsgruppen och sjöräddningsskolan (Arkö) antar vi att initialkostnader av typ rekrytering, utbildning, lokalkostnader m m uppstår. Sammanfattningsvis anser vi att alternativen totalt sett är likvärdiga från kostnadssynpunkt.

Utvecklingen av sjöräddningstjänsten bestäms, som vi antytt ovan, till stor del av internationella överenskommelser både vad avser metoder och teknik. Vi förutsätter att den nationella utvecklingen skall inriktas på de områden som anges i sjöfartsverkets mål för sjöräddningen. Mycket av det arbete innebär samordning av och samverkan med insatsorganisationer, Televerket Radio, kommuner m fl. Mycket av arbetet replierar också på sjöfartsverkets övriga verksamhetsområden. Vi bedömer att sjöfartsverket har ett väl utvecklat kontaktnät för samverkan och samordning med möjlighet att påverka utvecklingen genom återföring till sitt normgivningsarbete. Kustbevakningen har ett motsvarande kontaktnät för sjöövervaknings- och miljöskyddsfrågor. Vi bedömer att den nuvarande ordningen fungerar väl och har inte kunnat finna några vägande skäl för att ändra huvudmannaskapet utifrån kriteriet framtida utvecklingsmöjligheter för verksamheten.

Övriga faktorer som har varit av betydelse för vår bedömning av alternativen har varit dels frågan om huvudmannens ställning i förhållande till de organisationer som medverkar i insatsverksamheten dels mer allmänt de konsekvenser man får vid en eventuell överföring av huvudmannaskapet.

Rent allmänt vill vi framhålla att sjöräddningstjänsten enligt vad vi funnit i dag fungerar tillfredställande. Sjöfartsverket utvecklar verksamheten fortlöpande. Vi anser att ett byte av huvudmannaskapet endast bör göras om det går att påvisa klara förbättringar av verksamheten eller kostnadminskningar.

Vi anser dessutom att det inte nu under pågående uppbyggnad av kustbevakningens centrala och regionala ledningar är lämpligt att ändra huvudmannaskapet. Det skulle kunna innebära en icke godtagbar effektnedgång under en övergångsperiod. Först om ett antal år, när kustbevakningen hunnit etablera sig i Karlskrona, funnit sin form, byggt upp kompetens och rutiner kan det vara lämpligt att åter pröva huvudmannaskapet. Vi vill dock påpeka att också den nuvarande ordningen med sjöfartsverket som huvudman ger goda förutsättningar för ledning och utveckling av verksamheten.

5. MERUTNYTTJANDE AV MILJÖSKYDDSFARTYG M M

5.1 Bakgrund och nuläge

Kustbevakningen har, enligt räddningstjänstlagen (1986:1102), ansvaret för räddningstjänsten vid olje- och kemikalieolyckor till sjöss.

Uppbyggnaden av kustbevakningens räddningstjänstorganisation har skett mot bakgrund av detta ansvar, mot bakgrund av internationella avtal och konventioner, som Sverige förbundit sig att följa samt den hotbildsanalys m m som ges i Inriktning av det svenska marina oljeskyddet för 1990-talet, utarbetad inom ramen för TOBOS 85.

För verksamhetsområdet har kustbevakningen upprättat programplaner de senaste tre budgetåren avseende kommande femårsperiod.

Kustbevakningens nuvarande materiella resurser (fartyg, båtar, miljöskyddsmateriel) för miljöskyddsoperationer har planerats och fastställts mot bakgrund av ovanstående. Beredskapen, vad avser personella resurser, tillgodoses genom att personal tas från patrullfartygens (ordinarie sjöövervakning) besättningar vid en miljöolycka. Denna personal är också utbildad i handhavandet av miljöskyddsmaterielen.

För räddningstjänst vid olje- och kemikalieolyckor har kustbevakningen c:a 20 bemannade, eller delvis bemannade miljöskyddsfartyg - moderfartyg, katamaraner och sea-trucks. Därtill kommer miljöskyddsbåtar, oljepråmar, sea-packbåtar, sjösläp och arbetsbåtar (c:a ett 50-tal, normalt obemannade).

Enligt våra direktiv skall vi undersöka möjligheterna till ett ökat utnyttjande och lämna översiktliga förslag till hur dessa miljöskyddsfartyg ska kunna utnyttjas även för andra myndigheters behov.

I regleringsbrevet för budgetåret 1988/89 anges att kustbevakningen skall verka för ett större utnyttjande av miljöskyddsfartygen även för andra uppgifter än räddningstjänst.

Av kustbevakningens 20 miljöskyddsfartyg är 4 st s k moderfartyg - 1 fartyg/region, med fasta besättningar, 5-6 man. Dessa 4 fartyg används också i övervakningstjänst. De c:a 15 sea-trucks och katamaranerna är antingen bemannade - med en befälhavare och en maskinist - eller obemannade. Löpande tillsyn och underhåll sköts av en ansvarig maskinist. Det är för dessa fartyg som ett merutnyttjande, i första hand, kan prövas.

Handhavandet av fartygen och av fast monterad miljöskyddsmateriel kräver specialkompetens hos besättningarna. Lös materiel förvaras, underhålls och återställs i de olika miljöskyddsförråden. Samtlig kustbevakningspersonal är utbildad i materielhantering.

Miljöskyddsfartygen utnyttjas i dag - förutom vid miljöskyddsoperationer och övningar och ibland till patrulltjänst (sjöövervakning) - till ett antal olika ändamål och uppdrag. Följande exempel på s k merutnyttjande har redovisats:

Uppdragsgivare/ beställare	Uppgift
Kommuner	o Utlåning av fartyg i samband med oljesanering
	o Transporter i samband med städningskampanjer i skärgården och navigationsövningar
	o Bärgningsarbeten

Marinen,	o Medverkan i militärövning bl a som målfartyg
annan militär	o Lagfartyg åt patrull- och robotbåtsförband
verksamhet	o Transportuppdrag - gods - bunkring
	o Försöksverksamhet åt FMV och FOA
	o Ubåtsskyddsverksamhet; transporter och bevakning
	o Plattform vid utbildning av tungdykare, vid mineringsövningar, dykuppdrag och spaning
Sjöfartsverket	o Farledsarbete; utsättning och upptagning av prickar och bojar, provprickning, gasning av ledfyrar, bärgning av materiel
	o Transporter
Statens Naturvårdsverk	o Oljebunkring (St Karlsö)
SMHI	o Provtagningsverksamhet (även med patrullfartyg)
Institutet för vatten- och luftvård	o Bottenprovtagning o Vattenprovtagning
Vägverket	o Bojarbeten
Vattenfall, Sydkraft	o Kabelarbeten, bevakning av kabelomläggningar
Sjöhistoriska muséet	o Dykeriplattform; utsjödykning och inomskärs
Sveriges Radio	o Dykeriplattform
Polisen	o Eftersökning av drunknade

- o Transporter av polisfordon
- o Bärgning av fritidsbåtar, fiskefartyg m m

Med merutnyttjande avses således utnyttjande av fartygen för ändamål, som de ursprungligen inte är avsedda för.

Sjöfartsverket och kustbevakningen bedrev under hösten 1982 viss provverksamhet med nyttjande av två av kustbevakningens miljöfartyg för farledsarbeten. Utfallet av proven bedömdes som positivt i vart fall vad gällde ett fartyg. Kustbevakningen har 1987, på förfrågan från sjöfartsverket om att även fortsättningsvis få möjlighet att utnyttja kustbevakningens resurser för detta ändamål, hänvisat till vårt kommittéarbete.

Listan på exempel på merutnyttjande är ganska lång. Den omfattar dock verksamheter under ett antal år och flera aktiviteter av engångskaraktär. Vissa uppdragsgivare/beställare återkommer, t ex sjöhistoriska muséet, medan andra är sällan förekommande. I stort sett är samtliga uppgifter av sådan art att de inte är regelbundet återkommande och kan planeras med någon framförhållning. Vissa uppdrag, t ex transporter och bärgningar, kan vara konkurrensutsatt verksamhet och det krävs ett antal överväganden innan man åtar sig dessa, alternativt avstår.

Kustbevakningen tar således, som regel, inte ut någon ersättning för dessa s k merutnyttjandeuppdrag eller -tjänster. Uppdragsgivare har endast, i förekommande fall, debiterats merkostnader för personalens övertid och eventuella traktamenten.

I kustbevakningens internbudget avsätts normalt medel för drift, motsvarande 400 gångtimmar/år per fartyg för att hålla dessa i tillfredsställande materielstatus. Denna tid - 400 timmar/fartyg - används förutom till beredskapsövningar

och ibland patrulleringstjänst också för merutnyttjandeuppdrag, enligt ovan, i den mån personalresurser kan avsättas för detta.

Vad avser ekonomisk ersättning för miljöskyddsoperationer har i en OECD-överenskommelse fastställts att, om en stat har fartyg som är avsedda för milöskydd har man rätt att ta ut en avgift vid miljöskyddsoperationer i samband med fartygsolyckor. I dessa fall debiteras rederiets försäkringsbolag. För detta ändamål har kustbevakningen kostnadstabeller - framtagna i samråd med riksrevisionsverket - som bygger på självkostnad, inberäknat samtliga kostnader d v s avskrivningar, löpande underhåll och drift för fartyg. För varje fartyg finns sådana kostnader framräknade. Nu gällande kostnader varierar, p g a fartygstyp, mellan 1 250 kr/timme - 2 100 kr/timme, "gångtidstabell" 1983. Kostnader för besättningarna tillkommer enligt särskilda personalkostnadstabeller. Det bör noteras att dessa kostnader avser utnyttjande av fartygen för miljöskyddsoperationer d v s det ändamål, vilka de i första hand är framtagna och avsedda för.

5.2 Problem

När miljöskyddsfartygen, som är specialbyggda för miljöskyddsoperationer, merutnyttjas för andra uppdrag än det de i första hand är avsedda för, kan det vara nödvändigt att demontera visst miljöskyddsmateriel (för att få större arbetsytor t ex) alternativt tillfälligt montera på annan utrustning Detta innebär givetvis en försämring av olje- och kemikalieskyddsberedskapen med minskad tillgänglighet, som är lika med den tid som det åtgår att återställa fartyget.

Fartygen utgör resursmässigt ett betydande kapital. Den maskinella och tekniska utrustningen behöver användas i betydligt större utsträckning än nu för att vidmakthålla säker drift och operativ beredskap, d v s de budgeterade 400 timmarna gångtid/fartyg uppnås sällan. Vid s k merutnyttjande används endast vissa tekniska system. Tester av miljöskyddssystemen måste dessutom göras

regelbundet. Dessutom har valet av mekaniska bekämpningsutrustningar (ej kemiska) lett till en alltmer komplicerad teknik för oljeskydd både vad avser fartyg och övrig utrustning. Detta har inneburit att det krävs mer och mer specialiserad kompetens för skötsel och handhavande av fartyg och utrustningar. Övervakningsfartygsbesättningarna behöver, för att nå upp till denna kompetens ytterligare utbildning och övning. Tillräcklig tid kan inte avsättas utan att sjöövervakningen blir lidande. Den tidigare uppfattningen, att miljöskyddsfartygen vid en miljöolycka kan bemannas med kompetent personal från övervakningsfartygen, är således i dagens läge inte helt relevant.

Några preciserade beredskapskrav har hittills inte ställts på respektive fartyg inklusive besättningar. Det största problemet i dagens läge - vad gäller både beredskap och merutnyttjande - är att besättningarna är ofullständiga på de medelstora miljöfartygen eller att fartygen är helt obemannade.

Det innebär att, vid varje merutnyttjandetillfälle av ofullständigt bemannade miljöskyddsfartyg, måste personal tas från något av patrullfartygen, vilket betyder inskränkning i det ordinarie sjöövervakningsarbetet. Detta kan, i undantagsfall, vara motiverat därför att fartygen och de tekniska systemen regelbundet måste trimmas och kontrolleras och detta kan kombineras med merutnyttjande. Alternativt kan också manskap lånas från beställaren av tjänsten. Det kräver då att beställaren har personal som är väl förtrogen med handhavandet av olika tekniska system på kustbevakningens fartyg.

5.3 Överväganden och förslag

Utgångspunkten är, för det första, kustbevakningens ansvar för räddningstjänsten vid olje- och kemikalieolyckor till sjöss. Detta ansvar regleras övergripande i räddningstjänstlagen och i internationella överenskommelser.

Den andra utgångspunkten är kustbevakningens räddningstjänstplan, det dokument där ansvaret konkret preciseras. I planen redovisas samtliga miljöskyddsfartyg

inkl utrustning för räddning miljö. Beredskapskrav för olika insatser anges. Räddningsenhet bör vara framme på en olycksplats inom 8 tim efter det att olyckan rapporterats.

Planering för merutnyttjande av miljöskyddsfartygen måste utgå från vad som anges i räddningstjänstplanen beträffande beredskap m m. Planen kan dock i sin tur revideras med utgångspunkt i hotbilder, internationella överenskommelser m m, men däremot inte utifrån möjligheter till merutnyttjande.

Till merutnyttjande räknar vi inte användning av fartygen i samband med utveckling av räddningstjänsten t ex eventuella överenskommelser med räddningskårer om tillgång till fartygen.

Vid planering och "marknadsföring" av merutnyttjande tjänster bör anges.

- beredskapstid/fartyg,
- aktuell status (operationell, monterad el demonterad utrustning, bärgningsutrustning, förläggningskapacitet, inplanerade tider på varv, m m,
- lämplighet för olika typer av merutnyttjande,
- bemanning/besättning, minimiantal kustbevakare för fartyg klass B.
- fartområden för olika lastkonditioner,
- behov av eskortfartyg,
- fribordscertifikat, fartcertifikat, stabilitetsböcker samt
- kostnader (inkl komplett eller delvis bemanning, dykare o s v)

En förutsättning för ett mer rationellt merutnyttjande är att varje fartyg får "sin" beredskapstid och att olika tider för beredskap kan accepteras (planeras) för olika fartyg.

En annan förutsättning är också att planeringen av besättningar medger bemanning av miljöskyddsfartyg för merutnyttjande. För vissa uppdrag kanske det krävs fullt manskap, i vissa kan uppdragsgivaren hålla med kompletterande besättning. Ett "kustbevakningskrav" är att befälhavare och maskinist skall vara kustbevakningstjänstemän. Vi anser att detta är rimligt från beredskaps- och sjösäkerhetssynpunkt och med hänsyn taget till att specialkompetens krävs för handhavande av fartygen.

Utlåning/uthyrning av miljöskyddsbåtar och pråmar kan naturligtvis ske utan att kustbevakningspersonal behöver ianspråktagas för handhavande.

För att ett mer systematiskt merutnyttjande ska kunna ske krävs således ett omfattande planerings- och utvecklingsarbete. Planeringen måste avse dels fartygsmaterielen relaterade till räddningstjänstplanen dels merutnyttjandetjänster relaterade till en presumtiv marknad (myndigheter) och tillgång till besättningar.

Planeringen av merutnyttjandet bör integreras i den ordinarie verksamhetsplaneringen .

Vi har, inom ramen för kommittéarbetet, inte gjort någon bred marknadsanalys för merutnyttjandetjänster, d v s merutnyttjande av fartygen inklusive hela eller delar av besättningar, dykare, kompletterande tekniska utrustningar m m. Vi har dock noterat att intresse för detta finns hos ett antal myndigheter och föreslår att vidare kontakter tas med dessa.

Överbefälhavaren anser att miljöskyddsfartygen bör kunna användas för viss militär verksamhet i fred.

Sjöfartsverket (SjöV) har bl a anfört att i verkets nya decentraliserade organisation svarar respektive sjötrafikområdeschef (12 st) för verksamhet, för vilken miljöskyddsfartygen skulle kunna merutnyttjas. Fartygen skulle i vissa fall

kunna vara ett rationellt alternativ till nuvarande ordning, men förutsättningarna härför varierar avsevärt mellan de olika trafikområdena. SjöV kan inte i nuläget precisera ett totalbehov av merutnyttjandetjänster för t ex farledsverksamhet och föreslår att detta bör klargöras genom direkta överläggningar mellan respektive trafikområdeschef och den regionala kustbevakningsmyndigheten.

Kustbevakningen bör då, utifrån centralt fastlagda principer för "uthyrningsverksamhet" ange förutsättningar för att ställa fartygen till förfogande. SjöV behöver m a o en offert från kustbevakningen, med begränsningar, villkor, kostnader, förslag till bemanning m m för att kunna ta ställning till ett erbjudande om merutnyttjandetjänster.

Riksantikvarieämbetet, historiska museet och länsmuseer anlitar kustbevakningen - miljöskyddsfartyg och dykare - t ex i östra regionen ca 10 dagar/år. Museerna har, inom ramen för sina nuvarande anslag, ingen möjlighet att ekonomiskt ersätta kustbevakningen för detta.

SMHI och kustbevakningen byter vissa tjänster, som vad avser kustbevakningen, i en del fall är att hänföra till merutnyttjandetjänster.

Det största problemet, både för beredskap och för att merutnyttja miljöskyddsfartygen, konstaterade vi ovan, är bemanningsfrågan.

Vi föreslår därför att kustbevakningen inleder arbetet med ett mer systematiskt merutnyttjande av miljöskyddsfartygen genom att göra en bred marknadsanalys för att undersöka

- myndigheters behov och önskemål att på frivillig basis diskutera merutnyttjandetjänster
- möjlighet för myndigheterna att komplettera besättningarna på miljöskyddsfartygen, tillfälligt eller mer långsiktigt. För långsiktiga och frekventa tjänster bör undersökas om kundens eventuella

besättningar också kan utbildas i miljöskyddstjänst för att på så sätt kunna utgöra en förstärkning vid miljöskyddsoperationer

- behov av kompletterande utrustning på fartygen, som antingen betalas direkt av myndigheten eller ersätts enligt avtal under viss tid.

För att genomföra denna marknadsanalys måste kustbevakningen kunna presentera kostnader (självkostnader för hela, alternativt delar av besättningar, driftskostnader m m) tillgänglighet, begränsningar, fartygens förmåga o s v.

Resultatet av en marknadsanalys bör ge förutsättningar för att, inledningsvis välja ut ett fåtal myndigheter för ingående överläggningar.Dessa bör kunna leda till att få till stånd långsiktiga överenskommelser som medger att kustbevakningen får kostnadstäckning för merutnyttjande av miljöskyddsfartygen, inklusive personal.

Vi förutsätter att kustbevakningen, vid en marknadsanalys, bl a vänder sig till de myndigheter för vilka man redan utför vissa tjänster. Ytterligare tänkbara presumtiva kunder kan vara kommunala myndigheter såsom hamnförvaltningar, VA-verk m fl samt universitet och högskolor med havs- och havsmiljöforskning.

Regeringen har i regleringsbrevet för 1988/89 angett att kustbevakningen skall verka för ett större utnyttjande av miljöskyddsfartygen. Vi anser det därför lämpligt att kustbevakningen avrapporterar det arbete som vi föreslår direkt till regeringen i samband med anslagsframställningen för budgetåret 1990/91.

Vi är också medvetna om att de praktiska resultaten kan bli magra under ett inledningsskede och att kostnaderna i form av planeringsarbete m m kan bli betydande. Emellertid kan detta inledande arbete, på sikt, leda till bättre

samarbete i fråga om nykonstruktioner av miljöskyddsfartyg, varvid tanken givetvis skall vara att både kustbevakningen och den myndighet som engageras som kund skall se fördelar i verksamheten.

6. EFFEKTER AV VÅRA FÖRSLAG

Vårt arbete har omfattat huvudsakligen två faser. Den första - som sträckte sig fram till budgetårsskiftet 1 juli 1988 - innebar att föreslå och genomföra de åtgärder som behövdes för att kustbevakningen skulle kunna brytas ut ur tullverket och bilda en egen myndighet. Den andra som omfattat perioden efter myndighetens start den 1 juli 1988 har omfattat att analysera och bedöma vilka ytterligare funktioner och uppgifter inom den totala sjöövervakningen som till totalt lägre kostnader kan handhas eller uföras av den nya myndigheten.

Resultatet av den första fasen - att kustbevakningen bildar en egen civil myndighet - utgör en grund för en effektivisering av sjöövervakningen. Härigenom betonas den vikt som statsmakterna tillmäter verksamhetsområdet sjöövervakning inklusive miljöskyddsverksamheten och skapas ökade förutsättningar för fortlöpande utveckling av verksamheten liksom för samordning med andra verksamheter och organisationer.

Kustbevakningens organisatoriska ställning som egen civil myndighet inom försvarsdepartementets verksamhetsområde underlättar samverkan för att tillgodose behov av såväl civil som militär sjöövervakning.

Vi har utformat organisationsstrukturen för kustbevakningen så att förutsättningar skapats för att bedriva en effektiv sjöövervakning m m och för att utveckla och anpassa denna såväl på kort som lång sikt.

Samgrupperingen av de regionala kustbevakningsledningarna med respektive marinkommando ger möjligheter att samutnyttja information och system för

ledning och samband. Inrättandet av de för kustbevakningen och marinen gemensamma sjöbevakningscentralerna medför att kustbevakningens nuvarande sambandscentraler kan avvecklas. Därmed skapas utrymme för de av kommittén föreslagna personalförsträkningarna centralt och regionalt samtidigt som den lokala organisationen förstärks något. Denna omfördelning av personal kan ske först då sambandscentralerna avvecklas.

Inrättandet av tjänster som vakthavande befäl medför att kustbevakningens operativa ledningsfunktion förstärks och bemannas dygnet runt. Detta kan förväntas medföra en effektivare sjöövervakning.

Genom att försvarets materielverk utnyttjas kan samordning ske och erfarenhet erhållas beträffande fartygskonstruktion, upphandling och modifiering av fartygsmateriel. Vi kan inte på något sätt för närvarande bedöma vad detta kan innebära i fråga om effekter men utan tvekan skapas förutsättningar för en långsiktigt ökad effektivitet inom detta område.

Omlokaliseringen av kustbevakningen medför regionalpolitiska effekter men kommer också självfallet att få verksamhetsmässiga, personella och ekonomiska konsekvenser.

Sammantaget medför inrättandet av kustbevakningen enligt förslaget att en grund har lagts för en effektiv och samordnad sjöövervakning. Den långsiktiga besparingseffekten kan kommittén inte beräkna men kommittén anser att möjligheterna till besparingar är betydande. På kort sikt medför kommitténs förslag och de av statsmakterna hittills fattade besluten om kustbevakningen betydande kostnader vilka inte kan förväntas motsvaras av kortsiktiga besparingar. Att bryta ut en liten del av en stor myndighet och bilda en egen myndighet medför ökade kostnader. Att starta en ny myndighet ger upphov till en mängd olika engångskostnader. Att omlokalisera en myndighet medför betydande kostnader såväl av engångsnatur som av mera permanent slag. Kostnaderna hänför sig främst till de åtgärder som erfordras för att erhålla personal och

lokaler. Underlag saknas för att i nuläget bedöma kostnaderna för att erhålla ändamålsenliga lokaler på den nya verksamhetsorten och i vad mån hyresbeloppet för myndigheten skiljer sig från tidigare hyra. Utöver lokalkostnaderna bedömer kustbevakningen att merkostnader under innevarande budgetår för att starta den nya myndigheten och för att omlokalisera denna uppgår till ca 20 Mkr. Merparten av dessa kotnader är betingade av omlokaliseringen till Karlskrona. Exempel på merkostnader av permanent eller flerårigt slag som åsamkas myndigheten är ökade reskostnader, ökade traktamentskostnader och ökade telefonkostnader.

Under den andra fasen av vårt arbete har vi övervägt möjligheten att minska sektoriseringen inom sjöövervakningen. Vi lägger fram förslag om hur berörda myndigheter t ex sjöpolisen och kustbevakningen skall samordna sin verksamhet på ett bättre sätt. Vi bedömer att det kommer att göra samhällets sjöövervakning mer systematisk och därigenom effektivare.

Kustbevakningen har idag inte rätt att kontrollera säkerheten på fartyg utan att sjöfartsverket först begär biträde i varje enskilt fall. Vi har utarbetat förslag om hur kustbevakningen ska få en egen initiativrätt till sådana åtgärder och en motsvarande rätt till kontroll av transporter av farligt gods. Om förslagen genomförs kan dessa åtgärder inlemmas i den löpande verksamheten på ett smidigare sätt än hittills vilket torde leda till ett större antal kontroller.

I avsnittet om sjöräddningstjänsten visar vi hur kustbevakningen kan få en viktig operativ roll när det gäller ledning av räddningsinsatserna. Vårt förslag innebär förbättringar på tre olika sätt:

- Förutsättningar skapas för en långtgående strukturrationalisering av den nuvarande ledningsorganisationen.

- Genom att kustbevakningens operativa ledning i de fyra regionerna får ställning som undercentraler skapas en möjlighet till specialisering, som förbättrar organisationens förmåga att leda svåra insatser.

- Sjöräddningstjänsten får på ett naturligt sätt tillgång till den information som finns vid marinens sjöbevakningscentraler. Beslutsunderlaget och därmed också ledningsförmågan förbättras.

Slutligen har vi också utrett hur en integrering av marinens och kustbevakningens sambandsresurser bör genomföras. Vi lämnar förslag om hur kustbevakningen och tullverket skall få sitt behov av samband tillgodosett genom att repliera på befintliga nät. En fortsatt utbyggnad av parallella nät kan undvikas.

Förslagen i vårt betänkande bedöms sammantaget ge till resultat en viss förbättring av sjöövervakningen till i huvudsak oförändrade kostnader.

BILAGOR

Kommittédirektiv

Dir 1987:31

Ny organisation för kustbevakningen

Dir 1987:31

Beslut vid regeringssammanträde 1987-06-18.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att utarbeta förslag till organisation m.m. för kustbevakningen.

Bakgrund

I prop. 1986/87:95 (bilaga 6) om totalförsvarets fortsatta utveckling har regeringen lagt fram ett förslag till ny organisation för kustbevakningen. Förslaget innebär att kustbevakningen organisatoriskt skall avskiljas från tullverket och bilda en egen civil myndighet inom försvarsdepartementets verksamhetsområde och inom den militära utgiftsramen. Förslaget har antagits av riksdagen (FöU 1986/87:11, rskr 1986/87:310).

I propositionen angavs att en organisationskommitté borde tillkallas för att lämna förslag rörande den nya myndighetens organisation m. m. samt utarbeta en plan för genomförande av förslaget. Denna kommitté bör nu tillkallas.

Uppdraget

Kommittén bör med utgångspunkt i övervägandena i propositionen och de synpunkter riksdagen givit regeringen till känna lämna förslag rörande den nya myndighetens organisation, ledning, lokalisering och instruktion samt hur och i vilken takt de i propositionen beskrivna rationaliseringseffekterna skall uppnås. Kommittén bör lämna förslag om hur den nya myndigheten skall anpassas till försvarets planerings- och ekonomisystem. Kommittén bör redovisa vilka resurser som i samband med bildandet av den nya myndigheten skall överföras till den militära utgiftsramen. Vidare bör kommittén

utarbeta förslag till erforderliga ändringar i lagar och övriga författningar. Kommittén bör fortlöpande lämna förslag till de ställningstaganden som krävs av regeringen för att myndigheten skall kunna inrättas den 1 juli 1988. Jag övergår nu till att närmare beskriva de riktlinjer som bör gälla för kommitténs arbete.

Arbetsuppgifter för den nya myndigheten

Kustbevakningen ansvarar i dag för den reguljära civila övervakningen längs kusten, inom sjöterritoriet och i den svenska fiskezonen. Kustbevakningen verkar inom en rad arbetssektorer såsom havsfiskeövervakning, sjötrafikövervakning, allmän gränsövervakning och tullbevakning.

I vad avser räddningstjänst har kustbevakningen ansvar för insatser när olja eller andra skadliga ämnen kommit ut till sjöss med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar samt andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren. Kustbevakningen biträder även marinen och sjöfartsverket med kontroll- och övervakningsuppgifter inom deras resp. ansvarsområden samt ingår som en resurs i den sjöräddningstjänst som sjöfartsverket ansvarar för. För att lösa nuvarande arbetsuppgifter har kustbevakningspersonalen vissa tull- och polisbefogenheter. Kustbevakningens arbetsuppgifter – som jag nu översiktligt har angivit – skall kvarstå även efter omorganisationen.

I detta sammanhang bör kommittén belysa hur den nya myndighetens tullbevakningsuppgifter skall lösas i samverkan med tullverket och vilka särskilda samordningsbehov som därvid behöver tillgodoses. Med utgångspunkt i de nuvarande arbetsuppgifterna för kustbevakningen bör kommittén analysera och bedöma hur en minskad sektorisering kan genomföras inom sjöövervakningen d. v. s. vilka ytterligare funktioner och uppgifter inom den totala sjöövervakningen som till totalt lägre kostnader kan handhas eller utföras av den nya myndigheten. Jag övergår därmed till att översiktligt ange vilka överväganden som kan bli aktuella att göra.

I riksdagens beslut (prop 1985/86:170, FöU 1986/87:2, rskr 58) om räddningstjänstlag m. m. behandlades frågan om fördelningen av ansvaret inom sjöräddningstjänsten. Kommittén bör redovisa på vilket sätt och i vilken utsträckning den nya myndigheten kan medverka eller utnyttjas i en mera integrerad och samordnad sjöräddningstjänst och behandla frågan om ansvarsfördelning i detta avseende. Kommittén bör också i kontakt med utredningen om översyn av miljövårdsorganisationen (dir 1986:25) överväga kustbevakningens ansvar när det gäller insatser i fråga om t.ex. tillsyn och kontroll av sjötransporter med farligt gods.

För olje- och kemikaliebekämpning till sjöss har bl.a. inom kustbevakningen under åren byggts upp en beredskap omfattande bl.a. särskilda s. k. miljöskyddsfartyg. Dessa representerar avsevärda kapitalinvesteringar och

utgör en ovärderlig tillgång i räddningstjänsten. Fartygen är också utmärkta arbetsplattformar för andra ändamål. Ett merutnyttjande för uppgifter som utan större svårighet kan avbrytas för räddningsinsatser bör eftersträvas vilket samtidigt kan medföra att fartygens räddningstjänstberedskap höjs. Kommittén bör därför undersöka möjligheterna till ett ökat utnyttjande och lämna översiktliga förslag till hur miljöskyddsfartygen kan utnyttjas även för andra myndigheters behov.

Ökad samverkan och samordning

Den nuvarande sektorindelade organisationen inom sjöövervakningen har lett till en rad dubbleringar både materiellt och personellt. En ökad samordning mellan marinen och kustbevakningen, men även i förhållande till andra myndigheter, kan förväntas leda till såväl rationaliserings- som effektivitetsvinster inom områdena ledningsystem, samband, informations- och kommunikationssystem, administrationssystem, utbildning, materielanskaffning, anskaffning av byggnader, förrådshållning samt underhåll. Organisationskommittén bör lämna förslag till effektivitetshöjande åtgärder inom de områden som här har nämnts. Förslagen bör kunna leda till en ökad samordning och integration med verksamheter av liknande karaktär som kustbevakningen. Särskilt bör kommittén här uppmärksamma de krav och behov som en samverkan och samordning inom hela sjöövervakningen kan ställa på ledning, integrerade sambands- och kommunikationssystem, datorbaserad informationsöverföring etc. I detta sammanhang bör även undersökas tullverkets behov av att kunna repliera på dessa system.

Vidare ankommer det på kommittén – i enlighet med justitieutskottets yttrande (JuU 1986/87:3) till försvarsutskottet med anledning av regeringens proposition om totalförsvarets fortsatta utveckling – att lämna förslag vad avser ansvarsfördelnings- och samarbetsfrågor i förhållandet mellan kustbevakningen och sjöpolisen.

Organisatoriska förändringar

I nuläget leds kustbevakningens verksamhet på den centrala nivån – under generaltulldirektören – av chefen för kustbevakningen som även är chef för generaltullstyrelsens kustbevakningsbyrå. Kustbevakningsbyrån är indelad i en operativ sektion och två tekniska sektioner. De två sistnämnda sektionerna svarar även för övriga tullverkets behov av teknisk kompetens. Behovet av övriga stödfunktioner tillgodoses av ekonomi-, personal och kanslibyråerna inom generaltullstyrelsen.

För tullverkets verksamhet på regional nivå är landet indelat i sju tullregioner. För ledningen av varje region svarar en tulldirektör med biträde av en tulldirektion.

För kustbevakningsverksamheten är landet indelat i fyra kustdistrikt. För ledningen av varje kustdistrikt svarar en kustdistriktschef med biträde av ett kustbevakningskontor. Kustdistriktcheferna och kustbevakningskontoren är organisatoriskt integrerade i de fyra större tulldirektionerna. Kustbevakningskontoren är indelade i en operativ och en teknisk sektion. Behovet av övriga stödfunktioner tillgodoses av de administrationskontor som ingår i respektive tulldirektion.

För den regionala ledningen av kustdistriktens verksamhet finns för varje kustdistrikt uppbyggt ett lednings- och sambandssystem baserat på ledningscentraler, sambandscentraler och ett kusttäckande radionät. I viss omfattning tillgodoses kustbevakningens och övriga tullverkets sambandsbehov genom gemensamma sambandscentraler.

Varje kustdistrikt är i dag indelat i kustbevakningsområden. Totalt finns femton sådana områden. Inom varje område finns två – fyra kustposteringar. Därutöver finns tio regionkustposteringar och tre flygkustposteringar.

I framtiden skall kustbevakningen vara en självständig myndighet direkt under regeringen med ett eget operativt ansvar för sin verksamhet. Organisatoriskt skall kustbevakningen vara en egen, fristående civil myndighet inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Myndigheten skall inte ingå i försvarsmakten i fred. Myndigheten skall upprätta egen anslagsframställning och den totala verksamheten finansieras med anslag inom den militära utgiftsramen i likhet med t.ex. försvarets forskningsanstalt.

De förslag som organisationskommittén lägger vad gäller den nya myndighetens ansvar och arbetsuppgifter samt samverkan och samordning inom t.ex. funktionerna, ledningssystem och samband bestämmer den organisatoriska uppbyggnaden och lokaliseringen av olika nivåer inom den nya myndigheten. Vägledande för organisationsuppbyggnaden bör också vara starka, operativa ledningsfunktioner och främjande av obyråkratiska arbetsformer. Mot bakgrund av den operativa verksamheten bör den nya myndighetens behov av egna stödfunktioner inom områdena teknik, personal- och ekonomiadministration samt sjörättslig sakkunskap beräknas i förhållande till de resurser som finns för detta inom andra myndigheter. Försvarets materielverk förutsätts medverka vid utveckling och anskaffning av materiel för den nya myndigheten på motsvarande sätt som för försvarsmakten. Beträffande lokalförsörjningen bör kommittén samråda med utredningen om genomförande av samordnad statlig lokalförsörjning (Fi 1987:24).

Mot denna bakgrund bör organisationskommittén belysa och lämna konkreta förslag till hur kustbevakningen som egen civil myndighet skall byggas upp. Vissa primära frågeställningar bör därvid studeras och övervägas såsom

- avvägningen av ansvarsfördelning m. m. mellan central, regional och lokal nivå,
- den centrala och regionala organisationen
- lokalisering
- de praktiska möjligheterna till samordning och samlokalisering med andra myndigheter på central, regional och lokal nivå

Kommittén bör vidare lämna förslag och anvisningar till hur den nya myndigheten skall medverka i försvarets perspektiv- och programplanering.

I fråga om utbildning bör övervägas hur denna i olika delar kan samordnas mellan myndigheterna inom sjöövervakningen.

Kommittén bör med särskild uppmärksamhet analysera och beskriva hur relationerna till försvarsmakten skall utformas så att kustbevakningens särskilda karaktär, identitet och civila profil bibehålls.

Däremot skall kustbevakningen, som hittills, ingå i marinens krigsorganisation. Särskilt bör därvid belysas på vilka områden som risker finns för att kustbevakningens civila status i folkrättslig mening kan komma att ifrågasättas under fredsförhållanden.

Anslagsfrågorna

Det bör ankomma på kommittén att ta fram underlag och redovisa förslag vad gäller de ekonomiska, personella och andra resurser som skall föras över från tullverkets anslag under sjunde huvudtiteln till nya anslag under fjärde huvudtiteln. Därvid bör beaktas dels kustbevakningens särkostnader under tullverkets förvaltningskostnadsanslag (anslag D 4 under sjunde huvudtiteln), dels motsvarande kostnader under driftskostnadsanslaget (anslag D 5 under sjunde huvudtiteln), dels ingående reservationer som belöper sig på kustbevakningen under anskaffningsanslaget (anslag D 6 under sjunde huvudtiteln) och dels för de projekt som utförs för kustbevakningens räkning under reservationsanslaget vissa byggnadsarbeten vid tullverket (anslag D 1 under sjunde huvudtiteln). Mot bakgrund av denna redovisning bör kommittén lämna förslag till kustbevakningens anslag under den militära utgiftsramen. En av utgångspunkterna för bedömningen får bli generaltullstyrelsens anslagsframställning för budgetåret 1988/89. En analys bör också göras vad avser rationaliseringseffekter som uppkommer inom tullverket till följd av kommitténs förslag. Förslag i anslagsfrågor bör lämnas till regeringen senast den 9 oktober 1987.

Rationaliseringseffekter och besparingar

Kommittén bör belysa och redovisa storleken på de besparingar och

effektivitetsvinster som förslagen till ökad integration och samordning inom sjöövervakningen kan leda till samt i vilken takt dessa kan realiseras.

Instruktion och författningsändringar

Organisationskommittén bör lämna förslag till instruktion för den nya myndigheten. Kommittén bör också redovisa de författningsändringar som i övrigt blir nödvändiga att genomföra med anledning av de förslag som lämnas.

Tidsplan

Utredningsarbetet bör bedrivas så att den nya myndigheten kan börja sin verksamhet den 1 juli 1988. Kommittén bör fortlöpande under arbetets gång lämna förslag till de ställningstaganden som krävs av regeringen för att myndigheten skall kunna inrättas den 1 juli 1988. Förslag bör också lämnas vad gäller de åtgärder som i aktuella fall blir nödvändiga att överlämna till myndigheten att själv genomföra i efterhand.

Kommittén bör när arbetet påbörjas och vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dessa tillfälle att framföra synpunkter.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för finansdepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst tre ledamöter med uppdrag att utarbeta förslag till organisation m. m. för kustbevakningen

att utse en av ledamöterna att vara ordförande

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m. m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Finansdepartementet)

Förslag till planering av gemensam verksamhet polis - kustbevakning

Enligt 3 § polislagen skall polisen samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Andra myndigheter skall ge polisen stöd i deras arbete.

Kustbevakningen skall i anslutning till arbetet med programplanering efterhöra samverkande och kravställande myndigheters önskemål och förväntningar på verksamhetsutveckling m m inom kustbevakningen.

Kustbevakningen och polisen använder f n olika system för planering av sina verksamheter på alla nivåer. En strävan bör vara att, på alla invåer, samordna gemensamma verksamheter. Detta bör ske både genom formella samverkansföreskrifter och genom informella kontakter.

Central nivå

Rikspolisstyrelsen är representerad i kustbevakningens styrelse. Samverkan på styrelsenivå är därmed garanterad. Samverkan i kustbevakningens programplanering förutsätts. Samverkan i utbildnings- och materielanskaffningsfrågor bör intensifieras.

Regional nivå

Följande tabell beskriver den nuvarande regionala ledningsfunktionen för kustbevakningen respektive sjöpolisverksamheten.

Kustbevakningsregion/ stationering	Sjöpolisens verksamhetsområde	Berörd länspolismästare/länspolischef
Norra/Härnösand	Norrbottens län	Länspolischefen i Norrbotten
Östra/Stockholms-	Upplands län	Länspolismästaren i

området		Uppsala
	Stockholms län och östra Mälaren	Länspolismästaren i Stockholm
	Västra Mälaren	Länspolischefen i Västmanland
	Södermanlands och Östergötlands län	Länspolischefen i Södermanland (huvudansvar) samt länspolischefen i Östergötland
Södra/Malmö (senare Karlskrona)	Kalmar län (fr o m 1989)	Länspolischefen i Kalmar
	Blekinge län	Länspolismästaren i Karlskrona
Västra/Göteborgsområdet	Göteborgs- och Bohus län	Länspolismästaren i Göteborg
	Vänern	Länspolismästaren i Karlstad

Enligt bestämmelser i 4 kap polisförordningen (1984:730) skall polismyndigheterna efter samråd med vederbörande åklagarmyndighet senast den 30 juni varje år upprätta ett planeringsunderlag med beslut om resursfördelning under det kommande budgetåret och inriktning av verksamheten under det därpå följande budgetåret (planeringsdokument).

Länsstyrelserna skall efter samråd med vederbörande regionåklagarmyndighet upprätta motsvarande dokument för den regionala polisverksamheten. Dit räknas bl a sjöpolisverksamhet.

Kustbevakningens regionledningar utarbetar en översiktsplan för inriktning av verksamheten över året. Detta görs för helt alternativt halvt år.

Förslag: Polisförordningen ändras så att länsstyrelse, som svarar för sjöpolisverksamhet, åläggs samrådsskyldighet med vederbörande regionchef i kustbevakningen

Regionchef i kustbevakningen bör ha motsvarande samrådsskyldighet med vederbörande länspolischef/länspolismästare innan kustbevakningens översiktsplan fastställs.

Lokal nivå

Sjöpolisverksamheten planeras månads- eller kvartalsvis och fastställs av polischef. Sjöpolisverksamheten för vecka eller dygn planeras i regel av chefen för sjögruppen och fastställs av närmast överordnat polisbefäl.

Planering av patrulleringsplaner för kustbevakningsn enheter görs av regionledningarnas operativa funktioner för fyra veckor i taget (v 1-4, 5-8 osv). Planerna omsätts i s k individuella tjänstgöringslistor för varje tjänsteman. Tjänstgöringslistorna för fyraveckorsperioderna varieras således efter behovet. Ingen lista är den andra lik.

Områdeschefer och posteringsförmän/befälhavare sköter själva detaljplaneringen för de enskilda patrullerna.

Förslag: Vid kvartals- eller månadsplanering av sjöpolisverksamheten skall ansvarigt polisbefäl samråda med kustbevakningens regionala operativa funktion. På motsvarande sätt skall denne handläggare samråda med ansvarigt polisbefäl vid 4-veckorsplaneringen av kustbevakningsverksamheten. Dessa samråd bör formaliseras.

Chef för sjöpolisgrupp och områdeschef/posteringsförman vid kustbevakningen bör samråda om detaljplanering av den operativa verksamheten. Vid avvikelser från uppgjorda planer bör respektive förman för aktuella patruller inom sjöpolisen och kustbevakningen samråda med/informera varandra.

Gemensamma operativa insatser skall kunna initieras av företrädare för respektive myndighet vid alla samrådstillfällen på lokal nivå.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag till

Förordning om ändring i polisförordningen (1984:730)

Härigenom föreskrivs att 4 kap 3 § polisförordningen[1] skall ha följande lydelse.

4 kap

3 §

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Länsstyrelserna, skall efter samråd med vederbörande regionåklagarmyndighet, senast den 30 juni varje år för den regionala polisverksamheten upprätta ett planeringsdokument med de motsvarande uppgifter som anges i 2 § i den omfattning som krävs för länsstyrelsernas beslut enligt 6 § polislagen (1984: 387).	Länsstyrelserna skall efter samråd med vederbörande regionåklagarmyndighet och i förekommande fall även vederbörrande regionchef vid kustbevakningen, senast den 30 juni varje år för den regionala polisverksamheten upprätta ett planeringsdokument med de motsvarande uppgifter som anges i 2 § i den omfattning som krävs för länstyrelsernas beslut enligt 6 § polislagen (1984:387).

- - - - - - -

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1990.

1/ Omtryckt 1987:1340

Förslag till

Förordning om ändring i tullförordningen (1987:1114)

Härigenom föreskrivs att 66 § tullförordningen (1987:1114) skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	66 § [1]
	På begäran av en tullmyndighet skall en polismyndighet bistå tullmyndigheten, om det behövs för att tullmyndigheten skall kunna företa en avsedd tullkontrollåtgärd samt medverka vid tullverkets kontroll av utrikes flygtrafik. Vad som sägs i 57-64 §§ om tullmyndighet och tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också polismyndighet och polisman.
På begäran av en tullmyndighet skall kustbevakningen bistå tullmyndigheten, om det behövs för att tullmyndigheten skall kunna företa en avsedd tullkontrollåtgärd. Vad som sägs i 57, 59-61, 64 och 65 §§ om tullmyndighet och tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också kustbevakningen och tjänsteman vid kustbevakningen.	Kustbevakningen skall medverka vid tullverkets kontroll av sjötrafiken och på begäran av en tullmyndighet bistå tullmyndigheten, om det behövs för att tullmyndigheten skall kunna företa en avsedd tullkontrollåtgärd. Vad som sägs i 57, 59-61, 64 och 65 §§ om tullmyndighet och tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också kustbevakningen och tjänsteman vid kustbevakningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1990.

1/ senaste lydelse 1988:464

Förslag till

Lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (1988:49)

Härigenom föreskrivs att 10 kap 1, 5 och 11 §§ fartygssäkerhetslagen (1988:49) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
10 kap	
1 §	
Tillsyn av fartyg och deras utrustning och drift enligt denna lag och föreskrifter som utfärdas med stöd av lagen utövas av sjöfartsverket, om något annat inte anges i lagen.	Tillsyn av fartyg och deras utrustning och drift enligt denna lag och föreskrifter som utfärdas med stöd av lagen utövas av sjöfartsverket, om något annat inte anges i lagen. Regeringen får föreskriva att kustbevakningen skall medverka i tillsynen.

I frågor som avser arbetsmiljön skall tillsynen utövas i samverkan med arbetarskyddsstyrelsen.

Bestämmelser om tillsyn av livsmedelshanteringen finns i livsmedelslagen (1971:511)

5 §

Tillsynen av fartyg och deras utrustning och drift utövas vid tillsynsförättningar. Sådana förättningar utförs som besiktningar eller som inspektioner.

Besiktningar företas planmässigt. När det finns särskild anledning till det, kan en besiktning företas även utom planen.

Besiktningar skall företas främst
för att undersöka om ett fartyg är sjövärdigt,
för att undersöka om det är lämpligt att användas som passagerarfartyg,
och för att bestämma dess minsta tillåtna fribord.

Inspektioner företas när en tillsynsmyndighet finner det motiverat.

Inspektioner företas när en tillsynsmyndighet <u>eller en myndighet som medverkar i tillsynen</u> finner det motiverat.

11 § [1]

Polismyndigheter, tullmyndigheter, kustbevakningen, miljö- och hälsoskyddsnämnder samt läkare är skyldiga att lämna tillsynsmyndighterna det biträde och de upplysningar som de behöver för att utöva tillsyn enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har utfärdats med stöd av lagen.

När kustbevakningen på begäran enligt första stycket medverkar vid tillsyn enligt denna lag, har tjänstemän vid kustbevakningen de befogenheter att vidta åtgärder som anges i 2 och 4 §§ lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning. Därvid gäller föreskrifterna i 5, 6, 8 och 9 §§ nämnda lag.	När kustbevakningen på begäran enligt första stycket <u>eller på grund av föreskrift enligt 1 § första stycket</u> medverkar vid tillsyn enligt denna lag, har tjänstemän vid kustbevakningen de befogenheter att vidta åtgärder som anges i 2 och 4 §§ lagen (1982:395) om kustbebevakningens medverkan vid polisiär övervakning. Därvid gäller föreskrifterna i 5. 6. 8 och 9 §§ nämnda lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

1/ Senaste lydelse 1988:444

Förslag till

Förordning om ändring i fartygssäkerhetsförordningen (1988:594)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 § fartygssäkerhetsförordningen (1988:594) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
7 kap 1 §	
	Kustbevakningen skall medverka i sjöfartsverkets tillsyn i den omfattning som sjöfartsverket föreskriver i samråd med kustbevakningen

Tillsynen av arbetsmiljön utövas, förutom av sjöfartsverket, av arbetarskyddsstyrelsen samt, under styrelsens ledning, av yrkesinspektionen.

Närmare föreskrifter om samverkan mellan sjöfartsverket och yrkesinspektionen meddelas av sjöfartsverket i samråd med arbetarskyddsstyrelsen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1990.

Förslag till

Förordning om ändring i förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg

Härigenom föreskrivs att 6. kap 1 § förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenföroreningar från fartyg skall ha följande lydelse.

6 kap
1 § [1]

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som har meddelats med stöd av 4 kap. 1 § utövas, i fråga om fartyg som ägs eller brukas av svenska staten och används för annat ändamål än att i allmän trafik befordra gods eller passagerare, av den myndighet under vars förvaltning fartyget står och i fråga om annat fartyg, av sjöfartsverket.	
	Kustbevakningen skall medverka i sjöfartsverkets tillsyn i den omfattning som sjöfartsverket föreskriver i samråd med kustbevakningen.
Tillsyn utom riket får utövas av sådana utlandsmyndigheter som har förordnats att utöva tillsyn enligt fartygssäkerhetslagen (1988:49).	

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1990.

1/ Senaste lydelse 1988:598

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1982:821) om transport av farligt gods

Härigenom föreskrivs att 11 och 12 §§ lagen (1982:821) om transport av farligt gods skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
11 §	
Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen skall utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.	Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen skall utövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen får bestämma att en myndighet skall medverka i tillsynen
12 §	
För tillsynen enligt denna lag äger tillsynsmyndighet tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen. som används i samband med transport, eller till transportmedel och transportanordningar. Myndigheten har rätt att få de upplysningar, handlingar och prov som behövs för tillsynen. För uttagna prov utgår inte någon ersättning.	För tillsynen enligt denna lag äger tillsynsmyndighet och myndighet som medverkar i tillsynen tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, som används i samband med transport, eller till transportmedel och transportanordningar. Myndigheten har rätt att få de upplysningar, handlingar och prov som behövs för tillsynen. För uttagna prov utgår inte någon ersättning.

Det åligger polismyndigheterna att lämna det biträde som behövs för tillsynen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

Förslag till

Förordning om ändring i förordningen (1982:923) om transport av fartligt gods.

Härigenom föreskrivs att 25 § förordningen (1982:923) om transport av farligt gods skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse | Föreslagen lydelse

25 §

Tillsynen över efterlevnaden av lagen (1982:821) om transport av farligt gods och med stöd av lagen meddelade föreskrifter skall utövas av följande myndigheter inom nedan angivna områden.

Myndighet	Tillsynsområde
Sjöfartsverket	Sjötransporter
Luftfartsverket	Lufttransporter
Polismyndigheterna	Landtransporter utom järvägstransporter
Sprängämnesinspektionen	Landtransporter av varor enligt klasserna 1-6 samt 8 och 9, såvitt gäller transporter av varor enligt klasserna 6, 8, och 9, dock endast om de transporteras i tankfordon
Tullmyndigheterna	Gränskontroll av vägtransporter till och från utlandet samt kontroll av fordon och andra lastenheter som inkommer med fartyg
Statens järnvägar	Järnvägstransporter

Kustbevakningen skall medverka i sjöfartsverkets och tullmyndigheternas tillsyn i den omfattning som sjöfartsverket och generaltullstyrelsen var och en inom sitt område föreskriver i samråd med kustbevakningen

Rikspolisstyrelsen och generaltullstyrelsen var och en inom sitt område bemyndigas att meddela de verkställighetsföreskrifter till lagen om transport av farligt gods och denna förordning som behövs för polismyndigheternas och tullmyndigheternas tillsynsverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1990.

KUSTBEVAKNINGENS MEDVERKAN I EN MER INTEGRERAD SJÖRÄDDNINGSTJÄNST

Rapport utarbetad inom kustbevakningskommitténs sekretariat av Anders Bergwall och Meta Boethius.

I kustbevakningskommitténs uppgift ingår att utreda kustbevakningens roll inom sjöräddningstjänsten. Kommittén skall således redovisa på vilket sätt och i vilken utsträckning den nya myndigheten kan medverka eller utnyttjas i en mera integrerad och samordnad sjöräddningstjänst och behandla frågan om ansvarsfördelning i detta avseende. Denna rapport har utarbetats inom kommitténs sekretariat och därefter legat till grund för kommitténs ställningstaganden, som de redovisas i kapitel 4 i kommitténs slutbetänkande.

Sjöräddningstjänsten är som den definieras i räddningstjänstlagens 27 § uppdelad i två funktioner. För efterforskning och räddning av människor som är eller kan befaras vara i sjönöd samt för sjuktransporter från fartyg svarar sjöfartsverket. Kustbevakningen svarar för räddningstjänsten när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet. För båda funktionerna gäller att ansvaret är begränsat till svenskt sjöterritorium samt de delar av havet i övrigt där uppgiften enligt internationella överenskommelser ankommer på Sverige. I andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren samt i vattendrag, kanaler och hamnar har kommunen ansvaret för räddandet av såväl liv som miljön. I dessa områden och överallt på land är det polisen som svarar för efterforskning av människor.

Vi tolkar regeringens direktiv så att man vill pröva möjligheten att effektivisera den del av sjöräddningstjänsten som avser räddande av liv. Detta skall ske

på så sätt att graden av ansvar och medverkan från den nya kustbevakningsmyndighetens sida skall övervägas från nuvarande ordning och i stigande skala. Den andra funktionen, räddande av miljön, berörs ej annat än indirekt av uppdraget. I fortsättningen använder vi för enkelhetens skull begreppet sjöräddningstjänst för den del som sjöfartsverket ansvarar för idag.

Utgångsläget

Uppbyggnaden av den svenska sjöräddningsorganisationen påbörjades i mitten av 1800-talet genom inrättandet av ett antal räddningsstationer. Fr o m början av detta sekel byggde verksamheten framför allt på ett samarbete mellan lotsstyrelsen och Svenska Sällskapet för Räddning af Skeppsbrutne (Sjöräddningssällskapet), som bildades 1907. Under andra världskriget ökade deltagandet av andra organisationer som marinen, flygvapnet och kustbevakningen. Den ökade förekomsten av radio ombord på fartyg och räddningsenheter ledde till att riktlinjer utarbetades 1947 för televerkets kustradiostationers verksamhet som larm- och koordinationscentraler för sjöräddningstjänsten. I princip har kustradiostationerna sedan dess svarat för samordningen av den operativa delen av verksamheten och efter räddningstjänstlagens ikraftträdande 1987 även för ledningen. Genom utvecklingen med ett ökat antal fritidsbåtar har sjöfartsverkets engagemang i dessa frågor successivt blivit större. I början av 1970-talet inrättades särskilda tjänster vid verkets centrala förvaltning för ändamålet. Rapportcentralen för löpande uppföljning av resurser och insatser bildades. 1973 påbörjades en regelmässig utbildning av personal från kustradiostationernas sjöräddningscentraler och sjöfartsverkets lotsstationer i sjöräddningstjänst. 1979 inrättades sjöfartsverkets sjöräddningsskola på Arkö och utbildning av personal från andra samverkande organisationer startade.

Sjöräddningstjänstens verksamhet styrs schematiskt av ett överordnat regelsystem som delvis består av internationella bestämmelser som Sverige anslutit sig till och en organisation i olika nivåer därunder. I detta sammanhang gör vi endast en kortfattad nulägesredovisning. Mer utförliga beskrivningar finns t ex

i räddningstjänstkommitténs betänkande (SOU 1983:77) "Effektiv räddningstjänst" sid 126-143. Betänkandet bygger dock på förhållanden före 1983 varför de senaste årens utveckling av sjöräddningstjänsten måste beaktas. Sjöfartsverket har bl a tillförts ytterligare tjänster för planerings- och tillsynsarbetet.

Regelsystem

I räddningstjänstlagen (1986:1102) definieras ansvar och uppgifter för sjöräddningstjänsten (27 §). Lagen innehåller också bestämmelser som är gemensamma för all räddningstjänst om bl a kommuners och myndigheters skyldighet att samarbeta (5§), alarmering (30§), ledning (31-33 §§) samt skyldighet för myndigheterna att medverka med personal och utrustning i räddningstjänst som någon annan har huvudansvaret för (34 §). Bland de bestämmelser i lagen som rör enskilda och som har betydelse i detta sammanhang, vill vi nämna skyldigheten att varna och kalla på hjälp när någon är i fara (39 §), tjänsteplikt (44 §) och räddningsledarens möjlighet att vid en räddningsinsats göra ingrepp i annans rätt (45 §).

I räddningstjänstförordningen (1986:1107) föreskrivs bl a att det skall finnas räddningscentraler och räddningsundercentraler (44 §) samt räddningstjänstplan (46 §) för sjöräddningstjänsten. Bland övriga lagar som berör sjöräddningstjänsten kan nämnas sjölagen (1891:35) som ålägger fartygsbefälhavare skyldighet att delta i räddningsinsatser till sjöss om det kan ske utan fara för det egna fartyget eller de som är ombord (62 § och 223 §). Numera gäller också att fartygen skall ha passning av de internationella nödfrekvenserna. I fartygssäkerhetslagen (1988:49) finns regler om bl a sjövärdighet, bemanning och utrustning på fartyg.

De svenska bestämmelserna bygger i stor utsträckning på två internationella konventioner, som utarbetats av den internationella sjöfartsorganisationen IMO (International Maritime Organization [1]).

I 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss (SOLAS 1974) förbinder sig staterna att vidta erforderliga åtgärder för övervak

---

1) Egentligen av IMCO (Inter-Governmental Maritime Consultative Organization), som var IMO:s föregångare.

ning av kusterna och för räddning av nödställda personer till sjöss runt landets kuster.Enligt konventionen skall varje stat inrätta den organisation för livräddning till sjöss som bedöms möjlig och nödvändig med hänsyn till sjötrafikens intensitet och förhållandena i övrigt i landets farvatten.

1985 trädde IMO:s sjöräddningskonvention (IMO-SAR) i kraft. Den innehåller detaljerade bestämmelser för hur sjöräddningstjänsten skall bedrivas.

Konventionsstaterna skall fastställa ansvarsområden genom bilaterala avtal. Vidare stadgas att de skall sörja för samordningen av de resurser som behövs för sjöräddningen och inrätta räddningscentraler och räddningsundercentraler. Om möjligt skall räddningscentralerna vara gemensamma för sjöräddningen och flygräddningen. Om detta inte går att uppfylla skall verksamheten samordnas. Centralerna skall ha utrustning för att ta emot nödanrop och för kommunikation med berörda enheter och andra centraler.

Staterna skall utse enheter att vara s k räddningsenheter, d v s ha utbildad personal och särskild utrustning, eller att vara deltagande enheter. De senare ingår i beredskapsorganisationen utan att uppfylla de krav som finns på räddningsenheterna.

När flera enheter deltar i en insats bör räddningscentralen (räddningsundercentralen) utse en on-scene-commander (OSC) för ledning och samordning av operationen i skadeområdet.

Bestämmelser finns vidare i konventionen om vilken information som en räddningscentral skall ha tillgång till samt om upprättande av insatsplaner och instruktioner. Konventionen ger också relativt detaljerade regler för det operativa förfarandet vid olika typer av nödlägen.

Organisationen

Vi har funnit att det är naturligt att organisatoriskt beskriva sjöräddningstjänsten i tre funktioner, nämligen huvudmannaskap/central ledning, operativ ledning och insatsverksamhet. Sjöfartsverket är enligt räddningstjänstlagen ansvarig

för hela denna verksamhet. Sjöfartsverkets direktion har fastlagt målsättning för sjöräddningstjänsten.

Sjöräddningstjänsten skall enligt målsättningen och med beaktande av räddningstjänstlagstiftningen och IMO:s sjöräddningskonvention planeras och organiseras så att efterforskning och räddning av människor, som är eller befaras vara i sjönöd, och för sjuktransporter från fartyg under alla väderleksförhållanden kan genomföras inom det i räddningstjänstlagen och internationella överenskommelser fastställda ansvarsområdet. Sjöräddningsinsatser skall påbörjas inom godtagbar tid efter larm och genomföras på ett effektivt sätt. Ytenheter skall normalt inom tre timmar efter larm kunna nå en olycksposition på svenskt territorialhav och inom sex timmar efter larm kunna nå en olycksposition inom internationellt överenskommen svensk sjöräddningsregion.

Målsättningen preciseras i ett antal uppgifter som verket skall utföra, nämligen att

- leda och ansvara för sjöräddningstjänsten,
- utöva tillsyn över att sjöräddningstjänsten bedrivs effektivt och i enlighet med gällande lagstiftning och föreskrifter,
- inrätta erforderliga räddningscentraler och räddningsundercentraler, utse räddningsledare,
- tillse att erforderliga alarmeringsanordningar inrättas,
- med stöd av räddningstjänstlagstiftningen och IMO:s sjöräddningskonvention utfärda föreskrifter för efterforskning, räddning och sjuktransporter av människor till sjöss,
- upprätta och vidmakthålla erforderliga avtal och överenskommelser med i sjöräddningen deltagande myndigheter, organisationer, företag och enskilda,
- verka för att regeringsavtal med grannländerna enligt IMO:s sjöräddningskonvention upprättas och vidmakthålles samt inom ramen för

sådana avtal svara för upprättande och vidmakthållande av erforderliga avtal på myndighetsnivå,

- deltaga i sjöräddningstjänsten med egna resurser,
- samverka med samhällets övriga räddningstjänster,
- i samråd med sjöfartens, fiskets och båtlivets organisationer anpassa sjöräddningstjänsten till användarnas behov,
- genomföra erforderlig utbildning och övning inom sjöräddningstjänsten,
- driva en utbildningsplats för sjöräddningstjänsten,
- bevaka utvecklingen nationellt och internationellt ifråga om metoder och teknik inom sjöräddningsområdet,
- göra upp en plan för sjöräddningstjänsten,
- följa utvecklingen av sjöräddningsverksamhetens kostnader samt
- utarbeta sjöräddningsstatistik grundad på rapporter från fasta och rörliga sjöräddningsenheter m m.

Ärenden som avser denna centrala ledning bereds inom sjötrafikavdelningens sjöräddningsgrupp. En inriktning i sjöfartsverkets nya organisation är att så långt möjligt delegera arbetsuppgifter till regionerna. De fr o m 1988 inrättade tolv sjötrafikområdena ansvarar således för vissa frågor, framför allt sådana som har att göra med samverkan regionalt mellan de av sjöräddningsverksamheten berörda myndigheterna samt övningsverksamhet och information.

Varken den centrala förvaltningen eller sjötrafikområdena har någon operativ uppgift i räddningstjänsten. Det finns dock situationer då den ansvariga myndigheten bör vara tillgänglig för samråd och beslutsfattande. Av detta skäl finns en beredskap inom verket för kontakter mellan räddningsledare och tjänsteman vid sjötrafikavdelningen. Den operativa verksamheten följs löpande genom att samtliga centraler och undercentraler rapporterar sina operationer på telefax till sjöräddningsgruppen. En särskild tjänst för uppföljning och analys av insatserna är inrättad sedan den 1 juli 1988.

En viktig förebyggande roll har Sjösäkerhetsrådet, som i första hand har till uppgift att verka för sjösäkerhet med särskild inriktning på fritidsbåttrafiken. Rådet samarbetar med myndigheter, institutioner och enskilda, som arbetar inom rådets verksamhetsområde. Rådet är en statlig myndighet som finansieras med anslag via sjöfartsverkets budget.

Televerket Radio (TRa) svarar, på uppdrag av sjöfartsverket, genom sina tre kustradiostationer för den operativa ledningen av sjöräddningstjänsten. Vid var och en av kustradiostationerna finns en sjöräddningscentral för detta ändamål. Verksamheten regleras genom särskilt avtal. Det nu gällande avtalet löper ut den 30 juni 1990. Avtalet innebär i korthet att TRa skall

- utföra sjöräddningstjänst enligt gällande bestämmelser i SOLAS, SAR-konventionen, räddningstjänstlagen och övriga bestämmelser,
- tillhandahålla lämpliga lokaler för i sjöräddningscentralerna erforderliga teleförbindeller samtidigt nya lokaler i anslutning till denna.

Möjligheter att leda sjöräddningstjänst erbjuds i sjöbevakningscentralen som i så fall kommer att samutnyttjas av marinen och kustbevakningen för skilda ändamål. Centralen är ca 135 m^2 och innehålrna 500 kHz (långvåg) 2182 kHz (gränsvåg) och 156,8 MHz, (VHF),

-låta utbilda berörd personal enligt sjöfartsverkets kompetenskrav,

-fortlöpande journalföra och omedelbart eller med högst 8 timmars intervaller avrapportera verksamheten till sjöfartsverkets rapportcentral samt

-svara för drift- och underhåll av de sändar- och mottagarstationer som behövs för nödpassning och kommunikation.

Avtalet reglerar också ett antal andra radiotjänster som är relaterade till sjöräddningstjänsten eller sjösäkerheten. Exempel på detta är väderutsändningar, storm- och kulingvarningar, navigationsvarningar och läkarråd.

Det bör påpekas att det är sjöfartsverket och inte TRa som har ansvaret för den operativa driften av sjöcentralerna. Det är verket som fastställer instruktioner, manualer, kompetenskrav m m. TRa:s roll är att tillhandahålla personal,

lokaler och teknik.

De tre sjöräddningscentralernas (MRCC=Maritime Rescue Coordination Centre) och sjöräddningsundercentralernas (MRSC = Maritime Rescue Sub Centre) organisation, bemanning, beredskap och tekniska utrustning framgår nedan.

Sjöräddningstjänstens insatsorganisation kan beskrivas som en utpräglad samverkansmodell, där deltagande organ i huvudsak kan utnyttja resurser som främst anskaffats och används för andra ändamål än räddningstjänst. Endast sjöräddningssällskapet bygger sin verksamhet på en beredskap som är särskilt uppbyggd för sjöräddningstjänst. Modellen ger en möjlighet att hålla beredskap för insatser i ett mycket omfattande havs-, kust- skärgårds-, och insjöområde till en acceptabel kostnad. Organisationen ställer av naturliga skäl stora krav på den centrala ledningsfunktionen för samordning av beredskap, metodik, samband m m.
De myndigheter och organisationer som deltar med egna resurser i insatsverksamheten är sjöfartsverket, kustbevakningen, marinen, flygvapnet, rikspolisstyrelsen och sjöräddningssällskapet. Samråd mellan dessa sker i huvudsak i Centrala samrådsgruppen för sjöräddningstjänst (CSS). I gruppen deltar även televerket och luftfartsverket såsom ansvariga för sjöräddningscentralerna resp flygräddningscentralen (ARCC/CEFYL).

Viktiga resurser för räddningsuppdrag är också handelsfartyg, fiskefartyg och fritidsbåtar som befinner sig i närheten av den nödställde. Kommunerna deltar framför allt vid kustnära insatser och i sjöarna.

Alarmeringen sker främst genom anrop på någon av nödfrekvenserna eller genom 90 000-samtal till SOS-central. Utlarmningen sker på ett flertal olika sätt, bl a per telefon eller radioanrop direkt till en räddningsenhet eller via en samverkande myndighets ledningscentral. 90 000-samtalen kopplas över till någon av sjöräddningscentralerna. Vid behov sker samtidigt utlarmning av räddningskår. För det senare fallet finns rutiner för samordning med sjöräddningscentralerna.

Samarbetet mellan de deltagande organisationerna reglerades före 1987 i den s k sjöräddningsöverenskommelsen. Denna innebar att man förband sig att delta i verksamheten med lämpliga fartyg, båtar, helikoptrar och flygplan. Televerkets kustradiostationer skulle fungera som centraler för alarmering och information om sjöräddningsfallen. Sjöräddningsöverenskommelsen har ersatts av räddningstjänstlagens bestämmelser om samarbete och skyldighet för statliga myndigheter att på anmodan av räddningsledaren delta i en räddningsinsats med personal och egendom. Sjöräddningssällskapet deltar dock fortfarande i sjöräddningstjänsten på frivillig basis. Mellan sällskapet och sjöfartsverket finns ett särskilt avtal från 1957.

Sjöfartsverkets rapportcentral registrerar de resurser som står till förfogande hos de samverkande organen för räddningsuppdrag. Viktiga komponenter i systemet är bl a

- försvarsmaktens tunga helikoptrar,
- kustbevakningens flygplan, fartyg och båtar
- sjöfartsverkets fartyg och båtar
- sjöräddningssällskapets räddningskryssare och båtar
- sjöpolisbåtarna
- kustradiostationernas sjöräddningscentraler och sambandsresurser samt
- handels- och fiskefartyg

Sjöräddningstjänsten finansieras på följande sätt. Sjöfartsverket svarar för de kostnader som avser den centrala och den operativa ledningen av verksamheten med undantag för undercentralerna. Kostnaderna för beredskap och insats på lokal nivå belastar respektive myndighet och organisation.

Sjöfartsverkets kostnader för ovanstående uppgifter har för budgetåret 1989/90 beräknats till 24 miljoner kronor, varav knappt 17 miljoner kronor avser ersättningen till TRa. Av den totala kostnaden belastar 12 % handelsjöfarten via de allmänna sjöfartsavgifterna. Resterande del täcks av anslag på statsbudgeten.

Någon beräkning av de samlade kostnaderna för beredskap och insats finns ej beroende på att de ej är särredovisade hos de medverkande organisationerna.

Utvecklingstendenser

Förutsättningarna för räddningstjänsten förändras fortlöpande. Sjöräddningstjänsten kommer att påverkas av bl a den snabba tekniska utvecklingen inom kommunikationsområdet och människors ändrade fritidsvanor. Till detta kommer också den utveckling som regelverk och organisationer undergår.

En bedömning av hur sjöräddningstjänsten skall utformas bör enligt vår mening bl a beakta följande aspekter.

Sjöfartsverket hade före 1987 ansvar för att samordna sjöräddningstjänsten. Uppgiften var fastlagd i verkets instruktion. I räddningstjänstlagen utvidgades sjöfartsverkets roll. Verket svarar nu för efterforskning och räddning av människor som är eller kan befaras vara i sjönöd och för sjuktransporter från fartyg d v s att ansvaret omfattar såväl ledning som samordning. Förändringen har betydelse såväl för administrativa som för operativa frågor. I det senare fallet är det framför allt vid stora räddningsinsatser med deltagande av flera räddningsorgan som det behövs en samlad operativ ledning. Denna ledningsfunktion kan med stöd av räddningstjänstlagens bestämmelser om myndigheters och kommuners skyldighet att medverka ta ett fast grepp om alla tillgängliga resurser och inrikta insatsen så att den blir effektiv. Ett operativt ledningsorgan har också bedömts vara av värde vid samarbete med utländska sjöräddningsorganisationer.

När det gäller sjöfartsverkets övergripande ansvar, huvudmannaskapet för sjöräddningstjänsten, har som framgått ovan verket 1987 antagit en målsättning för sjöräddningstjänsten. Man inriktar främst på

- utbildning av nyckelpersoner,
- utarbetande av räddningstjänstplan, instruktioner etc,
- tecknande av avtal med kommuner,
- fortsatt utveckling av samarbetet med grannstater samt

- utveckling av samverkan mellan berörda räddningsorgan på regional nivå genom sjötrafikområdenas försorg.

Man kan sammanfattningsvis säga att sjöräddningstjänsten för några decennier sedan i stor utsträckning byggde på en ordning där de nödställda skulle undsättas av andra fartyg som befann sig inom samma område. Goda radiokommunikationer för längre avstånd och nödpassning på ett antal frekvenser var viktiga grundförutsättningar för säkerheten. Utvecklingen har sedan dess gått successivt mot en organiserad och planlagd beredskap med särskilda enheter och för ändamålet utbildad personal. Övningsverksamheten har successivt byggts upp samtidigt som metodikfrågorna fått ökad betydelse. Tillgång till specialistkompetens blir allt viktigare exempelvis vid olyckor med farligt gods-transporter. Specialist-eller expertmedverkan sker idag regelmässigt med läkare, sjöfartsinspektionen, räddningskårer, kustbevakningen m fl. I framtiden bedöms även räddningsverkets informationsbank utgöra ett värdefullt tillskott vid eventuella olyckor med farligt gods.

Verksamheten kommer enligt vår bedömning att starkt påverkas av den snabba utvecklingen på radiokommunikationsområdet. Tillgången till kommunikationsutrustning som VHF och mobiltelefon ökar snabbt i fritidsbåtar. Rörliga enheters tillgång till det allmänna telefonnätet är en viktig säkerhetsfaktor men påverkar också larmvägarna, när en olycka har inträffat.

Också när det gäller kommunikation på längre avstånd kan stora förändringar förutses de närmaste åren. IMO:s krav på nödpassning på långvåg (telegrafi) kommer att upphöra i slutet av 1990-talet. Trafiken på gränsvåg kommer att ha kvar sin betydelse eller få ökad vikt med hänsyn till t ex fisket i de havsområden som VHF-trafiken inte når. Förmedling av samtal via satellit ger i princip obegränsade möjligheter att använda telefon på fartyg ute på haven. Slutligen kan också nämnas att uppbyggnaden av det europeiska mobiltelefonnätet som pågår med svensk medverkan likaså förbättrar kontaktmöjligheterna från rörliga enheter inom räckviddsområdet.

Satellitöverföringen får också betydelse för alarmeringen genom olika nödsändarsystem. COSPAS/SARSAT-systemet är i drift sedan ett antal år, men har genom att Sveriges anslutning skedde först 1987 inte fått någon större tillämpning här ännu. Systemet som bl a ger ett snabbt larm och positionsangivelse får betydelse bl a för fritidsbåtar och allmänflyget. Inom IMO utvecklas för närvarande ett säkerhets- och kommunikationssystem för oceangående fartyg, GMDSS, som också innehåller en funktion för automatisk nödsändning och positionsbestämning.

Under de senaste decennierna har det skett en mycket snabb ökning av den del av det rörliga friluftslivet som anknyter till båtar, fiske, hav etc. Utvecklingen illustreras bl a av den statistik som sjösäkerhetsrådet årligen redovisar över antalet fritidsbåtar i Sverige.

Fritidsbåtar

1975	652 000
1980	830 000
1985	1 150 000

Statistiken, som inkluderar alla typer av båtar, även kanoter, segelbrädor och roddbåtar, utgår från fritidsbåtsutredningens (SOU 1974:95) beräkningar . Utredningens siffror har räknats om successivt med beaktande av försäljningen och utrangeringen av båtar.

Samma utveckling kan avläsas i sjöfartsverkets statistik över sjöräddningsinsatsernas fördelning på det nödställda objektet.

	1975	1980	1985
Handelsfartyg	130 (7%)	126 (8%)	84 (4%)
Fiskefartyg	161 (9%)	188 (12%)	213 (12%)
Fritidsbåtar	1331(72%)	1223(77%)	1408(78%)
Övriga	220 (12%)	43 (3%)	108 (6%)
Summa	1842(100%)	1580(100%)	1813(100%)

Det är mycket svårt att förutsäga utvecklingen framöver. Ökad fritid och höjda realinkomster kan komma att innebära att fritidsbåtarnas antal ökar. Båtarnas prestanda förbättras. Förändringarna för handelssjöfartens och fiskeflottans del kommer troligen att vara små under den tid som kan överblickas.

Avslutningsvis kan också nämnas fritidsbåtsregistret som nu byggs upp, lag (1987:773) om fritidsbåtsregister. Det får betydelse bl a genom möjligheten till direkt information i sjösäkerhetsfrågor till båtägarna. Vid sjöräddningsinsatser kan värdefull information tas fram via terminal ur registret.

Överväganden och förslag

Utgångspunkter

Vi har övervägt på vilket sätt och i vilken utsträckning kustbevakningen kan medverka eller utnyttjas i en mera integrerad och samordnad sjöräddningstjänst.

Vi anser att uttrycket "mera integrerad sjöräddningstjänst" kan tolkas på två olika sätt.

1) En sammanslagning av sjöräddningstjänsten avseende räddande av liv (den del som sjöfartsverket svarar för) med sjöräddningstjänsten avseende räddande av miljö (den del som kustbevakningen svarar för). Sammanslagningen skulle kunna avse huvudmannaskap, operativ ledning, organisation m m.

2) Större enhetlighet när det gäller kedjan central ledning - operativ ledning -insats i fråga om sjöräddningstjänst avseende räddande av liv.

Det är möjligt att pröva båda dessa frågor i ett sammanhang. I båda fallen utgår vi från att

- möjligheten att ge den nödställde hjälp på det bästa sättet skall vara avgörande för val av lösning samt att

- syftet skall vara att effektivisera verksamheten genom att nuvarande resultat skall kunna uppnås till en lägre kostnad eller att det inom nuvarande anslagsramar skall gå att få en bättre sjöräddning.

Räddningstjänstkommittén behandlade utförligt sjöräddningstjänsten i sitt betänkande (SOU 1983:77) "Effektiv räddningstjänst". Kommittén bedömde att sjöräddningen fungerade bra framför allt vid de många rutinbetonade insatserna. Problem kunde däremot uppstå i det operativa arbetet vid mer omfattande insatser, som när spaningsområdet var stort, väderleksförhållandena dåliga och rörliga resurser från flera sjöräddningsorgan skulle delta. Vid ett litet antal verkliga händelser de senaste åren (t ex Laxviksolyckan 1984 och Karelias förlisning 1986) har också brister visat sig. Det är vår uppfattning att de förändringar som följt av den nya räddningstjänstlagen inneburit bättre förutsättningar för en effektiv sjöräddningstjänst. I samband med undersökningar av inträffade olyckor har de undersökande organen också gjort rekommendationer som lett till bättre rutiner och höjd kompetens. Vid de kontakter som vi haft med berörda myndigheter och organisationer har ingenting framkommit som skulle tyda på att sjöräddningstjänsten inte fungerar tillfredsställande idag. Vi bedömer dock att verksamheten måste utvecklas ytterligare bl a för att förmågan hos organisationen att hantera svåra, sällan förekommande olyckshändelser skall förbättras. En sådan process pågår.

Vi anser att den tekniska utvecklingen inom kommunikationsområdet och de förändrade fritidsvanorna i stor utsträckning kommer att påverka förutsättningarna för sjöräddningstjänsten. Det saknas idag statistik som visar hur verksamheten förändras på vissa väsentliga punkter men det finns anledning att anta att larmnummer 90 000 får större betydelse medan radioanrop på de olika nödfrekvenserna kan minska i betydelse. Den stora andelen insatser i kustnära områden kommer att bestå.

Totala antalet verkliga räddningsinsatser har de senaste åren stabiliserats i intervallet 1500 - 1800 per år efter att i många år ha ökat. Vi kan inte förutsäga hur utvecklingen kommer att bli men utgår dock från att fritidsbåtarnas antal

i statistiken över skadeobjekt kan komma att öka medan fiske- och handelsfartygens antal blir oförändrat eller minskar.

Sammanfattningsvis anser vi att den nuvarande inriktningen av den svenska sjöräddningstjänsten bör bestå men att en ökad uppmärksamhet bör ägnas åt samordningen mellan de traditionella resurserna för sjöräddningstjänsten och landbaserade resurser som SOS-centralerna och räddningskårerna. Vid sidan av detta bör också sådana olyckshändelser, som kan få omfattande konsekvenser, ägnas ökad uppmärksamhet. Det gäller t ex olyckor som berör passagerarfärjor, transporter av farligt gods och eftersökning och livräddning vid svåra oväder. Räddningstjänstens insatsförmåga ifråga om t ex beredskap, ledning, organisation, taktik måste förbättras i dessa avseenden. Övningar måste genomföras regelbundet.

Det faller sig naturligt att överväga frågan om en mer integrerad sjöräddningstjänst och kustbevakningens roll i detta sammanhang med utgångspunkt i de tre olika funktionerna central ledning, operativ ledning och insatsverksamhet. Man kan också se det som en central, en regional och en lokal nivå för sjöräddningstjänsten.

Alternativ för utformning av den centrala ledningen

Vi har ovan redogjort för hur sjöfartsverket som huvudman för sjöräddningstjänsten har utformat den centrala styrningen av verksamheten såsom mål, uppgifter, resurser och organisation. Frågan om huvudmannaskapet för sjöräddningstjänsten berördes i samband med att riksdagen våren 1986 beslöt om den nya räddningstjänstlagen. Vid denna tidpunkt övervägdes fortfarande en sammanslagning av sjöfartsverket och kustbevakningen till en ny myndighet "Sjöfarts-och kustbevakningsverket". I propositionen (1985/86:170) om räddningstjänstlagen anförde föredragande med anledning av detta följande. "Slutlig ställning till sammanslagningen har ännu inte tagits. I avvaktan härpå anser jag att någon ändring i den nuvarande ansvarsfördelningen inte bör göras. Det innebär att jag förordar

att kustbevakningsorganisationen får ansvaret för bekämpningen av olja och andra skadliga ämnen medan sjöfartsverket får ansvaret för övriga sjöräddningsinsatser.

Riksdagen beslöt i enlighet med detta förslag. Genom att "Sjöfarts- och kustbevakningsverket" inte kom att förverkligas aktualiseras alltså frågan om kustbevakningens medverkan i sjöräddningstjänsten på nytt.

Ett flertal myndigheter med uppgifter som anknyter till räddningstjänst tex. statens räddningsverk eller rikspolisstyrelsen skulle kunna övervägas som huvudman för sjöräddningstjänsten. Med hänsyn till att direktiven begränsat utredningsområdet har vi dock valt att endast pröva för- och nackdelar med ett oförändrat hvuvudmannaskap respektive överföring av dessa uppgifter till kustbevakningen.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket, som den 1 februari 1988 fick en ny organisation, delar in sin verksamhet i olika produkt- och tjänsteområden såsom sjöräddningstjänst, sjöfartsinspektion, isbrytning, farledsverksamhet och sjökarteverksamhet. Verket har totalt drygt 2000 anställda, inklusive 450 militär personal för isbrytning och sjökartering.

Sjöfartsverket är sedan den 1 juli 1987 ett affärsverk, vars verksamhet påverkas från statsmakternas sida genom målstyrning. Som övergripande ekonomiskt mål gäller full kostnadstäckning och en av statsmakterna fastställd avkastning på verkets fasta statskapital. Överskottsmedel kan fonderas. Verket har därigenom större ekonomisk frihet och eget ansvar för verksamhet och organisation i jämförelse med anslagsfinansierade myndigheter. Inkomster som t ex de allmänna sjöfartsavgifterna kan disponeras fritt för ändamål inom sjöfartsverkets ansvarsområde. Kostnaderna för den del av verksamheten som inte belastar

handelssjöfarten t ex delar av isbrytningen och merparten av sjöräddningstjänsten finansieras dock genom anslag över statsbudgeten.

Frågor rörande sjöräddningstjänsten handläggs av sjötrafikavdelningens sjöräddningsgrupp (sex anställda) samt vid sjöräddningsskolan på Arkö. Sjöräddningsgruppens uppgift är sammanfattningsvis att bereda ärenden som ligger inom sjöfartsverkets ansvarsområde ifråga om samordning och utveckling av sjöräddningstjänsten samt att svara för den övergripande ledningen härav. Detta innebär i korthet bl a följande

- Övergripande samordning av berörda myndigheters verksamhet och planering inom ansvarsområdet. Detta sker bl a inom Centrala Samrådsguppen för Sjöräddning (CSS)

- Budget- och offertarbete, ledning och tillsyn i samråd med Televerket Radio av kustradiostationernas verksamhet vad gäller sjösäkerhets- och sjöräddningsarbete

- Uppföljning och tillsyn av den löpande sjöräddningsverksamheten genom bedömning av gjorda insatser och sammanställning av lämnade sjöräddningsrapporter

- Utarbetande av sjöräddningsstatistik

- Uppföljning av förändringar i resursläget och utarbetande av resursförteckningar

- Utarbetande av åtgärdsplaner, instruktioner och handböcker

- Utarbetande av kursplaner för och genomförande av sjöräddnings- och sjösäkerhetsutbildning

- Ledning och drift av sjöräddningsskolan på Arkö

- Utveckling av metoder och materiel för sjäräddningstjänsten

- Internationell samverkan inom ramen för bilaterala avtal med grannländer och i samarbete med sjöfartsinspektionen i IMO.

Inom verket samarbetar sjöräddningsgruppen, förutom inom trafiksektionens ansvarsområde, främst med sjöfartsinspektionen. En fortlöpande avrapportering av inträffade sjöolyckor sker till utredningssektionen. Varje månad deltar gruppen i s k säkerhetssammanträden där inträffade sjöolyckor analyseras och förslag till förebyggande åtgärder diskuteras. Gruppen medverkar också i en del av utredningssektionens utredningar av inträffade olyckor. Samarbete sker vidare med sjöfartsinspektionen när det gäller säkerhetsutbildning av ombordanställda i handelsflottan.

Sjöfartsverket strävar efter att så långt som möjligt delegera arbetsuppgifter ut till sina regioner. Verkets tolv sjötrafikområden ansvarar bl a för frågor om samverkan med andra myndigheter och kommuner samt för övningar.

När det gäller att bedöma sjöfartsverket som huvudman för sjöräddningstjänsten har enligt vår mening följande faktorer särskilt stor betydelse.

- En uppbyggd kompetens som bygger på en mycket lång erfarenhet av svensk sjöräddningstjänst.

- Verkets övergripande ansvar för sjösäkerhetsfrågor av olika slag med bl a en omfattande föreskriftsrätt.

- Hög teknisk kompetens inom området fartyg, båtar, sjöfart.

- Ett väl etablerat internationellt kontaktnät för sjöfarts- och sjösäkerhetsfrågor bl a inom IMO.

- Verkets fristående ställning i förhållande till sjöräddningstjänstens många samverkande resurser för operativ ledning och insats.

- Omfattande och fortlöpande kännedom om rådande förhållanden till sjöss genom bl a ansvaret för lotsning, farleder och sjökartering.

I ett fall ser vi nackdelar med att sjöfartsverket är huvudman för sjöräddningstjänsten.

- Affärsverksprincipen kan enligt vår bedömning innebära en risk för att anslagsfinansierad verksamhet som t ex sjöräddningstjänsten prioriteras lågt.

Kustbevakningen

Kustbevakningens nya organisation beskrivs ingående i kustbevakningskommitténs delbetänkande "Organisation och lokalisering för kustbevakningens centrala och regionala ledning" (kap 4 sid 26 f.f.). I detta sammanhang kan det vara tillräckligt att notera att det inom den centrala ledningens operativa enhet finns totalt 19 tjänster uppdelade på övervaknings- och kontrollfunktion, räddningstjänstfunktion, teknisk funktion och flygfunktion. Räddningstjänstfunktionen består av 5 tjänster för handläggning av frågor om räddningstjänst miljö. I var och en av de fyra kustbevakningsregionerna finns en operativ funktion med 4 tjänster för bl a räddningstjänstfrågor.

Följande faktorer anser vi har särskild stor betydelse när det gäller frågan om huvudmannaskapet för sjöräddningstjänsten.

- Kustbevakningens ansvar för bekämpningen av olja och andra skadliga ämnen som kommit ut till sjöss.

- Kustbevakningens ständigt pågående operativa verksamhet inom sjöövervakningen.

- Organisationens omfattande nautiska kompetens och erfarenhet av räddningstjänst.

- Omfattande kännedom om rådande förhållanden till sjöss.

Förslag rörande den centrala ledningen

Den svenska sjöräddningstjänsten karaktäriseras av en långtgående samverkan mellan ett flertal medverkande myndigheter och organisationer. Mest framträdande är detta förhållande i insatsorganisationen. Sverige har en 270 mil lång kuststräcka. En förutsättning för en hög beredskap och effektiv räddningsinsats är en bred medverkan med alla resurser som är lämpliga för ändamålet. Denna samverkan, den "svenska modellen", är enligt vår uppfattning styrkan i vår sjöräddningstjänst. Den har byggts upp genom medverkande organs engagemang och sinne för obyråkratiska lösningar. Utformningen av den centrala ledningen av sjöräddningstjänsten måste enligt vår bestämda uppfattning ha som utgångspunkt de krav som denna organisationsmodell och utvecklingen av densamma ställer.

Ett överförande av ansvaret från sjöfartverket till kustbevakningen skulle kräva att

- räddningstjänstlagen ändras så att kustbevakningen svarar för all sjöräddningstjänst enligt 27 §

- sjöräddningsgruppen vid sjöfartsverket överförs till kustbevakningens centrala ledning i Karlskrona och där integreras med räddningstjänstfunktionen. Ett sådant överförande kan ske tidigast fr o m budgetåret 1992/1993.

- kustbevakningen tecknar ett nytt avtal med Televerket Radio angående den operativa ledningen av sjöräddningstjänsten och att

sjöfartsverket tecknar ett nytt avtal med Televerket Radio angående övriga sjösäkerhetstjänster.

- sjöfartsverkets sjöräddningsskola på Arkö överförs till lämplig plats i närheten av Karlskrona d v s att en gemensam utbildning för all sjöräddningstjänst och kustbevakningens övriga verksamhet anordnas.

Vi har mot denna bakgrund jämfört de två alternativen sjöfartsverket och kustbevakningen utifrån fem bedömningskriterier.

1. Myndighetens allmänna kompetens och inriktning
2. Beroende av och integrering med annan verksamhet inom myndigheten
3. Kostnadskonsekvenser
4. Utvecklingsmöjligheter
5. Övrigt

När det gäller myndigheternas kompetens och inriktning allmänt sett har vi funnit att de två myndigheterna kompletterar varandra genom att kustbevakningen har en inriktning mot egen operativ verksamhet medan tyngdpunkten hos sjöfartsverket ligger på förebyggande åtgärder och normgivning inom framför allt sjösäkerhetsområdet. På denna punkt anser vi att det inte går att förorda den ena myndigheten framför den andra.

För både kustbevakningen och sjöfartsverket gäller att flertalet verksamhetsgrenar har beröring med sjöräddningstjänsten. Kustbevakningens sjöövervakning ger framför allt viktig återföring av information om förhållanden till sjöss och förändringar av beteenden som är av betydelse för utvecklingen av sjöräddningstjänsten. I viss utsträckning kan planläggning, metodutveckling och utbildning för oljebekämpning samordnas med motsvarande delar inom sjöräddningstjänsten.

Sjöfartsverket har ansvar för och arbetar inom en rad olika områden med anknytning till sjösäkerhet. Vi vill särskilt framhålla farleder och utmärkning, lotsning, sjömätning, fartygsteknik (bl a typprovning av fritidsbåtar), fartygs-

operativ verksamhet, utredning av sjöolyckor och registrering av fritidsbåtar.

Erfarenheterna från inträffade sjöräddningsfall visar ofta på olycksorsaker, haverifallsfrekvens, geografisk spridning m m som i åtskilliga fall direkt återförs i det förebyggande arbetet.

Beträffande huvudmannaskapet anser vi att beroendet av och integrationsmöjligheterna med övriga verksamheter är störst inom sjöfartsverket. För sjöräddningstjänsten gäller att inriktning och bestämmelser för såväl teknik och beredskap som för administrativa regler styrs av internationella överenskommelser, framför allt inom ramen för IMO. Inom IMO är områdena fartygssäkerhet och sjöräddningstjänst nära förbundna med varandra. Det är därför en fördel om dessa frågor hålls samman på motsvarande sätt i Sverige.

Sjöfartsverket har en kvalificerad sjösäkerhetsverksamhet som bygger på planering, utveckling, kontroll och operativa insatser inom bl a farledsverksamhet, sjökartering, isbrytning, sjöfartsinspektion och sjöräddning. D v s att myndigheten är heltäckande när det gäller de olika leden i verksamhetsutvecklingen och dessutom har föreskriftsrätt inom dessa områden.

Verket har också förebyggande uppgifter i form av besiktning och kontroll av fartyg, ger ut föreskrifter om bl a bemanning och utrustning samt svarar också för säkerheten för sjöfarten t e x genom farledsverksamhet och sjösäkerhetsinformation. Vid inträffade olyckor analyseras dessa och möjlighet finns till omedelbar korrigering av säkerhetsåtgärder.

Vi ser inga avgörande ekonomiska vinster i en eventuell överföring av huvudmannaskapet från sjöfartsverket till kustbevakningen. Utgångsläget är att sex tjänster (sjöräddningsgruppen) vid centralförvaltningen i Norrköping flyttar till kustbevakningen i Karlskrona och samordnas med räddningstjänstfunktionen vid den operativa enheten. Sjöräddningsskolan på Arkö (ca 2 mil från Norrköping) bör på ett par års sikt flyttas till Karlskronatrakten. Det vore, från ledning- och samordningssynpunkt, både opraktiskt och dyrt att ha skolan belägen långt

från den centrala ledningen. Inom en tioårsperiod bör det vara möjligt att uppnå en samordningsvinst mellan sjöräddning och miljöräddning på uppskattningsvis en tjänst dvs en besparing på ca 0,3 milj/år. Å andra sidan måste kontakterna med sjöfartsverket, som ansvarig för sjösäkerhet och därtill föreskriftsmyndighet, öka. Engångskostnader som skulle uppstå är kostnader för eventuell nyrekrytering, kompetensuppbyggnad vid kustbevakningen samt kostnader för flyttning av sjöräddningsskolan från Arkö till Karlskronatrakten. Vi bedömer att detta, totalt sett inte innebär några besparingar i förhållande till nuläget.

Utvecklingen av sjöräddningstjänsten bestäms, som vi antytt ovan, till stor del av internationella överenskommelser både vad avser metoder och teknik. Vi förutsätter att den nationella utvecklingen skall inriktas på de områden som anges i sjöfartsverkets mål för sjöräddningen. Mycket av detta arbete innebär samordning av och samverkan med insatsorgansationer, Televerket Radio, kommuner m fl. Mycket av arbetet replierar också på sjöfartsverkets övriga verksamhetsområden. Vi bedömer att sjöfartsverket har ett väl utvecklat kontaktnät för samverkan och samordning med möjlighet att påverka utvecklingen genom sitt normgivningsarbete. Kustbevakningen har ett motsvarande kontaktnät för sjöövervaknings- och miljöskyddsfrågor. Vi bedömer att den nuvarande ordningen fungerar väl och har inte kunna finna några vägande skäl för att ändra huvudmannaskapet utifrån kriteriet framtida utvecklingsmöjligheter för verksamheten.

Övriga faktorer som har varit av betydelse för vår bedömning av alternativen har främst varit frågan om huvudmannens ställning i förhållande till de organisationer som medverkar i insatsverksamheten.

Sjöfartsverket har, med undantag för sina lotsar och båtmän som gör en begränsad insats, ingen egen del i det direkta räddningsarbetet. Kustbevakningen deltar i ca 30 % av det totala antalet insatser. Vi har ovan framhållit att styrkan i vår sjöräddningstjänst är att ett relativt stort antal organisationer medverkar med sina befintliga resurser utan krav på ersättning. En förutsättning för att detta skall kunna fungera tillfredsställande och obyråkratiskt är att huvudmannen

upplevs som helt objektiv och oberoende. Sjöfartsverket har denna position idag. Ett överförande av huvudmannaskapet till kustbevakningen skulle kunna innebära att en av insatsorganisationerna skulle få stort inflytande över såväl den direkta operativa ledningen som över övriga insatsorganisationer. Vi befarar att detta skulle upplevas som en kraftig förändring av samverkansmodellen och därmed kunna försvåra fortsatt samverkan.

Oberoende av vem som är huvudman anser vi dock att en resursförstärkning och breddning av kompetensen för denna uppgift är nödvändig. Med hänsyn till bl a den utveckling som vi redovisat ovan anser vi att främst följande områden behöver utvecklas framöver

- statistik, uppföljning och utvärdering av verksamheten inkl information om denna
- planering, utveckling och samordning av beredskapen
- samverkan och förhandling med kommuner m fl
- utveckling av övningsverksamheten, särskilt vad gäller svåra, sällan förekommande olyckhändelser
- utveckling av "on-scene-commander" funktionen

I första hand bör kompetens för planering, förhandling och information tillföras den centrala ledningen. Vi anser dessutom att CSS bör ersättas av en permanent kommitté (t e x benämnd Sjöräddningskommittén) med en mer framträdande roll som instrument för samverkan. Kommittén bör ha en kvalificerad representation från de berörda organen. Ledamöterna bör utses av regeringen och bestå av representanter för sjöfartsverket, kustbevakningen, rikspolisstyrelsen, marinen, televerket, sjöräddningssällskapet, luftfartsverket, flygvapnet, SOS Alarmering AB, statens räddningsverk och svenska kommunförbundet. Den nuvarande samrådsgruppen bör finnas kvar som beredningsresurs för kommittén och sjöräddningsgruppen bör som idag svara för erforderliga utrednings- och kansliresurser. I 27 § räddningstjänstlagen används begreppet sjöräddningstjänst som en samlad benämning för både räddande av liv och räddande av miljö till sjöss. Anledningen till detta är de tankar som fanns om sammanslagning av sjöfartsverket och kustbevakningen.

Eftersom sammanslagningen inte blev av och vi inte heller nu föreslår någon förändring av ansvar och roller när det gäller dessa två verksamheter bör, enligt vår uppfattning, begreppen revideras.

Begreppet sjöräddningstjänst uppfattas i allmänt språkbruk som efterforskning och räddning av liv och motsvaras av begreppet "search and resque" i IMO-sammanhang. Vi anser att det ska vara förbehållet den verksamhet som sjöfartsverket har det övergripande ansvaret för , d v s räddande av liv.

Kustbevakningens uppgift att bekämpa olja och andra skadliga ämnen som kommit ut till sjöss kan exempelvis benämnas "miljöräddningstjänst till sjöss" eller olje-och kemikaliebekämpning till sjöss. Vi förordar det första alternativet.

Alternativ för utformning av den operativa ledningen

Kustbevakningen skall enligt vår uppfattning ha en större uppgift framöver inom sjöräddningstjänstens operativa ledningsfunktion än vad som hittills varit fallet. Skälen till detta är främst följande.

- Kustbevakningen får de närmaste åren en kvalificerad och dygnet runt bemannad ledningsresurs för sjöövervakning och miljöskyddsåtgärder till sjöss.
- Genom den beslutade samgrupperingen av kustbevakningens regionala ledning i de fyra regionerna med de fyra marinkommandona får denna ledningsresurs omedelbar tillgång till nya informations- och kommunikationssystem, som bedöms vara av värde även för ledningen av sjöräddningstjänsten.
- Kustbevakningen måste ha hög kompetens för ledning av miljöskyddsinsatser till sjöss. Även om denna gren av räddningstjänsten skiljer sig till sin karaktär från räddande av liv till sjöss så är i vissa avseenden ledningsmetodiken densamma.
- Kustbevakningen bedriver en fortlöpande och omfattande sjöövervakningsverksamhet, ofta i samverkan med andra myndigheter. Det

innebär att man har en dygnet runt pågående egen verksamhet till sjöss, som baseras på ett kusttäckande nät av kustposteringar och fartyg. Detta ger organisationen på ett naturligt sätt kunskap och information om olika förhållanden som har betydelse även för sjöräddningstjänsten.

- Ledningspersonalen besitter värdefull nautisk kompetens och specialistkunskap om t ex farligt gods.

Vi har utrett två huvudalternativ för hur denna utökade uppgift för kustbevakningen skall kunna utformas. Det första av dessa bygger på i huvudsak oförändrade ansvarsförhållanden medan det andra innebär en radikal omfördelning av roller och ansvar. I båda fallen finns utrymme för olika varianter t ex när det gäller antalet ledningsenheter.

Alternativet "undercentraler"

Som redovisats ovan finns idag tre sjöräddningscentraler (MRCC) nämligen vid Stockholm Radio, Göteborg Radio och Härnösand Radio. Det finns lika många sjöräddningsundercentraler (MRSC) - Tingstäde Radio och Karlskrona Radio under Stockholm Radio samt kustbevakningen vid Malmö marina bevakningsområdes sjöcentral under Göteborg Radio.

Huvudprincipen för undercentralernas medverkan vid ledningen av en sjöräddningsinsats är följande.

Den överordnade ledningsuppgiften, d v s att vara räddningsledare enligt 31 och 32 §§ räddningstjänstlagen delegeras ej utan stannar kvar på MRCC. MRSC handlägger således det överlämnade sjöräddningsfallet under MRCC:s ansvar. Det geografiska ansvarsområdet för respektive MRSC motsvarar centralens täckningsområde för VHF-trafiken. Larm som kommer in direkt till MRSC via radioanrop eller telefon skall omedelbart vidarebefordras till MRCC. MRSC tar dock i regel information från den som anropar och påbörjar åtgärder för att ge akut hjälp. MRSC handlägger det överlämnade sjöräddningsfallet genom

att göra utlarmningen av räddningsenheterna, svara för ledning av insatsen samt göra kontinuerlig återrapportering till MRCC.
Beslut om att en insats skall avslutas utan att den nödställde hittats eller räddats skall alltid fattas av MRCC. I följande antal fall har MRSC engagerats för sjöräddningsuppdrag de senaste åren.

	1985	1986	1987
Tingstäde	49	36	43
Karlskrona	74	76	72
Malmö	34	32	22
Summa	157	144	137

Summorna motsvarar knappt 6 % av totala antalet fall de tre åren. Sjöfartsverket bedömer att 7-8 % av fallen kommer att delegeras i framtiden.

Organisationen i detta alternativ innebär följande:

Kustbevakningens operativa ledning i region Ost blir undercentral till MRCC Stockholm. Ledningen i region Syd blir undercentral till både MRCC Stockholm och MRCC Göteborg. Ledningen i region Väst blir undercentral till MRCC i Göteborg . Funktionen upprätthålls av vakthavande befäl (VB) med biträde av övrig personal vid sjöbevakningscentralen.

I Härnösand bör en samordning av ledningsresurserna eftersträvas. Det kan ske antingen genom att nuvarande MRCC avvecklas och kustbevakningens operativa ledning blir undercentral till MRCC Stockholm eller genom att den nuvarande centralen flyttar till den blivande sjöbevakningscentralen vid norrlandskustens marinkommando och där behåller MRCC-status. Vi förordar i detta alternativ den förstnämnda lösningen.

En ny ordning för delegering som tar tillvara möjligheterna till specialisering, lokalkännedom och särskild kompetens införs. Kustbevakningens VB skall ha räddningsledarstatus.

Nuvarande MRCC i Stockholm och Göteborg behåller sitt sjöräddningsansvar. Genom den ökade omfattningen av delegeringen till fyra MRSC kommer belastningen att minska något. Av nuvarande MRSC kan Malmö och Tingstäde avvecklas, medan Karlskrona MRSC samordnas med kustbevakningens nyinrättade undercentral. Sammanfattningsvis innebär alternativet "undercentraler" en organisation bestående av två MRCC och fyra MRSC. De fyra ledningarna i kustbevakningsregionerna får samma uppgift inom sjöräddningstjänsten.

Alternativet "huvudcentraler"

Detta alternativ innebär att den operativa ledningen av sjöräddningstjänsten - MRCC-funktionen - överförs från de tre kustradiostationerna till kustbevakningens fyra regionala operativa ledningar, som alla kommer att vara samgrupperade med marinens sjöbevakningscentraler. Detta ger förutsättningar att utnyttja den kompetens, beredskap och information som kustbevakningen och marinen gemensamt förfogar över i eller i anslutning till sjöbevakningscentralerna för sjöräddningstjänsten. Uppgiften innefattar

- nödpassning på samtliga nödfrekvenser,
- mottagning av 90 000-samtal som kopplas över från SOS-centralerna och av övriga samtal från allmänheten som gäller sjöräddningstjänsten,
- utlarmning av räddningsenheter samt
- ledning av sjöräddningsinsatserna.

Det kan övervägas om även de sjösäkerhetstjänster som kustradiostationerna idag utför på uppdrag av sjöfartsverket skall övertas.

Av nuvarande MRSC avvecklas, i detta alternativ, Malmö och Tingstäde medan Karlskrona MRSC samordnas med kustbevakningens nyinrättade MRCC i Karlskrona. Vi utgår i detta alternativ också från att MRCC i Härnösand omvandlas till MRSC och leds från Stockholm/Tullinge. Sammanfattningsvis innebär alternativet "huvudcentraler" en organisation bestående av tre MRCC och en MRSC.

Analys

Vi anser att kustbevakningens medverkan i ledningen av sjöräddningsinsatser i båda alternativen skall bygga på den funktion med VB som kommer att byggas upp i samtliga fyra regioner. VB placeras i anslutning till sjöbevakningscentralen och får sitt behov av samband tillgodosett genom centralens försorg. Vi har vidare utgått från att den information som finns i sjöbevakningscentralerna, bl a radarinformation från STINA och väderrapporter kan vara ett bra stöd för ledningen av vissa sjöräddningsinsatser. Denna information utnyttjas endast i liten omfattning idag i samband med sjöräddningstjänst.

Alternativet "undercentraler" innebär att nuvarande organisation tillförs nya resurser, medan det andra alternativet "huvudcentraler" bygger på en genomgripande organisationsförändring. Nuvarande MRSC har inte några särskilda resurser tilldelade för sina sjöräddningsuppgifter. Det saknas bestämmelser för t ex personal, lokaler och samband. I vårt alternativ undercentraler har de fyra MRSC ett till sig delegerat ansvar för ett större antal insatser. De har dessutom större befogenheter än vad nuvarande MRSC har. Vi har bedömt att ett resurstillskott blir nödvändigt i form av en handläggare, vissa utbildningsinsatser och förbättring av kommunikationsmöjligheterna på gränsvåg. Som framgår nedan föreslås också att samtliga MRSC skall ha tillgång till televerkets VHF-nät i form av den s k "Stockholmslösningen".

Vid prövningen av alternativet huvudcentraler har vi förutsatt att det skall garantera minst den nuvarande ledningsförmågan för sjöräddningstjänst. Minst samma krav i fråga om beredskap, kompetens, samband etc skall uppfyllas. I de fall detta medför krav på kompletteringar av något slag har vi försökt göra kostnadsberäkningar av dessa. Vi har också begärt in en konsekvensanalys i kostnadstermer för Televerket Radio som underlag för en samlad bedömning.

Vi har kartlagt förusättningarna i var och en av de fyra regionerna för att ge kustbevakningen en större uppgift inom den operativa ledningen i enlighet med

detta alternativ. Kartläggningen avser områdena personal, lokaler teknikstöd och kostnader..

Personal

I avtalet mellan sjöfartsverket och TRa stadgas att varje MRCC ständigt skall vara bemannad med

-en sjöräddningsledare (SAR-L)

Kompetenskrav SAR-L är

*tjänstgöring minst 3 år som SAR-B vid MRCC

*genomgått 6 veckors utbildning

*vidareutbildning 2-3 dagar/år samt medverka i övningsverksamhet

-en omedelbart insatsberedd biträdande sjöräddningsledare (SAR-B)

Komptenskrav SAR-B är

*grundkompetens skepparexamen

*vid kustradiostation under minst 2 år ha utfört sjösäkerhets- och sjöräddningsarbete samt vara väl förtrogen med sjösäkerhetsrutiner vid resp MRCC

*genomgått 3 veckors utbildning

*1-2 dagar vidareutbildning/år samt medverka i övningsverksamhet

-ytterligare personal med SAR-B kompetens vid behov, dock minst en inom 30 minuter.

Vid Härnösand Radio är den verkliga personaltillgången minst den som avtalats. Vid Stockholm Radio och Göteborg Radio är beredskapen för sjöräddningstjänst i praktiken betydligt högre. Normalt kan 4-5 personer omedelbart disponeras för ett svårare sjöräddningsfall oavsett vid vilken tid på dygnet det inträffar.

Några bestämmelser för bemanning av de nuvarande undercentralerna finns ej. Sjöfartsverkets målsättning är att minst en sjöräddningsledare (SAR-B) alltid skall vara insatsberedd. Målsättningen uppfylls inte idag.

Sammantaget finns idag vid kustradiostationerna 18 räddningsledare (SAR-L) 20 biträdande räddningsledare (SAR-B), 17 räddningsassistenter och 20 radiooperatörer, d v s tillsammans 75 personer för sjöräddnings- och sjösäkerhetsarbete.

Tillgången på personal som kan användas för ledningsinsatser dygnet runt i anslutning till sjöbevakningscentralerna redovisas nedan. En utgångspunkt för vår bedömning har varit att räddningsledarfunktionen (SAR-L) kräver en särskilt avdelad resurs, medan övriga ledningsuppgifter kan utföras av personal med annan huvuduppgift. Detta tillgodoses genom att befintliga 18 befattningar som SAR-L överförs till kustbevakningen.

Region Ost

Örlogsbas Ost skall fr o m 1990/91 ingå i ett nybildat marinkommando. Marinkommandostaben med den operativa sektionen och sjöbevakningscentralen kommer eventuellt att flyttas från Muskö till Tullinge. Kustbevakningens regionledning flyttar till Muskö/Tullinge.

Kustbevakningen:	1 VB (totalt 5)
Sjöbevakningscentralen:	1 sjöbevakningsassistent (totalt 8) 2 vpl (totalt 12)
Sambandscentralen:	1 sambandsassistent (totalt 6) 1 vpl (totalt 8)
Hårsfjärden Radio:	1 telegrafist (totalt 6) 1 telegrafist i jour

Av den redovisade personalen har ingen genomgått sjöräddningsutbildning.

Hårsfjärden Radio är stängd fyra veckor om året.

Vår bedömning. Av ovanstående redovisade personal kan följande i sjöräddningstjänst ingående uppgifter genomföras:

Nödpassning, tillgodosett.
Sambandstjänst, ej tillgodosett.
Räddningsledning, ej tillgodosett.

Region Syd

Örlogsbasen bildar 1990/91 tillsammans med Blekinge kustartilleriförsvar Marinkommando Syd. Kustbevakningens regionledning flyttar senast 1991 från Malmö till Karlskrona.

Kustbevakningen:	1 VB (totalt 5)
Sjöbevakningscentralen:	1 sjöbevakningsassistent (totalt 8)
	2 vpl (totalt 12)
Sambandscentralen:	1 sambandsassistent (totalt 3)
	2 vpl (totalt 12)
Karlskrona Radio:	1 telegrafist (totalt 6)
	1 telegrafist i jour

Sjöbevaknings- och sambandsassistenterna kommer att få likvärdig kompetens, enligt marinens behov, för att kunna tjänstgöra i båda centralerna.

Av den ovanstående redovisade personalen har två telegrafister vid Karlskrona Radio genomgått sjöfartsverkets teoretiska utbildning för SAR-L.

Kustbevakningens VB har i sin utbildning två veckor och tre dagars teoretisk utbildning i sjöräddningstjänst i sjöfartsverkets regi.

Vår bedömning. Av ovanstående redovisade personal kan följande i sjöräddningstjänst ingående uppgifter genomföras:

Nödpassning, väl tillgodosett.

Sambandstjänst, väl tillgodosett.

Räddningsledning, ej tillgodosett.

Två telegrafister, har SAR-B-kompetens samt kurser för SAR-L. VB kustbevakningen har 1 veckas teoretisk utbildning för SAR-B-kompetens.

Sjöbevaknings- och sambandsassistenterna har begränsade förkunskaper för ledning av sjöräddning.

Region Väst

Kustbevakningens regionledning samlokaliseras 1990/91 med Marinkommando Väst.

Kustbevakningen:	1 VB (totalt 5)
Sjöbevakningscentralen:	1 sjöbevakningsassistent (totalt 6)
	2 vpl (totalt 12)
Sambandscentralen:	ingen dygnetruntbefattning
Älvsborg Radio:	ingen dygnetruntbefattning

Kustbevakningens VB-tjänst nyinrättas i samband med samlokaliseringen. I rekryteringsbasen för dessa tjänster saknas sjöräddningsledarkompetens.

Vår bedömning. Av ovanstående redovisade personal kan följande i sjöräddningstjänst ingående uppgifter genomföras:

Nödpassning: tillgodosett med tvekan.

Sambandstjänst: ej tillgodosett.

Räddningsledning: ej tillgodosett.

Region Nord

På Norrlandskustens Marinkommando planeras en sjöbevakningscentral. För säkerställande av sjöbevakningen i Norrland har chefen för marinen ställt 2 milj kr till förfogande. Vi har således inte något underlag för bedömning av personella resurser utöver kustbevakningens planerade VB-funktion.

Resurstillgången kommer att bli beroende av de bedömningar och avvägningar som kommer att göras inom försvarsmakten.

Vi har tagit del av marinkomandots planer för sjöbevakningscentralen. Kustbevakningsn regionledning flyttar 1990 från Sundsvall till Härnösand.

Kustbevakningen: 1 VB (totalt 5)

Sjöbevakningscentralen: 1 sjöbevakningsassistent (totalt 6)
2 vpl (totalt 12)

Antalet sjöbevakningsassistenter kan begränsas till 4 om kustbevakningens VB kan svara för sambandsfunktionen nattetid.

Vår bedömning. Tillgången till extra personal utöver normal bemanning är idag lägre i Norrland än för övriga kustavsnitt i landet. Vi kan inte utesluta att detta kommer att gälla även fortsättningsvis.

Av redovisad personal kan följande i sjöräddningstjänst ingående uppgifter genomföras.

Nödpassning: ej tillgodosett

Sambandstjänst: ej tillgodosett

Räddningsledning: ej tillgodosett

Kustbevakningens VB-tjänst nyinrättas i samband med samlokaliseringen. I rekryteringsbasen för dessa tjänster saknas sjöräddningsledarkompetens.

Vår beskrivning av personaltillgången för kustbevakningen och marinen i de fyra regionerna utgår från kravet på tillgänglighet dygnet runt. Under kontorstid finns normalt ytterligare personal i tjänst i båda organisationerna. Marinen har, ett antal VB-funktioner som upprätthålls av officerare dygnet runt. Vi räknar inte med att dessa kan tas i anspråk för sjöräddningstjänst annat än som allmänt stöd. Skälet till detta är att ett stort antal personer ingår i varje VB-funktion och att omsättningen av personalen också är stor. Möjligheten till specialutbildning och praktik inom sjöräddningstjänst är därför mindre god.

Enligt uppgift från representanter för marinen är personalomsättningen även inom de grupper som berörs av frågan om sjöräddningstjänsten relativt stor. Vi

uppfattar detta som ett stort problem med hänsyn till de kvalifikationskrav som är fastställda för sjöräddningsledare (SAR-L och SAR-B). Något måste enligt vår mening göras inom marinen för att minska omsättningen.

En grundutbildning för VB i kustbevakningen kommer att utarbetas. Beroende på vilken roll VB kommer att få för ledning av sjöräddningstjänst kan kursinnehållet tillföras lämpliga moment inklusive ampassad språkutbildning.

Vi är medvetna om att verksamheten i sjöbevakningscentralerna består av flera högt prioriterade uppgifter som relativt ofta kommer att konkurrera med varandra. Möjligheterna för sjöräddningsledaren att få tillfredsställande assistens för ledning, samband och kommunikation kommer att försvåras t ex när större militära övningar pågår eller incidentberedskapen höjs.

Lokaler

I avtalet med sjöfartsverket åtar sig TRa att tillhandahålla lämpliga och ändamålsenliga lokaler för MRCC samt att, i samråd med sjöfartsverket, svara för uppbyggnad, utformning och utrustning av dessa. I övrigt saknas bestämmelser för lokalernas storlek och detaljutformning.

Vi utgår även i fråga om lokaler från att nuvarande standard skall utgöra ett minimikrav i våra olika alternativ. Enligt uppgift från TRa har uppbyggnaden av nuvarande lokaler för MRCC i Stockholm och Göteborg skett med följande utgångspunkter (kraven har varit något lägre i Härnösand):

- särskild, avskild lokal för MRCC-funktionen
- lokalen skall medge handläggning av ett flertal sjöräddningsfall samtidigt, d v s ha en yta av ca 50-70 m^2.
- lokalen skall medge möjlighet till samverkan, men också avskildhet för larm-intervjuer m m

- väl tilltagna väggytor för uppsättning av material, väl tilltagna bordsytor för sjökort- och plottingarbete samt möjlighet att inrätta olika arbetsstationer med utgångspunkt i aktuella sjöräddningsfall
- i anslutning till lokalen skall det finnas möjlighet att samla utomstående, t ex för pressinformation m m. Studiebesök på MRCC är normalt förekommande.

Sammanfattningsvis skall sjöräddningsfallen ledas i avskild och störningsfri miljö och lokalen måste specialplaneras för detta ändamål. Närhet till kompletterande teknik och personal är ett krav.

Vi har gjort en översiktlig genomgång av tillgången på lämpliga lokaler för sjöräddning i anslutning till de fyra sjöbevakningscentralerna.

Region Ost

När det gäller Marinkommando Ost har frågan om lokalisering av sjöbevakningscentralen till Muskö eller Tullinge ännu inte avgjorts. Vi har i detta sammanhang endast studerat alternativet Tullinge.

Enligt uppgift från Örlogsbas Ost kommer en sjöbevakningscentral att kunna inrättas i Tullinge tidigast 1995. Goda möjligheter kommer då att finnas att inrymma en sjöräddningscentral i anslutning till denna.

Region Syd

Den nya sjöbevakningscentralen på Örlogsbas sydStogs i bruk i november 1988. Karlskrona Radio erhöll samtidigt nya lokaler i anslutning till denna.

Möjligheter att leda sjöräddningstjänst erbjuds i sjöbevakningscentralen som i så fall kommer att samutnyttjas av marinen och kustbevakningen för skilda ändamål. Centralen är ca 135 m^2 och innehåller utrustning för marinens behov för ledning, kommunikation och dokumentation. En mindre yta i lokalen är avdelad för kustbevakningens VB för ledning av sjöövervakning. Karlskrona Radios nya lokal är ca 30 m^2 och belägen i våningsplanet under sjöbevakningscentralen.

Vår bedömning. Möjligheten att med nuvarande lokalplanering tillgodose kraven enligt ovan, är enligt vår bedömning liten. Sjöbevakningscentralen är planerad utifrån helt andra krav varför det nu är svårt att tillgodose tillkommande önskemål för sjöräddningstjänst med nuvarande standard. Den möjliga lösningen, som vi ser den, är att marinen lokalmässigt kan göra en omplanering, som tillgodoser kraven och motsvarar nuvarande standard.

Region Väst

Marinkommando Väst skall, i anslutning till samlokaliseringen med kustbevakningen, omplanera och bygga till nya lokaler. Arbetet med lokalprogram har påbörjats. För att en lokal för sjöräddningstjänst, skall kunna anordnas måste ett reservutrymme avsättas i den nu pågående lokalplaneringen.

Enligt vår bedömning är möjligheten att tillgodose kraven på en lämpligt utformad lokal för sjöräddningstjänst god eftersom nybyggnation planeras. Den kritiska faktorn är tiden, såvida inte lokalprogrammet kan omfattas av reservutrymme eller alternativplanering. Detta är i så fall en kostnadsfråga.

Region Nord

Befintliga lokaler på Norrlandskustens Marinkommando omplaneras för närvarande för uppbyggnad av en sjöbevakningscentral.

I befintliga lokaler finns möjlighet att inrätta ett särskilt rum på ca 20 m^2 för sjöräddning i anslutning till sjöbevakningscentralen. Detta kan göras i efterhand eftersom utrymmet inte utnyttjas i pågående planering.

Vår bedömning är att möjlighet att tillgodose kraven på en enskild lokal är goda, men vi är tveksamma till att utrymmet är tillräckligt stort. TRa:s kustradiostation och MRCC i Härnösand är visserligen mindre än i Stockholm och Göteborg men överstiger storleksmässigt de möjligheter som ges inom marinkommandot.

Teknikstöd

Enligt SOLAS skall varje land med kuster svara för att en betryggande säkerhet för sjöfarande upprättas. Kustradiostationer för kommersiell sjötrafik skall ha ständig passning på aktuella anrops- och nödfrekvenser d v s 156,8 MHz (kanal 16, det s k sjöradiobandet), 2182 KHz (gränsvåg/kortvåg) samt 500 KHz (telegrafi). De flesta handelsfartyg skall ha utrustning för kommunikation på dessa frekvenser.

IMO-SAR-konventionen innebär att alla länder med ansvar för säkerhet till sjöss enligt SOLAS skall inrätta och driva ett system för ledning av sjöräddningsoperationer bestående av ett antal ledningscentraler. Dessa skall ha särskild utrustning för kommunikation och ledning.

TRa:s kustradiostationer har idag nödpassning på aktuella anrops- och nödfrekvenser, samt utrustning för kommunikation inom hela det område som Sverige har ansvar för när det gäller sjöräddningstjänst. Totalt disponeras ett femtiotal sändarplatser för VHF, gräns- och långvåg och lika många mottagarplatser. Radiosystemen används såväl för komersiell radiotrafik som för sjöräddningstjänst och sjösäkerhetsinformation.

TRa har erbjudit kustbevakningen tillgång till sitt VHF-nät i form av den s k "Stockholmslösningen". Denna innebär att den operativa ledningen i de fyra regionerna direktansluts till respektive kustradiostations centralutrustning med fast uppkopplad konferensförbindelse varigenom uppkoppling kan ske till trafikkanal på önskad basstation utan att det publika telenätet behöver användas. Genom att kustbevakningens trafik prioriteras kan väntetider undvikas. Den totala kostnaden för samtliga fyra regioner anges av TRa till 150 000 kr per år baserat på 10 000 samtalstillfällen. Denna lösning som prövas på försök i region ost innebär att kustbevakningen via en växelfunktion på kustradiostationerna får en kontaktväg på sjöradiobandet med egna och andras rörliga enheter dygnet runt. Enligt vår bedömning bör "Stockholmslösningen" övervägas för alla fyra regionerna oavsett kustbevakningens roll i ledningen av sjöräddningstjänsten.

Kustbevakningskommittén har i särskild rapport 1988-04-28 redovisat marinens och kustbevakningens resurser för radiokommunikation och till berörda myndigheter överlämnat ett förslag till uppbyggnad av gemensamt sambandsnät. När

det gäller trafik på sjöradiobandet bygger förslaget på marinens nuvarande radiosystem RA 800. RA 800 kan i nuvarande utformning ej disponeras för fortlöpande nödpassning av kanal 16. Endast en kommunikation kan pågå åt gången på trafikkanal inom visst geografiskt område. Vi har undersökt om sjöbevakningscentralerna genom att utnyttja det s k SAMT-systemet kan få möjlighet till kusttäckande mottagning (passning) på kanal 16. SAMT-systemet är den tekniska lösningen för marinens utnyttjande av televerkets VHF-nät för ledning av sjötrafiken i krig. Systemet är emellertid uppbyggt för begränsad trafikvolym, vilket innebär risk för omfattande störningar vid normalt utnyttjande. Nätkonfigurationen är anpassad till den organisation som gäller för försvaret i krig, vilken avviker från sjöräddningstjänstens organisation.

Ett alternativt sätt att lösa nödpassningen är att kusttäckande bygga ut marinens RA 800-system med särskild utrustning för kanal 16. En möjlig lösning kan också vara att kustradiostationerna även i fortsättningen svarar för nödpassningen och omedelbart kopplar över den hjälpsökande till kustbevakningen. Gemensamt för samtliga alternativ till lösning av nödpassning är att de medför mycket stora investeringar och årliga driftskostnader. Den sistnämnda lösningen med uppdelning av nödpassning och räddningsledning innebär också risker för försämrad sjöräddning.

För samtal på sjöradiobandet med rörliga enheter skall i huvudsak RA 800 användas. I det föreslagna gemensamma sambandssystemet saknas i stort sett täckning för kuststräckan norr om Gävle samt för Mälaren och Vänern. En komplettering med 15 fjärrmanövrerade basstationer på televerkets befintliga högmaster krävs. Två expeditionsplatsutrustningar per sjöbevakningscentral tillkommer.

En osäker faktor i denna lösning är tillförlitlighet och driftsäkerhet i marinens RA 800-system. Vi har inte heller kunnat kartlägga det verkliga täckningsområdet i olika kustavsnitt.

När det gäller gränsvåg (2182 Khz) och långvåg (500 Khz) kommer marinen och kustbevakningen att i sjöbevakningscentralerna ha tillgång till ett geografiskt heltäckande system för nödpassning och kommunikation. Viss kompletterande utrustning för fjärrmanövrering måste dock anskaffas.
Uppbyggnaden av det automatiska selektiva alarmeringssystemet DSC (Digital Selectiv Call) har påbörjats vid kustradiostationerna. Ett heltäckande DSC-nät kräver nyinvesteringar i samtliga MRCC.

För ett säkert telefonsamband med bl a SOS-centraler, ARCC-CEFYL, kustradiostationer och undercentraler tillkommer ett antal fast uppkopplade telelinjer. Härutöver behövs ett antal vanliga anknytningar till det allmänna telefonnätet samt telex-, telefax-, navtex- och maritex-utrustning.

Kostnader

Vi har gjort en grov uppskattning av de kostnadsförändringar som uppstår i de båda alternativen i jämförelse med nuläget (underbilaga 4:2). Vi har härvid utgått ifrån det nuvarande avtalet mellan sjöfartsverket och TRa. I första hand påverkas kostnader som personal, utbildning och teknikstöd medan däremot kostnaderna för t ex sjösäkerhetstjänster, hyra av ledningar samt drift, underhåll och kapitaltjänstkostnader för radiokommunikationsutrustning förutsetts vara desamma i de två alternativen som i nuläget.

Kustbevakningen skall vid samlokalisering i de gemensamma sjöbevakningscentralerna delvis repliera på marinens resurser. Det har inte funnits underlag för bedömningar av hur marinens system för t ex övervakning och kommunikation kommer att byggas ut de närmaste åren. Kostnaden för bl a utbyggnaden av RA 800 utefter norrlandskusten, som krävs för ledning av sjöräddningstjänsten där, har därför inräknats i kalkylen, som en tillkommande kostnad för just denna verksamhet.

När det gäller Härnösand Radio bygger beräkningarna på att TRa i ett framskrivet nuläge avvecklat den nuvarande MRCC-funktionen.

Sammanfattningsvis innebär alternativet undercentraler en ökning av de årliga driftkostnaderna i jämförelse med nuläget i storleksordningen 1 milj kr. Till detta kommer engångskostnader om 2,2 milj kr. TRa har emellertid uppgett att man om detta alternativ genomförs avser att se över nuvarande resurser och arbetsordning vid MRCC Stockholm och MRCC Göteborg i syfte att rationalisera verksamheten. Till detta kommer de besparingar som kan göras om man för Härnösands del väljer att omvandla nuvarande MRCC till MRSC. Det är vår uppfattning att de redovisade kostnadsökningarna därför kan sparas in.

Alternativet huvudcentraler medför en ökning av den årliga driftkostnaden i storleksordningen 9,6 milj kr. Av de kostnader som sjöfartsverket idag har för verksamheten kan 7,3 milj kr inbesparas medan kostnaderna för sjösäkerhetstjänster, hyra av ledningar samt drift och underhåll av basstationer förutsatts vara oförändrade. Netto innebär detta alternativ således en kostnadsökning om 2,3 milj kr per år. Till detta kommer investeringar i utbildning, lokaler och teknik om knappt 10 milj kr.

Förslag rörande den operativa ledningen

Vi har ovan redovisat ett antal skäl för att ge kustbevakningen en större uppgift än hittills inom den operativa ledningen av sjöräddningstjänsten. Två olika modeller för en sådan mer omfattande medverkan har beskrivits. En grov kostnadsuppskattning av alternativen har gjorts.

Som utgångspunkt för våra överväganden har vi definierat ett framskrivet nuläge, som utgår från nuvarande roller och ansvar, men som beaktar de förändringar på olika områden som kan väntas ske de närmaste åren:

- TRa har i sin verksamhetsplan aviserat en intern rationaliseringsutredning för kustradioverksamheten. Tillsammans med sjöfartsverket kommer MRCC/MRSC-funktionen att ses över, vilket torde leda till en minskning av antalet ledningsenheter.
- IMO har beslutat om successivt genomförande av det globala sjösäkerhetssystemet GMDSS under perioden 1992-1999. Det

innebär att det blir obligatoriskt för kuststaterna att hålla kustradiostationer för nöd- och säkerhetstrafik via satellit eller allmän radio. Särskilda bestämmelser läggs fast för bl a fartygens radio- och säkerhetsutrustning.

- Marinen tar under mitten av 90-talet i bruk det nya stridsledningssystemet MASIK, som bl a skall ersätta det nuvarande ytövervakningssystemet STINA.

- Kustbevakningens samgruppering med marinen genomförs successivt under perioden 1990-1995. En förändring av sjöräddningsorganisationen kan vara helt genomförd först därefter.

- Vi utgår från att marinen kommer att bygga ut sina system för sjöövervakning och kommunikation t ex vid norrlandskusten. Vi har dock inte haft tillgång till någon information om tidpunkt och omfattning av en sådan utbyggnad.

- Den tekniska utvecklingen t ex när det gäller satellitöverföring och mobiltelefoni kan väntas ge bättre möjligheter till alarmering. En allt större andel larm kommer att förmedlas via det allmänna telefonnätet.

Med detta framskrivna nuläge som bakgrund vill vi framhålla följande som utgångspunkt för våra bedömningar.

Det råder samstämmighet, så vitt vi har kunnat finna, om att den nuvarande organisationen för den operativa ledningen av sjöräddningstjänsten fungerar väl. Bl a den nya räddningstjänstlagen har initierat en utveckling för att ytterligare stärka sjöräddningstjänsten inom bl a områdena utbildning, metodik och teknik.

Sjöräddningstjänsten har historiskt en stark knytning till den internationella sjöradiotrafiken. Detta är särskilt markant i det internationella utvecklingsarbete som bedrivs inom IMO.

För att sjöräddningstjänsten skall kunna bedrivas effektivt krävs en mycket hög beredskap för ledning. Belastningen på ledningsfunktionen är tidsmässigt mycket ojämn. För att hålla nere kostnaderna för beredskapen är det nödvändigt att hitta integrationsmöjligheter med annan verksamhet.

Sjöräddningssällskapet har som frivilligorganisation en särskild ställning inom sjöräddningstjänsten. Sällskapet, som har exklusiva resurser för verksamheten i form av räddningsstationer, räddningskryssare m m svarar för c:a 30 % av totala antalet insatser. Finansieringen sker med intäkter och donerade medel. Det är vår uppfattning att sjöräddningssällskapet har en viktig uppgift inom sjöräddningstjänsten även i framtiden. Förändringar i organisationen bör därför så långt möjligt beakta dess intressen och särställning.

Vi gör följande bedömning när det gäller kustbevakningens medverkan i den operativa ledningen av sjöräddningstjänsten. Kustbevakningen har en kusttäckande organisation. Regionledningarna samgrupperas succesivt med marinen i de gemensamma sjöbevakningscentralerna varifrån den fortlöpande sjöövervakningen och miljöskyddsinsatserna leds. I sjöbevakningscentralerna kommer också delar av marinens operativa verksamhet på lägre regional nivå att ledas. En stor mängd information om olika förhållanden till sjöss kommer att finnas tillgänglig. Det är angeläget att pröva om denna organisation även bör ansvara för ledningen av sjöräddningsinsatserna. En sådan lösning innebär att befintlig kompetens och information tillvaratas på ett bättre sätt. Vissa integrationsvinster kan uppnås genom att verksamheten delvis kan repliera på personal och teknik med annan huvuduppgift.

Vi har emellertid funnit att detta alternativ också innebär nackdelar och osäkerhet.

En överföring av hela MRCC-funktionen innebär en radikal förändring av roller och ansvar. Resurser måste dels flyttas om geografiskt dels byggas upp. Våra erfarenheter av omflyttning av liknande verksamhet visar att den är problematisk.

Det finns risk för en kompetenssvacka under ett antal år. Eftersom verksamheten är sådan till sin natur att den måste upprätthållas fortlöpande utan störningar kan det bli nödvändigt med en relativt långvarig dubblering av resurserna för att vidmakthålla nuvarande beredskap.

Detta alternativ kan som nämnts vara helt genomfört tidigast 1995. Speciellt med hänsyn till möjligheterna att upprätthålla kompetens och engagemang inom kustradiostationerna betraktar vi en så lång övergångsperiod som en nackdel.

Alternativet innehåller en betydande osäkerhet när det gäller marinens medverkan med resurser i form av personal, lokaler och teknikstöd. Exempelvis är radarsystemet STINA, som ibland kan ge viktig information, idag inte utbyggt efter norrlandskusten och norra Skagerrack.

I sjöbevakningscentralerna kommer också andra prioriterade verksamheter att ledas. Även om räddningstjänsten bryter annan verksamhet kan man förutse en resurskonkurrens vid vissa tillfällen.

Som framgått ovan visar en grov kostnadsuppskattning av detta alternativ på en årlig kostnadsökning i storleksordningen 2 milj kr och investeringar om c:a 7 milj kr. Vi har då inte räknat med några särskilda övergångskostnader.

Kustradiostationerna har idag tre huvuduppgifter nämligen sjöräddningstjänst, sjösäkerhetstjänst och kommersiell sjöradiotrafik. Verksamhetsgrenarna är resursmässigt integrerade och replierar på televerkets radio- och telenät. TRa har framfört att verksamhetsgrenarna är så beroende av varandra att de bör hållas samman. Bl a har man pekat på betydelsen av sjöradiotrafiken (public communikation) för sjöräddningstjänsten. Om MRCC-funktionen skall flyttas till annan huvudman förordar TRa därför att även sjösäkerhetstjänsterna och den kommersiella sjöradiotrafiken tas över. En konsekvensanalys för en sådan lösning kräver ett omfattande utredningsarbete.

Mot bakgrund av ovanstående nackdelar och osäkerheten på vissa områden anser vi att kustbevakningens medverkan i den operativa ledningen av sjöräddningstjänsten bör ske på annat sätt än genom att alternativet huvudcentraler genomförs.

Vi förordar att kustbevakningens operativa ledning i var och en av de fyra kustbevakningsregionerna görs till MRSC i enlighet med vårt alternativ undercentraler. Detta skulle enligt vår uppfattning ge en effektivare sjöräddningstjänst genom att den nuvarande kompetensen bibehålls samtidigt som kustbevakningen får en vidgad uppgift inom detta område. En ny ordning för delegering bör införas i syfte att ge kustbevakningen en större del i verksamheten än nuvarande MRSC har. Möjligheterna till specialisering för ledning av svåra insatser bör tas tillvara. Denna lösning innebär också att den information som kommer att finnas i sjöbevakningscentralerna på ett naturligt sätt kan tillgodogöras sjöräddningstjänsten.

De nya undercentralerna kan tas i bruk successivt efter hand som kustbevakningens VB-funktion byggs upp och utbildningen av personalen genomförts. Funktionen behöver inte störas av någon omfattande omställning. Alla fyra kustbevakningsregionerna får samma ansvar inom sjöräddningstjänsten.

Vi bedömer att förändringar efter en kort övergångsperiod kan genomföras inom nuvarande kostnadsrama. Om man väljer att omvandla MRCC Härnösand till MRSC görs dessutom en årlig besparing som vi ej kunnat uppskatta.

I detta sammanhang bör också frågan om lokalisering av räddningscentralen för flygräddningstjänsten (ARCC/CEFYL) tas upp. I IMO:s sjöräddningskonvention rekommenderas länderna att när så är lämpligt upprätta räddningscentraler och räddningsundercentraler avsedda att betjäna både sjö- och flygräddning. Om man har åtskilda centraler för att betjäna samma område skall vederbörande land se till att centralerna samordnas så effektivt som möjligt.

Den nuvarande ledningscentralen på Arlanda flygplats kommer enligt uppgift

inte att kunna vara kvar i nuvarande lokaler p g a den planerade utbyggnaden av en tredje start- och landningsbana. Lokalmässigt finns möjlighet att inrymma centralen i anslutning till Stockholm Radios lokaler i Årstadal. Enligt vår uppfattning finns mycket stora fördelar med en samlokalisering. Kustradiostationen har tillgång till extraordinära resurser också för samband med luftfarten. I stor utsträckning används samma enheter för insats vid sjöräddningstjänst som flygräddningstjänst. Bl a är flygvapnets tunga helikoptrar en viktig komponent vid efterforskning och räddning till sjöss. ARCC/CEFYL har operativ uppföljning av helikoptrarna och egen ordergivningsrätt. En samlokalisering bör slutligen också innebära att samma beredskap och ledningsförmåga som idag, bör kunna upprätthållas med en sammantaget mindre personalstyrka. Vi förordar att luftfartsverket, sjöfartsverket, televerket och chefen för flygvapnet får i uppdrag att utreda frågan om flyttning av ledningscentralen för flygräddningstjänsten från Arlanda flygplats till televerkets kustradiostation i Årstadal.

Huvudmannaskap för sjöräddning miljö

Vi har ovan stannat för att förorda att sjöfartsverket även i fortsättningen skall vara huvudman för sjöräddningstjänsten. Vi vill något beröra en annan integrationsmöjlighet nämligen en överföring av huvudmannaskapet för den del av sjöräddningstjänsten som avser miljö d v s insatser när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet.

Kustbevakningens resurser för operativ ledning och genomförande av miljöskyddsinsatser är i mycket stor utsträckning integrerad i sjöövervakningsverksamheten. Samma befäl, samband, besättningar och fartyg används inom båda verksamhetsgrenarna. Denna ordning är rationell och bör bibehållas.

Den övergripande ledningen av verksamheten sker i första hand vid den centrala ledningens operativa enhet. Viktiga uppgifter är planläggning, utveckling av teknik och materiel, uppläggning av övningar och kontakter med andra myndigheter. Arbetsområdet innefattar också en bred internationell samverkan.

Som framgått ovan har sjöfartsverket det övergripande ansvaret för förebyggande åtgärder mot fartygsolyckor. Verket har tillsynsansvaret för bl a bestämmelserna i fartygssäkerhetslagen (1988:49) och lagen om vattenförorening från fartyg (1980:424). En sammanslagning av dessa arbetsuppgifter med huvudmannaskapet för miljöskyddsåtgärderna till sjöss inom ramen för sjöfartsinspektionen skulle enligt vår mening ge framför allt fördelar av följande slag.

- Det förebyggande och skadeavhjälpande åtgärderna handläggs inom samma organisation, vilket ger goda möjligheter till erfarenhetsutbyte, samordning och rationalisering.

- Sveriges medverkan i arbetet inom IMO och Helsingforskonventionen m fl förenklas

- Möjligheterna för ett merutnyttjande av kustbevakningens miljöskyddsfartyg förbättras.

- Kustbevakningens karaktär av operativ och verkställande organisation skulle ytterligare markeras. På samma sätt som när det gäller sjöövervakningen blir uppgiften att genomföra verksamhet, som en annan myndighet har ett övergripande ansvar för.

Trots ovanstående fördelar har vi kommit fram till att den nuvarande rollfördelningen bör bibehållas. Räddningstjänsten miljö till sjöss är idag organiserad i något som kan betecknas som en "enhetsmodell" till skillnad från sjöövervakning och sjöräddningstjänst, som bygger på samverkan. Miljöskyddsinsatserna karaktäriseras av en mycket särpräglad teknik med specialkonstruerad utrustning. En insats kan ibland pågå under mycket lång tid.

Sammantaget talar detta, enligt vår mening, för att ansvaret för verksamheten i så stor utsträckning som möjligt finns samlad inom samma organisation. Den

centrala ledningen (utveckling, planering m m) är beroende av nära kontakt med fältet.

Avslutningsvis har vi också funnit att en överföring av huvudmannaskapet skulle komma att försvåra styrningen av verksamheten samt leda till viss dubblering av resurserna på den centrala nivån.

Förteckning enligt sjöfartsverkets resurskort över enheter användbara för livräddande sjöräddning tillhörande i sjöräddningstjänsten deltagande myndigheter och organisationer (uppdaterad 1989-01-01)

Sjöfartsverket

Fartyg och båtar	126
Hydrokoptrar	14
Skotrar	2
Enligt avtal med räddningskårer	19
Vänerns seglationsstyrelse	6

Kustbevakningen

Fartyg och båtar	95
Hydrokoptrar	5
Skotrar	6
Flygplan	3

Marinen

Fartyg och båtar	86
Helikoptrar	17

Flygvapnet

Helikoptrar	17

Polisen

Båtar	14
Helikoptrar	8

Sjöräddningssällskapet

Fartyg och båtar	44

Kostnadsberäkningar

Kostnadskonsekvenser för alternativet undercentraler (MRSC)

A. Personal

1 handläggare SAR i den centrala ledningen	0,3 Mkr
Utbildning till SAR-L-kompetens av 20 VB och 20 ersättare	1,0 Mkr
Summa	1,3 Mkr

B. Lokaler

Vi utgår från att de lokaler som kommer att disponeras för ledningen av kustbevakningens miljöskyddsinsatser även skall kunna nyttjas för ledning av delegerade sjöräddningsfall.

C. Teknikstöd

Vi förutsätter att all nödpassning sker vid MRCC. För kommunikation på sjöradiobandet förordas "Stockholmslösningen"	0,3 Mkr
Fjärrstyrning av basstationer i Norrland, Öresund och sydvästra Östersjön	1,2 Mkr
Summa	1.5 Mkr

D. Sammanfattning av alternativet undercentraler

Total kostnad för personal, lokaler och teknikstöd	engångskostnad 2,2 Mkr årlig kostnad 0,6 Mkr

De kostnader som regleras i det nuvarande avtalet mellan sjöfartsverket och TRa påverkas endast marginellt i detta alternativ.

Vi har utgått från att kostnaderna för det nuvarande avtalet mellan sjöfartsverket och TRa inte påverkas av dessa åtgärder.

Kostnadskonsekvenser för alternativet huvudcentraler

A. Personal

Region Syd

Sex SAR-L	1,5 Mkr
Handläggare SAR	0,2
Utbildning	0,2
Summa	1,9 Mkr

Region Ost

Sex SAR-L	1,5 Mkr
Handläggare SAR	0,2
Utbildning	0,2
Summa	1,9 Mkr

Region Väst

Sex SAR-L	1,5 Mkr
Tre telegrafister	0,7
Handläggare SAR	0,2
Utbildning	0,3
Summa	2,7 Mkr

Region Nord

Utbildning	0,2 Mkr

Centrala ledningen

Handläggare SAR	0,2 Mkr

Totalt för personal:

engångskostnad 0,9 Mkr

årlig kostnad 6,0

B. Lokaler

Tillkommande hyreskostnader

Region Syd 60 m2 á 1.200:-

Region Ost 60 m2 á 800:-

Region Väst 60 m2 á 1.200:-

Region Nord 25 m2 á 800:-

Kontorsrum för fyra handläggare	0,3 Mkr
Inventarier	0,2 Mkr
	Totalt för lokaler:
	engångskostnad 0,2 Mkr
	årlig kostnad 0,3 Mkr

C. Teknikstöd

Gränsvåg 2182 Mhz

Fjärrstyrning av basstationer i Norrland	
Fjärrstyrning av basstationer i Öresund och södra Östersjön	engångskostnad 1,2 Mkr

VHF 156,8 Mhz

Komplettering av RA 800 norr om Gävle samt i Vänern och Mälaren	engångskostnad 3,8 Mkr
(alternativt "Stockholmslösningen")	
SAMT-utnyttjande	årlig drift 3,1 Mkr

Övrig tele- och sambandsutrustning

Konferenslinjer, telefonabonnemang, växlar m m	engångskostnad 1,0 Mkr
	årlig drift 0,2 Mkr
	Totalt för teknikstöd
	engångskostnad 6,0 Mkr
	årlig kostnad 3,3 Mkr

D. Sammanfattning av alternativet huvudcentraler

Totalkostnad för personal, lokaler och teknikstöd

engångskostnad 7,1 Mkr
årlig kostnad 9,6 Mkr

Dessa kostnadsberäkningar skall jämföras med de reduceringar som kan göras i den nuvarande verksamheten, reglerad i avtalet mellan sjöfartsverket och TRa:

personal	7,2 Mkr
lokaler	0,1 Mkr
Summa, årlig kostnad	7,3 Mkr

Vi har i beräkningarna utgått från att avtalets kostnader för posterna info och utbildning, ledningshyror samt drift, underhåll och kapitaltjänstkostnader är samma i vårt alternativ som nuläget. Vi har gjort samma antagande om sjösäkerhetstjänsterna.

Vid jämförelsen har vi utgått från att MRCC Härnösand utgått ur organisationen i ett framskrivet nuläge.

Vi har vidare i detta alternativ utgått från att befintliga 18 räddningsledare (SAR-L) skall överföras till de nya räddningscentralerna i region Syd, Ost och Väst. Dessa skall, från allmän verksamhetssynpunkt ges en lämplig utbildning i kustbevakningstjänst.

I var och en av regionerna samt vid den centrala ledningen inrättas en handläggartjänst för planering, samordning, utveckling, övriga internationella kontaker m m.

Kustbevakningens VB skall upprätthålla befattningen som biträdande räddningsledare. VB skall också vara ersättare för räddningsledare (SAR-L). En anpassad räddningsledarutbildning om 6 veckor krävs.

I Härnösand bör VB och sjöbevakningsassistenter ha en anpassad utbildning motsvarande SAR-B-kompetens.

För tillkommande lokaler har vi schablonmässigt beräknat en marknadsanpassad hyra.

Byråchef Sven Uhler — Särskilt yttrande

Expert kustbevakningskommittén — 1989-03-30

Slutbetänkande avgivet av kustbevakningskommittén

De av riksdag och regering under våren och sommaren 1987 fastställda direktiven för skapandet av den nya självständiga, civila kustbevakningen kan ses som avslutningen på ett mer än 15-årigt utredande om hur den civila sjöövervakningen och räddningstjänsten till sjöss skulle utformas i Sverige. Möjligheten till minskad sektorisering och ökad rationalisering genom översyn av roll- och ansvarsfördelningar mellan berörda myndigheter gavs i direktiven stor tyngd och skapade stora förväntningar.

På kustbevakningskommittén ställdes sålunda stora krav på att under kort tid genomföra såväl inrättandet av den nya myndigheten som översyn av roll- och ansvarsfördelningen inom den framtida sjöövervakningen. Av olika skäl har resultatet av kommitténs ansträngningar blivit magert särskilt vad avser roll- och ansvarsfördelningen. Strävan att till varje pris uppnå consensus mellan olika expert- (myndighets-) uppfattningar har lett till att den fördelning som idag råder i huvudsak kommer att gälla även i framtiden och på åtskilliga, avgörande punkter har kommittén tvingats indikera behov av fortsatta utredningar och överväganden. Fortsatt dubbelarbete och revirbevakning kommer sannolikt att bli följden samtidigt som en effektiv långtidsplanering inom berörda myndigheter försvåras. Från samhällssynpunkt kan en sådan utveckling knappast vara önskvärd speciellt mot bakgrund av vad den nya myndighetsbildningen kostar att genomföra.

Utöver dessa allmänna observationer har jag funnit anledning anmäla avvikande mening på följande punkter i betänkandet.

Beträffande samverkan och samordning mellan sjöpolis- och kustbevakningsverksamhet har kommittén föreslagit att regeringen ger direktiv för en utredning och analys av respektive verksamhet utefter våra kuster. Samtidigt har tagits ställning för ett omgående avskaffande av den speciella polisiära sambandsmannafunktionen hos de regionala kustbevakningsledningarna. Enligt min mening bör även denna samverkansform prövas inom ramen för den föreslagna utredningen och intill dess denna är klar bibehållas.

Frågan om merutnyttjande av kustbevakningens särskilda miljöskyddsfartyg har ingående diskuterat i kommittén. Jag har därvid anmält att ett merutnyttjande ger fördelar främst från beredskapssynpunkt med hänsyn till förmåga att snabbt göra räddningstjänstinsatser inom miljöskyddet där kustbevakningen idag ej klarar gällande krav främst beroende på bristen på specialutbildade besättningar till fartygen. Ett merutnyttjande skulle här ge bättre beredskap och bättre utnyttjande av fartygen mellan insatstillfällena vilket från kaptialinvesteringssynpunkt är fördelaktigt. Kommittén har här indikerat goda möjligheter till merutnyttjande men samtidigt stannat för att kustbevakningen skall marknadsföra och sälja fartygens tjänster till hugade spekulanter - främst inom myndighetsfären - för att därigenom skapa ekonomiska förutsättningar för förstärkning av besättningarna. Beredskapen blir härigenom beroende av den "sponsring" som kan erhållas. Sett från räddningstjänstssynpunkt kan en sådan lösning knappast vara tillfredsställande. En bättre och säkrare lösning är att kustbevakningen erhåller medel för besättningsförstärkning över den normala budgeten och aktuella myndigheter hänvisas att utan kostnad utnyttja miljöskyddsfartgyen för de uppgifter som fartygen är eller kan göras lämpade för utan att de inkräktar på primäruppgifter räddningstjänst: miljö.

Beträffande sjöräddningstjänsten kan med beklagande konstateras att ansvarsfördelningen fortfarande kommer att i allt väsentligt vara splittrad mellan kustbevakningen och sjöfartsverket/televerket. Beträffande den operativa ledningen (MRCC/MRSC funktionen) är jag beredd godta kommitténs ställningstagande mot bakgrund av att kustbevakningens regionala ledningscentraler inom de närmaste åren - bl a

mot bakgrund av den uppbyggnadstakt som nu kan hållas och som i allt väsentligt är beroende av marinens förmåga att tillgodose kraven på samband, lokaldispositioner etc -knappast kan ges ansvar för MRCC-funktionen. På sikt bör dock detta vara en strävan. Förutsättningen är dock att marinen kan erbjuda samgrupperingslösnignar för ledningscentralerna som fyller kraven på MRCC-funktion samt att televerket avkrävs konkreta ställningstaganden till hur den kommersiella sjöradiotrafiken skall betjänas i framtiden om inte "sponsring" via sjöräddningstjänsten: liv kan erhållas. Under kommittárbetet har det inte varit möjligt att få tillräckligt underlag för ett mera preciserat ställningstagande. Dock ter det sig ologiskt och onödigt att ha skilda räddningsledarefunktioner för olika räddningstjänster till sjöss.

Vad avser huvudmannaskapet för sjöräddningstjänst: liv redovisas olika argument för och emot ett överförande av ansvaret till kustbevakningen. Argumenten för ett bibehållande av huvudmannaskapet hos sjöfartsverket kan jag till nöds acceptera men dessa argument kan lika väl användas för att ifrågasätta om kustbevakningen skall ha ansvaret för sjöräddning: miljö. Bevisligen har kustbevakningen - detta till trots - kunnat på ett tillfredsställande sätt leva upp till sitt ansvar. Enligt min mening har dessa argument därför begränsat värde som utvärderingsinstrument rörande huvudmannaskapet. Å andra sidan kan jag aceptera att huvudmannaskapet får kvarligga hos sjöfartsverket i avvaktan på utfallet av omlokaliseringen och kompetensuppbyggnaden av kustbevakningens centrala ledning. Beroende på detta ter det sig dock nödvändigt att på sikt åter pröva frågan om hela sjöräddningstjänstansvaret. Uppbyggnaden av den nya kustbevakningsmyndigheten bör därför ägnas stor uppmärksamhet för att bedöma möjligheten att ålägga kustbevakningen ett större ansvar i framtiden.

Avslutningsvis vill jag beröra frågan om kustbevakningens relationer till försvarsmakten och dess möjlighet att behålla den civla profil som inte minst riksdagen fäst så stort avseende vid. Detta är av stor betydelse för kustbevakningens framtid och den framtoning som kustbevakningen hittills haft, inte minst gentemot våra grannländer. Framförallt är frågan om ÖB:s möjlighet att

påverka kustbevakningens planering och utveckling genom ekonomisk styrning av avgörande betydelse. Vid de diskussioner som i ett inledande skede fördes med bl a företrädare för dåvarande kustbevakningsledning och personalen hävdades att

- kustbevakningen skall vara en självständig, civil mynidghet direkt under försvarsdepartementet och helt utanför försvarsmakten i fred

- finansieringen av kustbevakningens verksamhet sker genom särskilda anslag inom den militära utgiftsramen

- kustbevakningen skall tillämpa försvarets planerings- och ekonomisystem i den omfattning som är lämplig i förhållande till verksamheten

- kustbevakningen inger sin anslagsframställning och programplan direkt till regeringen med möjlighet för ÖB att yttra sig över produkterna.

Ovanstående uttalande var av avgörande betydelse för personalen vid dåvarande tullverkets kustbevakning i deras ställningstagande för eller emot den nya organisationsbildningen och upplevdes som en förutsättning för bibehållandet av kustbevakningens civila profil och utveckling.

De regler som nu kommer att gälla för inordnandet av kustbevakningen i försvarets planerings- och ekonomisystem är på avgörande punkter annorlunda.

Sålunda skall kustbevakningen inge sin anslagsframställning till regeringen med utgångspunkt i de ramar som ÖB anger som grund för planeringen. Detta innebär att ÖB avväger kustbevakningens anslagsbehov mot de övriga myndigheternas behov inom den militära utgiftsramen. Detta sätt att hantera kustbevakningens medelsbehov och äskande är avgjort annorlunda än den tidigare beskrivna möjligheten för ÖB att yttra sig över kustbevakningens framställningar.

Även om man strikt sett inte kan hävda att kustbevakningens civila framtoning i den normala verksamheten till sjöss påverkas av ovanstående är det allvarligt nog att ÖB med ekonomiska planringsramar kan styra en civil myndighets verksamhetsutveckling som i hög grad baserar sig på andra civila myndigheters krav och förväntningar på kustbevakningens tjänster. I detta hänseende finns varken behov eller anledning för ÖB att styra kustbevakningens verksamhetsutveckling eller att låta kustbevakningens planering bli avhängig sådana omständigheter inom försvarmakten som ej alls har med kustbevakningens verksamhet att göra. Enda argumentet för en sådan ordning baseras på att samordnings- och samverkansfördelar försvaret -kustbevakningen skall tas till vara. Detta låter sig helt säkert göras även med den andra metoden, inte minst mot bakgrund av de begränsade samordningsvinster som indikeras i kommitténs ställningstagande.

Enligt min mening bör därför kustbevakningen inom huvudtitel 4 erhålla ett eget
huvudprogram och där anvisas medel för verksamheten, baserad på egen anslagsframställning och programplan, utarbetad efter samråd med ÖB och med möjlighet för denne att yttra sig i samband med överlämnandet till regeringen. Ett sådan förfarande är det enda möjliga om kustbevakningens frihet och oberoende gentemot försvarsmakten skall kunna funktionellt garanteras. Detta är av väsentlig betydelse för kustbevakningen och personalens tro på sin organisation och framtida verksamhet.

Sven Uhler

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
8. UD:s presstjänst. UD.
9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
10. Två nya treåriga linjer. U.
11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
12. Den regionala problembilden. A.
13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
20. Tullregisterlag m.m. Fi.
21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
23. Parkeringsköp. Bo.
24. Statligt finansiellt stöd? I.
25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]
Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]
Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]
Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]
Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]
Tullregisterlag m.m. [20]
Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]
Två nya treåriga linjer. [10]
Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]
Mångfald mot enfald. Del 1. [13]
Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. [14]
Regionalpolitikens förutsättningar. [19]

Industridepartementet

Statligt finansiellt stöd. [24]
Rapporter till finansieringsutredningen. [25]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]
Integriteten vid statistikproduktion. [3]
Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]
Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]
SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]

Bostadsdepartementet

Parkeringsköp. [23]

Miljö- och energidepartementet

Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. [21]

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-10311-7 ISSN 0375-250X