

Statens maritima verksamhet

- Mål för verksamheten och uppgifter för de maritima myndigheterna
- Beskrivning av ansvarsfördelning, resurser och kostnader samt av hur verksamheten bedrivs
- Överväganden i organisationsfrågor
- Förslag till effektivitetshöjande åtgärder

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

Betänkande av Sjöverksamhetskommittén
Stockholm 1996



Statens maritima verksamhet

- Mål för verksamheten och uppgifter för de maritima myndigheterna
- Beskrivning av ansvarsfördelning, resurser och kostnader samt av hur verksamheten bedrivs
- Överväganden i organisationsfrågor
- Förslag till effektivitetshöjande åtgärder

SOU

1996:41

Betänkande av Sjöverksamhetskommittén
Stockholm 1996





Statens offentliga utredningar
1996:41
Försvarsdepartementet

Statens maritima verksamhet

- Mål för verksamheten och uppgifter för de maritima myndigheterna
- Beskrivning av ansvarsfördelning, resurser och kostnader samt av hur verksamheten bedrivs
- Överväganden i organisationsfrågor
- Förslag till effektivitetshöjande åtgärder

Betänkande av Sjöverksamhetskommittén
Stockholm 1996



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 9 december 1993 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdraget att effektivisera den statliga maritima verksamheten. Uppdraget avsåg i första hand den verksamhet som bedrivs av marinen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, och sjöpolisen. Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 29 mars 1994 dåvarande landshövdingen Kjell A. Mattsson att vara ordförande i kommittén. Samma dag förordnades som ledamöter i kommittén dåvarande riksdagsledamoten Gunhild Bolander (c), riksdagsledamoten Åke Carnerö (kds), dåvarande riksdagsledamöterna Robert Jousma (nyd) och Bertil Måbrink (v), riksdagsledamoten Sverre Palm (s), dåvarande riksdagsledamöterna Per Stenmarck (m) och Lars Sundin (fp) samt riksdagsledamoten Karin Wegestål (s).

Den 24 januari 1995 entledigades Robert Jousma och Per Stenmarck från sina uppdrag. Samma dag förordnades riksdagsledamöterna Thomas Julin (mp), Göthe Knutson (m) och Hans Stenberg (s) som ledamöter i kommittén.

Den 13 april 1995 entledigades Åke Carnerö från sitt uppdrag samt förordnades f.d. riksdagsledamoten Kenneth Lantz (kds) till ledamot i kommittén.

Som experter har enligt beslut av den 29 mars 1994 medverkat dåvarande chefsjuristen vid Sjöfartsverket, numera sjösäkerhetsdirektören Johan Franson, administrative direktören vid Kustbevakningen Hans Lindqvist, kommandörkaptenen Michael Råman samt polismästaren Sune Sandström. Michael Råman entledigades från sitt uppdrag den 26 maj 1994. Sist nämnda datum förordnades kommandören Christer Nordling att medverka som expert i kommittén.

Som sakkunniga har medverkat - fr.o.m. den 26 maj 1994 t.o.m. uppdragets slutförande om inte annat sägs - departementssekreteraren Anders Bergwall, polisintendenten Leif Jennekvist (t.o.m. den 24 oktober 1994), departementssekreteraren Maria Linna-Angestav (t.o.m. den 30 april 1995), departementssekreteraren Alf Stenqvist, polisintendenten Anne-Marie Hedström (fr.o.m. den 25 oktober 1994) samt departementsrådet Lennart Sylvén (fr.o.m. den 1 augusti 1994).

Som sekreterare förordnades den 29 mars 1994 hovrättsassessorn Stefan Olsson och som biträdande sekreterare den 8 juni 1994 respektive den 2 juni 1995 planeringsdirektören Gun Zachrisson och ekonomie doktorn Staffan Gran.

Kommittén har antagit namnet Sjöverksamhetskommittén. Härmed överlämnas betänkandet Statens maritima verksamhet.

Till betänkandet fogas reservationer av Thomas Julin, Bertil Måbrink, Sverre Palm, Hans Stenberg och Karin Wegestål.

Kommittén fortsätter arbetet med att överväga särskild fråga om lokalisering av Kustbevakningens Regionledning Ost.

Stockholm i mars 1996

Kjell A. Mattsson

Gunhild Bolander

Thomas Julin

Göthe Knutson

Kenneth Lantz

Bertil Måbrink

Sverre Palm

Hans Stenberg

Lars Sundin

Karin Wegestål

/Stefan Olsson

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	13
<i>Sammanfattning samt redogörelse för behandlingen av generella kommittédirektiv m.m.</i>	17
I INLEDNING	21
1 <i>Uppdraget</i>	21
1.1 Direktiven	21
1.2 Gränserna för uppdraget	22
2 <i>Utredningsarbetet</i>	23
II STATENS SJÖVERKSAMHET I FREDSTID — Kommitténs överväganden beträffande uppgifter, mål, prioriteringar och omfattningen av det offentligas åtaganden	25
3 <i>Sammanfattning</i>	25
4 <i>Inledning</i>	27
5 <i>Övergripande samhällsmål för statlig verksamhet</i>	29
6 <i>Vad är statlig sjöverksamhet? — presentation av statens uppgifter till sjöss</i>	31
6.1 Inledning	31
6.2 Skapandet av fysiska förutsättningar för sjöfartens bedrivande	31
6.3 Hävdandet av territoriet och närstående uppgifter	32
6.4 Upprätthållandet av lag och ordning	32
6.5 Förebyggandet av olyckor	33
6.6 Räddningstjänst	33
7 <i>Målsättningar och prioriteringar för den statliga sjöverksamheten</i>	35
7.1 Inledning	35

7.2	Övergripande verksamhetsmål och operativa mål för statens sjöverksamhet	35
7.2.1	Skapandet av fysiska förutsättningar för sjöfartens bedrivande	36
7.2.2	Hävdandet av territoriet	36
7.2.3	Upprätthållandet av lag och ordning	37
7.2.4	Förebyggandet av olyckor	41
7.2.5	Räddningstjänsten	41
7.3	Prioriteringar beträffande statens sjöverksamhet	43
7.3.1	Inledning	43
7.3.2	Allmänt om prioriteringar i dagsläget	43
7.3.3	Nationella och internationella förändringar som berör sjöverksamheten	44
7.3.4	Situationen till sjöss — trafik och incidenter av olika slag m.m.	47
7.3.5	Kommitténs överväganden i prioriteringsfrågor	50
8	<i>Den nuvarande statliga sjöverksamheten bör alljämt omfattas av ett offentligt åtagande</i>	53
8.1	Inledning	53
8.2	Framkomligheten till sjöss och skapandet av förutsättningarna för en säker sjöfart	53
8.3	Hävdandet av territoriet, upprätthållandet av lag och ordning samt förebyggandet av olyckor	54
8.4	Sjö- och miljöräddningstjänsten	54
8.5	Natur och miljövård	55
8.6	Statligt eller kommunalt ansvar?	55
III	NUVARANDE ORDNING	57
9	<i>Sammanfattning</i>	57
10	<i>Inledning</i>	59
11	<i>Ansvarsfördelning inom den statliga sjöverksamheten, översikt i tabellform</i>	61
11.1	Skapandet av fysiska förutsättningar för sjöfartens bedrivande	61
11.2	Hävdandet av territoriet och vissa närstående uppgifter	62
11.3	Upprätthållandet av lag och ordning	62
11.4	Förebyggandet av olyckor	65

11.5	Räddningstjänst	66
12	<i>De maritima myndigheternas organisationer, resurser och allmänt om deras verksamheter</i>	67
12.1	Inledning	67
12.2	Sjöfartsverket	67
12.2.1	Uppgifter och organisation i stort	67
12.2.2	Central ledning	68
12.2.3	Regional och lokal organisation	68
12.2.4	Resurser	70
12.2.5	Resursutnyttjande inom Sjöfartsverket	71
12.2.6	Allmänt om Sjöfartsverkets verksamhet	71
12.3	Kustbevakningen	71
12.3.1	Uppgifter och organisation i stort	71
12.3.2	Central ledning	72
12.3.3	Regional ledning	72
12.3.4	Lokal organisation	73
12.3.5	Resurser	73
12.3.6	Resursutnyttjande inom Kustbevakningen	74
12.3.7	Allmänt om Kustbevakningens verksamhet	75
12.4	Marinen	75
12.4.1	Uppgifter och organisation i stort	75
12.4.2	Central ledning	76
12.4.3	Närmare om regional organisation och verksamhet	76
12.4.4	Resurser	78
12.4.5	Resursutnyttjande för civil verksamhet inom marinen	79
12.4.6	Allmänt om marinens verksamhet	79
12.5	Sjöpolisens	80
12.5.1	Uppgifter och organisation	80
12.5.2	Resurser	80
12.5.3	Resursutnyttjande inom sjöpolisens	81
12.5.4	Allmänt om sjöpolisens verksamhet	82
12.6	Sjöverksamhet hos andra myndigheter m.fl.	82
12.6.1	Fiskeriverket	82
12.6.2	Statens naturvårdsverk (SNV)	83
12.6.3	Sveriges geologiska undersökning (SGU)	83
12.6.4	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)	84
12.6.5	Sjöräddningssällskapet (SSRS: Svenska Sällskapet för Räddning av Skeppsbrutne)	84

13	<i>Närmare om regleringen av den statliga sjöverksamheten och om hur uppgifterna löses</i>	87
13.1	Inledning	87
13.2	Allmänt om myndigheternas samverkan	87
13.3	Allmänt om tjänstemännens befogenheter	89
13.3.1	Inledning	89
13.3.2	Generella befogenheter enligt rättegångsbalken och polislagen	90
13.3.3	Kustbevakningens polisiära befogenheter enligt LKP	92
13.3.4	Försvarsmaktens generella befogenheter vid biträde åt andra myndigheter till sjöss	94
13.4	Skapandet av de fysiska förutsättningarna för sjöfartens bedrivande	95
13.4.1	Reglering och kort om utförandet	95
13.5	Hävdandet av territoriet	96
13.5.1	Reglering och kort om utförandet	96
13.5.2	Befogenheter	97
13.6	Övervakning till skydd för vissa anläggningar och militära skyddsområden	98
13.6.1	Reglering och kort om utförandet	98
13.6.2	Befogenheter	99
13.7	Allmän polisiär verksamhet till sjöss	100
13.7.1	Reglering och kort om utförandet	100
13.7.2	Befogenheter	101
13.8	Tullkontroll och smugglingsbekämpning	101
13.8.1	Reglering och kort om utförandet	101
13.8.2	Befogenheter	102
13.9	Utlänningskontroll	104
13.9.1	Reglering och kort om utförandet	104
13.9.2	Befogenheter	105
13.10	Övervakning och kontroll av yrkesfisket	107
13.10.1	Reglering och kort om utförandet	107
13.10.2	Befogenheter	108
13.11	Förebyggandet av olyckor	108
13.11.1	Inledning	108
13.11.2	Reglering och kort om utförandet	109
13.11.3	Befogenheter	111
13.12	Räddningstjänsten	112
13.12.1	Allmänt om samhällets räddningstjänst	112
13.12.2	Regleringen	113
13.12.3	Utförandet	114
13.12.4	Befogenheter i räddningstjänsten	117

13.13	Kort om övrig statlig verksamhet till sjöss	117
14	<i>De maritima myndigheternas uppgifter under höjd beredskap</i>	121
14.1	Inledning	121
14.2	Kustbevakningen	121
14.3	Sjöfartsverket	122
14.4	Polisen	122
15	<i>Internationella perspektiv och jämförelser med de nordiska grannländernas sjöverksamhetsorganisationer</i>	123
15.1	Inledning	123
15.2	Internationella organisationer och överenskommelser utanför EU	123
15.2.1	FN:s Havsrättskonvention (UNCLOS)	123
15.2.2	International Maritime Organization (IMO)	124
15.2.3	International Labour Organisation (ILO)	126
15.2.4	Helsingforskonventionen, Bonnavalet och Köpenhamnsavtalet	127
15.2.5	Hamnstatskontroll	127
15.2.6	Internationella överenskommelser på fiskets område	127
15.2.7	Internationellt tull- och polissamarbete	128
15.3	EU och sjöverksamheten	129
15.3.1	Inledning	129
15.3.2	Sjöfarten	130
15.3.3	Gränskontrollerna	133
15.3.4	Brottsbekämpningen	134
15.3.5	Fisket	134
15.3.6	Försvaret	135
15.4	Kort om samarbete med länder i vårt närområde	135
15.5	Organisationen av sjöverksamheten i våra nordiska grannländer	136
15.5.1	Danmark	136
15.5.2	Finland	139
15.5.3	Norge	141
16	<i>Tidigare utredningar rörande statens maritima verksamhet</i>	147
16.1	Inledning	147
16.2	Kommittén för miljörisker vid sjötransporter (MIST)	147
16.3	Sjöövervakningskommittén (SÖK)	148
16.4	Utredningen om service och övervakning	151

16.5	Utredningen om miljövardens organisation	152
16.6	Kustbevakningskommittén	153
16.7	Sjöpolisutredningen	156
16.8	Yttre gränskontrollutredningen	157
17	<i>Kostnaderna för den statliga maritima verksamheten</i>	159
17.1	Allmänt	159
17.2	Kustbevakningen	159
17.3	Sjöfartsverket	160
17.4	Sjöpolisen	160
17.5	Försvarsmakten (marinen)	161
IV	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	163
18	<i>Inledning med utgångspunkter för det fortsatta resonemanget</i>	163
18.1	Ambitionsnivå för den statliga sjöverksamheten	163
18.2	Prioriteringarna och de geografiska fördelningarna av resurserna	164
18.3	Vad menas med högre effektivitet och hur kan detta uppnås?	166
18.4	Hur uppnås optimalt resursutnyttjande?	166
18.5	Allmänt om stordriftsalternativet	167
	18.5.1 Ett militärt alternativ	168
	18.5.2 Ett civilt alternativ — ett nytt "Sjöverk"	170
18.6	Samverkan över befintliga myndighetsgränser	173
18.7	Ansvarsfördelningen	174
	18.7.1 Ansvaret för sjöräddningstjänsten	174
	18.7.2 Ansvaret för sjöfartsinspektionen	176
19	<i>Behövs både Kustbevakningen och sjöpolisen?</i>	177
19.1	Inledning med kort sammanfattning av nuvarande ordning	177
19.2	Alternativ till nuvarande ordning	179
	19.2.1 Varför ändra det bestående?	179
	19.2.2 Sjöpolisalternativet	179
	19.2.3 Kustbevakningsalternativet	180
19.3	Kommitténs överväganden	180
20	<i>Försvarsmakten bör i högre grad delta i den civila övervakningsverksamheten till sjöss</i>	185
20.1	Inledning med kort sammanfattning av nuvarande ordning	186

20.2	Försvarsmaktens möjligheter att delta i civil verksamhet	187
20.2.1	Allmänt om förutsättningarna	187
20.2.2	Särskilt angående möjligheterna till deltagande vid civil övervakning till sjöss	187
20.3	Kommitténs överväganden	188
21	<i>Samverkansfrågor i övrigt</i>	191
21.1	Inledning — med överväganden angående styrning av myndigheterna mot ökad samverkan	191
21.2	Informationsinsamling och informationsutbyte	192
22	<i>Massflykt till Sverige över havet — ledning och samverkan i en resurskrävande situation</i>	195
22.1	Inledning	195
22.2	Kort om Hot- och riskutredningens arbete och slutsatser	196
22.3	Massflykt till Sverige ur sjöverksamhetsperspektiv	197
22.4	Kommitténs överväganden	198
22.4.1	Inledning	198
22.4.2	Utgångspunkter för kommitténs förslag	199
22.4.3	De maritima myndigheternas uppgifter i en massflyktssituation	199
22.4.4	Övervakning och ledning bör samlas till en central	200
22.4.5	Ledningen för insatserna till sjöss bör läggas på så få händer som möjligt	200
22.4.6	Hur skall de sjögående resurserna användas?	202
22.4.7	Genomförande	203
	<i>Reservationer</i>	205
	<i>Bilagor:</i>	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv (1993:136)	207
	Bilaga 2 Kommittédirektiv (1994:158)	213
	Bilaga 3—9 Kartor	217

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
CCC	Customs Cooperation Council
COLREG	Convention on the International Regulation for Preventing Collisions at Sea, 1972
Ds	Departementsserien
EEA	Europeiska miljöagenturen (European Environment Agency)
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
EUROS	Europeiskt fartygsregister
FiskeriV	Fiskeriverket
FM	Försvarsmakten
FMB	Fårösunds marinbrigad
FN	Förenta nationerna
FöU	Försvarsutskottet
GMDSS	Global Maritime Distress and Safety System
GUSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
HELCOM	Helsingforskommissionen
Hkpdv	Helikopterdivision
ICES	Internationella Havsforskningsrådet (International Council for the Exploration of the Sea)
IKFN-förordningen	Förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m.
IKO	Indre Kystoppsyn (Norge)

ILO	International Labour Organization
IMO	International Maritime Organization
ISM-koden	International Safety Management, (eg.; "International Management Code for the Safety Operation and for Pollution Prevention")
KBV	Kustbevakningen
LKP	Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning
Lst	Länsstyrelsen
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from ships, 1973 (modifierad 1978)
MDÖ	Öresunds Marindistrikt
MEPC	The Maritime Environment Protection Committee
MIST	Kommittén för miljörisker vid sjötransporter
MISTY	Miljöstyrelsen (Danmark)
MKG	Gotlands Militärkommando
MKN	Norrlandskustens Marinkommando
MKO	Ostkustens Marinkommando
MKS	Sydskustens Marinkommando
MKV	Västskustens Marinkommando
MRCC	Maritime Rescue Coordination Centre
MRSC	Maritime Rescue Sub Centre
MSC	The Maritime Safety Committee
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OSC	On Scene Commander
OSPARCOM	Oslo- och Pariskommissionerna
Paris MOU	The Paris Memorandum of Understanding on Port State Control
PL	Polislagen (1984:387)
Prop.	proposition

PTN-samarbetet	Polis — tull — narkotika i Norden
RB	Rättegångsbalken
RITS	Kommunala styrkor för RäddningsInsatser Till Sjöss
ro-ro	roll-on — roll-of
RPS	Rikspolisstyrelsen
SAR	1979 års internationella sjöräddningskonvention (International Convention on Maritime Search and Rescue)
SFS	Svensk författningssamling
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SJÖFS	Sjöfartsverkets författningssamling
Sjöv	Sjöfartsverket
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
SNV	Statens naturvårdsverk
SOK	Sjövärnets Operativa Kommando (Danmark)
SOLAS	IMO:s sjösäkerhetskonvention (International Convention for the Safety of Life at Sea)
SOU	Statens offentliga utredningar
SRV	Statens räddningsverk
SSRS	Svenska Sällskapet för Räddning av Skeppsbrutne
SÖK	Sjöövervakningskommittén
TU	Trafikutskottet
TuF	Tullförordningen (1994:1558)
TuL	Tullagen (1994:1550)
TullIV	Tullverket
UtlF	Utlänningsförordningen (1989:547)
UtlL	Utlänningslagen (1989:529)
VEU	Västeuropeiska unionen
VSL	Varusmuggningslagen (1960:418)

VTS	Vessel Traffic Service
YGK	Yttre gränskontrollkonventionen
ÖB	Överbefälhavaren

Sammanfattning samt redogörelse för behandlingen av generella kommittédirektiv m.m.

Inledning

Sjöverksamhetskommittén har haft till uppdrag att överväga samordning och effektivisering av statens maritima verksamhet. Uppdraget har i första hand avsett den verksamhet som bedrivs av marinen (i fredstid), Kustbevakningen, Sjöfartsverket och sjöpolisen. Denna verksamhet omfattar statliga uppgifter som att; hävda territoriet, skapa de fysiska förutsättningarna för sjöfartens bedrivande (infrastruktur), upprätthålla lag och ordning till sjöss (inkl. civil gränsövervakning och övervakning av fisket), förebygga olyckor samt hålla räddningstjänst till sjöss (sjö- och miljöräddningstjänst).

Inledande överväganden

Vi har funnit att de verksamheter vi granskat alltjämt bör omfattas av ett åtagande för det offentliga. Verksamheterna är till helt övervägande del sådana som kan benämnas genuint kollektiva nyttigheter och som staten därför bör garantera. Vidare konstaterar vi att statens ambitionsnivå för verksamheten till sjöss inte bör sänkas jämfört med vad som gäller i dag. I stället talar omständigheterna för att ambitionsnivån måste höjas på ett par områden. Det gäller den civila gränskontrollen (tull- och utlänningskontroll), fiskekontrollverksamheten och säkerhetsarbetet inklusive räddningstjänsten. Omständigheterna som talar för detta utgörs dels av vårt EU-medlemskap och de nya krav som följer härav, dels av den ökade fartygstrafiken — främst från östra Europa.

Vi har inte funnit några generella brister i de ansvariga myndigheternas sätt att sköta sina respektive uppgifter i dag. Därmed inte sagt att sjöverksamheten totalt sett bedrivs med optimal effektivitet. Efter att ha undersökt olika former av stordriftsalternativ — med hypotesen att förutsättningar för effektivitetshöjningar kan åstadkommas genom att ansvaret och planeringen läggs i så få händer som möjligt — har vi funnit att de förbättringar som kan göras står att finna i ökad samverkan över myndighetsgränserna. Vi föreslår sålunda inte några

organisationsförändringar. Inte heller har vi funnit skäl för att förändra gällande ansvarsfördelning myndigheterna emellan.

Förslagen

De förslag vi ställt kan delas upp i tre huvudpunkter, alla med syfte att ta tillvara de resurser som finns på bästa sätt genom att öka samverkan mellan myndigheterna.

Den första avser förhållandet mellan Kustbevakningen och sjöpolisen, två aktörer som har många sammanfallande arbetsuppgifter till sjöss. Vi anser att det är mycket viktigt att Kustbevakningens och sjöpolisens arbete koordineras, eftersom det annars finns en risk för resursslöseri genom dubblering av övervakningen till sjöss. Vidare är det angeläget att polisen kan erhålla stöd av sjögående enheter i de kustområden där sjöpolisgrupper saknas. Vi har därför föreslagit att Kustbevakningen och Rikspolisstyrelsen ges ett särskilt uppdrag att utveckla samverkan mellan Kustbevakningen och polisen. För att skapa förutsättningar för en vidareutveckling av samarbetet mellan myndigheterna bedömer vi att Kustbevakningen bör ges ytterligare polisiära befogenheter, dels i enlighet med vad Yttre gränskontrollutredningen föreslagit beträffande utlänningskontroller (SOU 1994:124), dels generell i de fall polisen begär bistånd. De konkreta förslagen utvecklas i kapitel 19.

Den andra punkten rör tillvaratagandet av Försvarmaktens resurser i civil verksamhet. Vi anser att Försvarmakten, under viss samplanering med Kustbevakningen, bör kunna delta i högre grad i den civila övervakningen och gränskontrollen till sjöss. Viss restriktivitet är dock påkallad och en förutsättning för att Försvarmakten skall kunna ingripa bör vara att detta begärs av ansvarig civil myndighet. En utgångspunkt är vidare att Försvarmaktens deltagande sker inom ramen för dess egen verksamhetsutövning. Förslagen utvecklas i kapitel 20.

Den tredje delen av våra förslag grundas på mer generella överväganden rörande de maritima myndigheternas samverkan. Vi har under vårt utredningsarbete konstaterat att samverkan förekommer i hög grad och att den kontinuerligt utvecklas. Vi har övervägt att skapa former för detta utvecklingsarbete och forum för undersökning av vad som är praktiskt möjligt och rimligt i samverkansfrågor. Vi har dock inte kunnat konstatera något behov av någon mer formaliserad samverkansform. Arbetet med att hitta nya samverkansformer och för myndigheterna gemensamma lösningar på problem är det till största delen myndigheternas sak att bedriva. Ett område som framstår som särskilt viktigt i de maritima myndigheternas verksamheter är

insamlingen av uppgifter om vad som händer till sjöss. Sätten för att samla information är många och myndigheterna har olika källor. Informationsutbyte förekommer men vi anser att systemen för informationsinsamling och informationsutbyte bör granskas ytterligare. Detta framstår som särskilt viktigt i en tid då den tekniska utvecklingen erbjuder flera alternativa former för elektronisk övervakning till sjöss. Vi har därför föreslagit att en särskild utredning tillsätts med uppgift att kartlägga myndigheternas informationsbehov och — om så bedöms erforderligt — lämna förslag till ett mer samordnat system för informationsbehandling för de berörda myndigheterna. Förslaget utvecklas i kapitel 21.

Slutligen har kommittén haft att ta ställning till organisation och ledning av statens maritima resurser vid massflyktssituationer som beskrivits av Hot- och riskutredningen i betänkandet Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande (SOU 1993:89). Våra förslag i denna del presenteras i kapitel 22. och bygger på att nuvarande ansvarsfördelning myndigheterna emellan i princip består även i en krissituation som den beskrivna men att en högre grad av samverkan skapas genom att ledningsfunktionerna samlas vid en av marinens sjöcentraler (alternativt annan ledningscentral).

Förslagets utformning

De flesta av våra förslag förutsätter ytterligare arbete i någon form. Med den tid som stått till vårt förfogande har vi t.ex. inte haft möjlighet att göra sådana slutliga överväganden som krävs för att lägga förslag till författningstext. Vi har i dessa fall dock pekat på vilka författningar som måste ändras och sökt att noga ange vad som bör eftersträvas.

Kommitténs överväganden beträffande generella kommittédirektiv

Vi har den 21 februari 1996 tillställt Förvarsdepartementet en redovisning av vår prövning av det offentliga åtaganden på sjöverksamhetsområdet i enlighet med direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva sådana åtaganden (dir. 1994:23). Som ovan uttalats är vår slutsats att de områden vi granskat alltjämt bör omfattas av ett åtagande för det offentliga. Motiven till detta ställningstagande redovisas i kapitel 8.

Kommittén har genomgående tagit hänsyn till EU-aspekter i enlighet med direktiven (dir. 1988:43) om beaktande av EU-aspekter i utredningsverksamheten.

Våra överväganden och förslag ligger på en sådan övergripande nivå att direktiven (dir. 1992:50) om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser och direktiven (dir. 1994:124) om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser inte bedömts som aktuella i vårt arbete.

Genomförande och kostnader

Våra förslag förutsätter som nämnts visst ytterligare arbete. Det är dels fråga om arbete med utformning av författningstext, dels uppdrag till myndigheterna att utarbeta och genomföra viss samverkansordning. För vissa av förslagets genomförande i praktiken — särskilt vad gäller Försvarmaktens deltagande i civil övervaknings- och kontrollverksamhet — krävs viss utbildningsinsats. Vi bedömer att denna insats bör kunna genomföras inom ramen för myndigheternas ordinarie utbildnings- och övningsverksamhet och att den därför inte är förenad med annat än marginella extra kostnader.

I INLEDNING

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

Regeringen beslutade den 9 december 1993 att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att överväga en ytterligare samordning och effektivisering av statens maritima verksamhet. Kommittén fick härvid, enligt de ursprungliga direktiven (dir. 1993:136, se *bilaga 1*), i uppdrag att:

— bedöma om den inriktning som hittills gällt för myndighetsuppgifterna inom statens maritima verksamhet fortfarande är ändamålsenlig i alla delar eller om en förskjutning av tyngdpunkten och insatserna mot något uppgiftsområde bör ske samt

— pröva om dagens samverkansmönster ger tillräckligt resultat i form av ett effektivt utnyttjande av de samlade statliga resurserna och, om så inte är fallet, lägga fram förslag till förbättringar.

Uppdraget skulle enligt direktiven i första hand avse de verksamheter som bedrivs av marinen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och sjöpolisen. I direktiven gavs vidare följande utgångspunkter:

— ansvaret för civila uppgifter skall också i fortsättningen ligga på civila myndigheter,

— kommitténs förslag till förändringar skall göras inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur och

— Kustbevakningens karaktär som civil, självständig myndighet direkt under regeringen liksom Sjöfartsverkets ställning som affärsverk med huvudansvar för sjösäkerheten och sjöfartens infrastruktur skall bibehållas.

Den 22 december 1994 beslutades tilläggsdirektiv till kommittén (dir. 1994:158, se *bilaga 2*) med innebörden att de utgångspunkter för arbetet som nyss angetts togs bort.

Därefter har regeringen genom beslut den 29 juni 1995 givit kommittén i uppdrag att överväga frågan om lokalisering av Kustbevakningens Regionledning Ost (redovisas inte i detta betänkande utan i särskild rapport) samt genom beslut den 21 december 1995 överlämnat Försvarsutskottets betänkande 1995/96:FöU1 till kommittén.

Härutöver har kommittén haft att beakta generella direktiv vilket skett i enlighet med vad som redovisats i den inledande sammanfattningen under särskild rubrik.

1.2 Gränserna för uppdraget

Kommittén har begränsat arbetet till att avse de myndigheter som anges i direktiven och till statens sjöverksamhet i fredstid. För att en helhetsbild av den maritima verksamheten skall erhållas har vi dock kort beskrivit andra myndigheter vars verksamheter har anknytning till sjön, som t.ex. Fiskeriverket (FiskeriV), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Sveriges geologiska undersökning (SGU). Med hänsyn till tidsperspektivet har vi i huvudsak fått hålla oss till övergripande frågor om organisationsmodeller och ansvarsfördelning. De samverkanslösningar som kan stå att finna i "det lilla" och som består i möjligheterna att utrusta vissa särskilda fartyg för flerbruk, samlokalisering i vissa särskilda hamnar m.m. har vi inte kunnat undersöka närmare.

Andra gränsdragningar har följt av annan pågående utredningsverksamhet som t.ex. Sjöfartspolitiska utredningen som avgav betänkande i november 1995 (SOU 1995:112) och den ännu arbetande kommittén för organisation av inspektionsverksamhet på transportområdet (dir. 1995:77) med uppdrag att se över den statliga inspektionsverksamheten som helhet (däribland Sjöfartsinspektionen) och bl.a. pröva frågor om sammanslagningar. Vi har sålunda inte arbetat med sjöfartspolitiska frågor eller analyserat eventuella fördelar med att låta Sjöfartsinspektionens verksamhet slås samman med annan statlig inspektionsverksamhet.

Vi har vidare utgått från de bestämmelser vars efterlevnad de maritima myndigheterna har att kontrollera eller som på annat sätt anger vad det är som skall utföras. Vi har alltså inte övervägt ändringar av sjötrafiklagstiftning, tullbestämmelser, bestämmelser om lotsplikt etc. utan prövat organisationsfrågor m.m. mot bakgrund av nuvarande ordning vad gäller denna typ av bakomliggande bestämmelser.

2 Utredningsarbetet

Vi påbörjade — bortsett från ett första konstituerande sammanträde under våren 1994 — vårt arbete i oktober 1994. Orsaken till att arbetet inte startade tidigare är att ordföranden och kommitténs huvudsekreterare fram t.o.m. september 1994 arbetade i Yttre gränskontrollutredningen som lade fram betänkande under hösten 1994. Efter tilläggsdirektiverna i december samma år har uppdraget i princip varit att förutsättningslöst granska statens sjöverksamhet och att pröva att effektivisera densamma.

Det inledande arbetet med att kartlägga statens maritima verksamhet (undersöka den rättsliga regleringen på olika områden, myndigheternas organisationer, resurser och resursutnyttjande samt hur uppgifterna löses i praktiken och vad verksamheterna kostar) har varit relativt omfattande och tidsödande. Statens sjöverksamhet innehåller många aktörer med olika organisationsstrukturer och väsensskilda uppgifter, regelsystemet är i vissa delar svåröverskådligt och samverkansformerna varierar lokalt. Efter arbetet med att skapa en bild av nuvarande ordning — som bl.a. bestod i ett flertal studiebesök hos de maritima myndigheterna — gjordes en analys av vilka syften som bär upp olika verksamheter och vilka mål som gäller eller bör gälla för de olika uppgifterna. Här genomfördes studier av uttalanden från statsmakternas sida, analyser av vilka krav som ställs internationellt m.m. För att ställningstaganden i prioriteringshänseenden skulle kunna göras togs "hotbilder" och annat underlag som beskrev situationen till sjöss fram bl.a. beträffande oljeutsläpp, upptäckta fall av "människo-smuggling" och gränskränkningar till sjöss samt skärgårdsbefolkningens koncentration.

Parallellt med detta arbete undersökte vi det internationella inflytandet på sjöverksamheten och gjorde jämförelser med hur denna var organiserad i Danmark, Finland och Norge. Större delen av kommittén företog studiebesök hos Sjövärnets operativa kommando i Århus och hos norska Försvarsdepartementet i Oslo.

Efter att faktaunderlag insamlats gick vi vidare med att undersöka olika alternativ, varvid inte obetydlig tid ägnades åt fältstudier i avsikt att närmare pröva vad som i betänkandet redovisas som ett civilt alternativ — ett nytt "Sjöverk". De olika uppslagen har bearbetats

och de förslag som redovisas är vad vi slutligen funnit påkallat och rimligt.

Vi har genomgående sökt att hålla oss á jour med det utvecklingsarbete som rör sjöverksamheten och som hela tiden pågår, inte minst internationellt. Vad gäller utvecklingen på nationellt plan har det senaste totalförsvarsbeslutet påverkat vårt arbete i hög grad.

Utredningsarbetet har präglats av omfattande och täta kontakter med de myndigheter som anges i direktiven samt med andra myndigheter, utredningar och organisationer. Förutom de i direktiven angivna myndigheterna bör Försvarsberedningen, FiskeriV, Tullverket (TullV), Statens naturvårdsverk (SNV), SMHI, SGU, Sjöräddnings-sällskapet (SSRS) och Sveriges Redareförening framhållas. Regelbundna kontakter har även hållits med ovan nämnda kommitté med uppgift att granska statens inspektionsverksamhet och med berörda arbetstagarorganisationer.

II STATENS SJÖVERKSAMHET I FREDSTID — Kommitténs överväganden beträffande uppgifter, mål, prioriteringar och omfattningen av det offentligas åtaganden

3 Sammanfattning

Den statliga sjöverksamheten bärs upp av många olika intressen och syftet med statens åtgärder till sjöss varierar. I bakgrunden finns vad man kan kalla för övergripande samhällsmål, giltiga för i stort sett all statlig verksamhet, såsom t.ex. trygghet, välfärd och god miljö. Utifrån dessa mål kan en rad grundläggande uppgifter för det offentliga fastställas, som att upprätthålla lag och ordning, svara för räddningstjänst m.m. Mer konkreta målsättningar för statlig verksamhet finns ofta uttryckt i direktiv från statsmakterna till den eller de myndigheter som ansvarar för att uppgiften löses.

Förutom att ge direktiv om vad som skall uppnås har staten att prioritera mellan olika verksamhetsområden. Prioriteringsfrågor måste också lösas av de myndigheter som bär huvudmannskapet. Vid bedömningarna krävs kännedom om behov, hot och risker av olika slag m.m.

För sjöverksamhetens del kan konstateras att uppgifter som gäller förebyggande säkerhetsarbete och räddningstjänst har hög prioritet. Övervakning av territorialgränsen och av yrkesfisket är andra viktiga områden.

Då statens sjöverksamhet — i de delar som behandlas närmare i detta arbete — tillhör sådant som kan betecknas som genuint kollektiva nyttigheter, bör det offentliga även fortsättningsvis svara för denna.

4 Inledning

Uppgiften att organisera en verksamhet kräver kunskap om vad den ytterst syftar till. Målen för verksamheten måste definieras och formuleras. Först efter en sådan definition kan uppgifterna preciseras och en prövning av om verksamheten är befogad göras. Den nu beskrivna metoden används i denna avdelning av betänkandet och våra överväganden i dessa delar utgör viktiga utgångspunkter för det fortsatta resonemanget om hur den statliga sjöverksamheten bör organiseras för att förutsättningar för effektivitet skall föreligga.

Det skall anmärkas att den terminologi som används nedan vid indelningen i olika typer av mål för verksamheterna, inriktning osv. ingalunda är given. Den utgör endast ett sätt att strukturera resonemanget. Vid den genomgång av "mål", "inriktning" m.m. för olika "verksamheter" och "uppgifter" som statsmakterna uttalat och de ansvariga myndigheterna själva givit, har vi funnit att uttrycken använts med olika innebörd utan att därför kunna sägas vara språkligt felaktiga.

Inhalt

4

Die erste Abtheilung enthält die Beschreibung der in der
 Provinz von ... gesammelten ...
 Die zweite Abtheilung enthält die Beschreibung der in der
 Provinz von ... gesammelten ...
 Die dritte Abtheilung enthält die Beschreibung der in der
 Provinz von ... gesammelten ...
 Die vierte Abtheilung enthält die Beschreibung der in der
 Provinz von ... gesammelten ...
 Die fünfte Abtheilung enthält die Beschreibung der in der
 Provinz von ... gesammelten ...
 Die sechste Abtheilung enthält die Beschreibung der in der
 Provinz von ... gesammelten ...
 Die siebente Abtheilung enthält die Beschreibung der in der
 Provinz von ... gesammelten ...
 Die achte Abtheilung enthält die Beschreibung der in der
 Provinz von ... gesammelten ...
 Die neunte Abtheilung enthält die Beschreibung der in der
 Provinz von ... gesammelten ...
 Die zehnte Abtheilung enthält die Beschreibung der in der
 Provinz von ... gesammelten ...

5 Övergripande samhällsmål för statlig verksamhet

Den statliga verksamheten är inriktad mot övergripande samhällsmål som kan betecknas som allmänna. Dessa mål, som bl.a. uttrycks i de återkommande budgetpropositionerna, uttrycks i form av önskvärda tillstånd som fred, säkerhet och trygghet, välfärd och ekonomisk tillväxt samt hälsa och god miljö. Målbeskrivningarna kan utvecklas mot bakgrund av de "hot" som målen utgör motbilder till. Härvid framträder vissa uppgifter vars utförande måste garanteras för att målen skall kunna uppnås.

Krig utgör sålunda motbilden till fred. För uppgiften att bevara freden och att möta ett krigshot finns mål angivna av statsmakterna genom totalförvarsbesluten. Det militära försvaret skall kunna möta ett väpnat angrepp och även i övrigt hävda vår territoriella integritet. Då kommitténs uppgift består i att granska organisationen av statens fredstida sjöverksamhet tar vi inte ställning till hur målen för Sveriges militära försvar i förhållande till ett krigshot bör utformas. Det faller utanför vårt uppdrag. Det skall dock redan här framhållas att det militära försvaret, enligt vad som uttrycks i prop. 1995/96:12 (Totalförsvaret i förnyelse) också skall kunna utnyttjas vid svåra nationella påfrestningar på samhället i fred. Vi återkommer till denna delvis nya syn på inriktningen av totalförsvaret.

Välfärds målet handlar om förutsättningarna för landets ekonomiska utveckling. Målet för näringspolitiken är t.ex. att skapa uthållig tillväxt. Uppgiften består i att se till att förutsättningarna finns för en gynnsam samhällsutveckling på det ekonomiska området och förutsätter åtgärder inom flera områden och verksamheter, bl.a. handel och näringsliv, infrastruktur och forskning och utveckling.

Begreppen säkerhet och trygghet är mångdimensionella och omfattar såväl riket som den enskilde individen. Den säkerhetspolitiska dimensionen innefattar bl.a. skydd mot kränkningar av territoriet, dvs. hotet om intrång av främmande makt, där uppgiften som skall lösas är att hävda statsterritoriet. Begreppen omfattar också säkerhetspolitiskt betingade kriser eller andra extraordinära påfrestningar, då uppgiften består i att se till att en beredskap finns för hantering av sådana situationer. Säkerhet och trygghet handlar vidare om att kunna hantera hot i form av brottslighet. Att upprätthålla lag och ordning är ett sätt att formulera uppgiften i denna del. Säkerhet för medborgarna

till liv och egendom relaterat till olyckor är en annan sektor av det övergripande samhällsmålet säkerhet och trygghet. Det gäller här såväl att minimera riskerna för olyckor som att begränsa skadorna av de olyckor som ändå inträffar. Uppgiften innefattar därmed hela samhällets säkerhetsarbete från förebyggande åtgärder till räddningstjänst.

Miljömålet innebär att människors hälsa skall skyddas, biologisk mångfald skall bevaras och en långsiktig god hushållning med naturresurser skall främjas. Miljömålet täcker liksom välfärds målet flera sektorer. Staten har här en samlande och pådrivande roll. Uppgifterna består såväl i förebyggande arbete som insatser vid olyckor som hotar miljön.

Sammanfattningsvis, och med nödvändighet något förenklat, kan de uppgifter som skall utföras för att de övergripande samhällsmålen skall kunna uppnås sägas vara:

- att hävda territoriet,
- att främja välfärd och ekonomisk utveckling,
- att upprätthålla lag och ordning,
- att verka för säkerhet och god miljö, bl.a. genom att förebygga olyckor samt
- att svara för räddningstjänst.

6 Vad är statlig sjöverksamhet? — presentation av statens uppgifter till sjöss

6.1 Inledning

De övergripande samhällsmålen för statlig verksamhet och de grundläggande uppgifter som är förenade med dessa gäller självklart även den del av verksamheten som är förlagd till sjöss. Den verksamhet staten bedriver till sjöss skiljer sig i grunden inte från den verksamhet som bedrivs på land. Det är fråga om gränsskydd, tillsyn över att lagar och förordningar efterlevs, räddningstjänst m.m. Skillnaderna ligger i att "terrängen" till sjöss är sådan att formerna för övervakning och olika typer av insatser från statens sida här måste vara annorlunda än på fastlandet.

I detta kapitel ges en schematisk översikt av vilka uppgifter staten har att lösa till sjöss i strävan mot att de övergripande samhällsmålen skall uppnås. Uppställningen avser nuvarande ordning och gör inte anspråk på att vara fullständig. Här bortses t.ex. från ett av statens grundläggande medel att styra samhället, nämligen normgivningen.

Det skall framhållas att statens uppgifter till sjöss inte alltid är begränsade till det egna territoriet. Genom internationella överenskommelser kan staten åta sig att utföra uppgifter — permanent eller temporärt — utanför territorialgränsen och i den ekonomiska zonen.

6.2 Skapandet av fysiska förutsättningar för sjöfartens bedrivande

För sjöverksamhetens del, och ur kommitténs perspektiv mot bakgrund av uppdraget, motsvarar rubriken den allmänna statliga uppgiften att främja välfärd och ekonomisk utveckling. Det ingår inte i vårt uppdrag att studera sjöfartsnäringsens situation. Här hänvisas i stället till Sjöfartspolitiska utredningens betänkande Svensk sjöfart — Näring för framtiden (SOU 1995:112). Ur kommitténs synvinkel är det i första hand fråga om åtgärder som syftar till att säkra framkomligheten till våra hamnar och i övrigt i våra farvatten. Detta verksamhetsområde har en naturlig och stark koppling till arbetet med sjösäkerheten. Ekonomiskt sett är det i första hand handelssjöfarten

som avses men åtgärderna kommer naturligtvis även annan sjöfart — t.ex. fritidsbåttrafiken — till godo och är från säkerhetssynpunkt nödvändig även för denna. Statens uppgifter i denna del består i:

- inrättande och hållande av farleder (utmärkning, underhåll m.m.),
- lotsning,
- isbrytning,
- sjömätning och sjökortsproduktion samt
- tillhandahållande av trafikinformation.

6.3 Hävdandet av territoriet och närstående uppgifter

Statens uppgifter består i att:

- övervaka det svenska territoriet och avvisa främmande statsfartyg som kränker detta,
- ingripa på annat sätt vid överträdelser av de bestämmelser som anger villkoren för tillträde till svenskt territorium,
- skydda svenska fartyg på svenskt territorium (och på fritt hav) samt
- övervaka militära skyddsområden och andra ur totalförsvarsynpunkt samhällsviktiga anläggningar och objekt.

6.4 Upprätthållandet av lag och ordning

Uppgiften omfattar all tillsyn av regelefterlevnaden till sjöss och rymmer sålunda såväl bekämpning av "vanlig" brottslighet som sådan som är mer eller mindre specifikt sjörelaterad. Till den senare kategorin kan hänföras tillsyn över bestämmelser som rör sjötrafik och fiske.

Det skall anmärkas att alla straffsanktionerade bestämmelser har ett bakomliggande syfte och att uppgiften att upprätthålla lag och ordning därför kan sägas ingå som en del i flera av de andra huvuduppgifterna som beskrivs i detta kapitel.

Enkelt uttryckt kan statens uppgifter här sägas vara att:

- förebygga brott,
- ingripa vid brottsmisstanke och
- utreda brott.

6.5 Förebyggandet av olyckor

Här kan uppgifterna delas upp i:

- skapande av säkerhet i farlederna (inrättande och underhåll av utmärkning, lotsning, trafikinformation m.m., se under avsnitt 6.2) och
- tillsyn över säkerheten ombord på fartygen (inspektionsverksamhet).

6.6 Räddningstjänst

Uppgifterna består i:

- beredskap för och genomförande av sjöräddningsinsatser (dvs. livräddning till sjöss) och
- beredskap för och genomförande av miljöräddningsinsatser till sjöss.

7 Målsättningar och prioriteringar för den statliga sjöverksamheten

7.1 Inledning

Organisationsfrågor bör inte diskuteras före det att mål satts upp och diskussion om de olika verksamhetsgrenarnas vikt förts. Detta gäller särskilt om resurserna är begränsade. I ett resonemang om mål och prioriteringar krävs ett bakgrundsmaterial som omfattar:

- statsmakternas ställningstaganden,
- information om omvärlden som påverkar behoven av och kraven på verksamheten, inklusive "hotbilder" av olika slag samt
- internationella åtaganden som medför krav på de olika verksamhetsgrenarna.

Framställningen nedan bygger på sådant material som tagits fram under utredningsarbetet. Vi har i huvudsak accepterat och utgått från de mål statsmakterna uttalat eller fastställt. I de fall målformuleringar saknats eller varit oklara har vi dock formulerat eller förtydligat målen mot bakgrund av övrigt utredningsmaterial i denna del.

7.2 Övergripande verksamhetsmål och operativa mål för statens sjöverksamhet

Statens maritima verksamhet är av mycket skiftande slag. Målen för de olika verksamhetsgrenarna eller uppgifterna framstår ibland som självklara medan de i andra fall är svårare att spåra. Statsmakterna har på vissa områden — oftast genom direktiv eller motsvarande till de ansvariga myndigheterna — angett mycket konkreta målsättningar. För en del uppgifter finns dock endast allmänt hållna uttalanden om vad som skall uppnås eller eftersträvas.

Med angivande av *övergripande verksamhetsmål* avses här att ge svar på frågan; vad skall uppnås?, medan *operativa mål* anger vad som skall kunna utföras eller vilken förmåga som skall finnas. De övergripande verksamhetsmålen blir med viss nödvändighet generella.

7.2.1 Skapandet av fysiska förutsättningar för sjöfartens bedrivande

Övergripande verksamhetsmål

— Sjöfarten skall tillförsäkras god, säker och ändamålsenlig framkomlighet.

Operativa mål

— Erforderlig utmärkning och andra navigationshjälpmedel skall finnas för sjöfarten.

— Lotsning skall vara tillgänglig för alla hamnar av betydelse för handelssjöfarten och för genomlotsning av Öresund.

— Isbrytning skall kunna utföras så att vintersjöfart kan bedrivas på alla hamnar av betydelse.

— Tillförlitliga sjökort över svenska och angränsande farvatten skall produceras och å jourföras.

— Trafikinformation skall tillhandahållas där det krävs med hänsyn till sjösäkerheten.

Målformuleringarna är hämtade från Sjöfartsverkets årsplan 1995—1997 som fastställts av riksdagen.

7.2.2 Hävdandet av territoriet

Övergripande verksamhetsmål

— Respekten för bestämmelserna avseende utländska statsfartygs tillträde till svenskt territorium skall upprätthållas.

Operativt mål

— Förmåga skall finnas att upptäcka och ingripa mot varje form av kränkning av sjöterritoriet.

Det övergripande verksamhetsmålet är formulerat av kommittén medan det operativa målet finns uttryckt i såväl 1992 års försvarsbeslut (prop. 1991/92:102 s. 39) som i den senaste totalförsvarspropositionen (prop. 1995/96:12 s. 69). I den senast nämnda propositionen uttrycks detta på följande sätt:

”Hävdandet av vår territoriella integritet är en grundläggande förutsättning för vår säkerhetspolitik. ...

Väsentligt, och för det militära försvaret styrande, är kravet på vår förmåga att kunna ingripa mot varje form av kränkning av vår territoriella integritet. Luckor i övervaknings- eller insatssystemen, som systematiskt kan utnyttjas och som kan tolkas som att vi avsagt oss kontrollen över vårt territorium, får inte förekomma.”

Målformuleringen korresponderar också med vad som uttrycks i författningstext. I förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m. (IKFN-förordningen) stadgas (3 § 1 p.) att Försvarsmakten skall

”...upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen”

Denna författningstext kan sägas vara något speciell i det att den anger att kränkningar inte bara skall beivras utan också upptäckas.

Vad gäller målen för uppgiften att övervaka militära skyddsområden och andra viktiga samhällsanläggningar kan dessa inordnas under de operativa målen för allmänpolisär verksamhet, se nästa avsnitt.

7.2.3 Upprätthållandet av lag och ordning

Övergripande verksamhetsmål

— Respekten för lagar och förordningar som rör sjötrafiken och förhållandena i övrigt till sjöss skall upprätthållas.

Operativa mål

Allmänpolisiär verksamhet

— Allmän ordningshållning samt brottsförebyggande och brottsbekämpande åtgärder skall kunna utföras på hela Sveriges sjöterritorium.

Särskilt angående gränsrelaterad brottslighet

— Person- och varukontrollen till sjöss skall hållas på en sådan nivå att den inte uppmuntrar någon att försöka undvika föreskrivna gränskontroller och det skall finnas förmåga att ingripa mot misstänkta överträdelser av gällande bestämmelser.

Särskilt angående övervakningen av fisket

— Övervakningen av reglerna för fiskets vård och bedrivande på svenskt sjöterritorium och ekonomisk zon skall, med beaktande av bl.a. EG:s gemensamma fiskeripolitik, hållas på en sådan nivå att beståndsvården inte äventyras och därmed ett uthålligt fiske säkerställs.

I grunden har staten en självklar strävan att alla lagar och förordningar efterlevs och att överträdelser beivras. I budgetpropositionen (prop. 1994/95:100) gjordes följande uttalanden i denna del:

”Att minska brottsligheten och öka människors trygghet mot att utsättas för brott är en central uppgift för rättsväsendet. ... Regeringens ambition är att Sverige åter skall bli föregångsland när det gäller att förebygga och bekämpa brott.” (a. prop., bilaga 3, s. 1).

För polisväsendet angavs som ”övergripande mål” att minska brottsligheten och öka tryggheten samt uttalades vidare:

”Polisens verksamhet syftar enligt 1 § polislagen (1984:387) till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. En av polisens viktigaste uppgifter är att bekämpa brottsligheten och framför allt att förebygga och förhindra att brott begås.” (a. prop., bilaga 3, s. 20).

Beträffande Kustbevakningens verksamhet sades bl.a.:

”Kustbevakningen skall, i de delar som anges i LKP (lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning), inom svenskt sjöterritorium och svensk ekonomisk zon, i samarbete med polisen bedriva övervakningsverksamhet så att

brottsligheten där minskar och så att säkerheten till sjöss, liksom respekten för lagar och andra föreskrifter ökar." (a. prop., bilaga 5, s. 135).

Regeringens ambition är sålunda att brottsligheten skall minska, vilket är en självklar strävan för varje samhälle. Vi har funnit det tillräckligt att ange det övergripande verksamhetsmålet till att respekten för de lagar och förordningar som gäller till sjöss skall upprätthållas.

Under det övergripande verksamhetsmålet ryms allt från tull- och fiskekontroller till övervakning av sjötrafikregler, nykterheten till sjöss och bekämpning av stölder m.m. Den övervägande delen av verksamheten kan också sägas omfattas av det ovan angivna operativa målet för allmänpolisier verksamhet. Innebörden av detta är att det inte skall finnas några "vita fläckar" på sjön dit myndighetspersonal med polisiära uppgifter och befogenheter inte når. Mer konkreta målsättningar för de olika typerna av tillsyn av regelefterlevnad är svåra att finna och i de flesta fall knappast nödvändigt att formulera. Vissa delar av verksamhetsområdet framstår dock som så speciella att ytterligare analys angående vilken förmåga som skall finnas behövs. Det gäller den civila gränsövervakningen och övervakningen av fisket. Vårt medlemskap i Europeiska unionen (EU) innebär att tillsynen över bestämmelserna i dessa delar inte enbart styrs av nationella intressen.

En av de grundläggande principerna i det europeiska samarbetet inom EU:s ram är att gränskontroller och andra formaliteter skall upphöra vid de inre gränserna, dvs. gränserna mellan medlemsstaterna, medan kontrollen vid unionens yttre gränser skall vara stark och likformig. En stark yttre gränskontroll är närmast en förutsättning för att riskerna för varusmuggling och illegal invandring till EU:s medlemsländers territorium inte skall öka till följd av att den inre gränskontrollen slopas. Den fria rörligheten för varor inom EU är genomförd sedan den 1 januari 1993 och gemensamma regler för in- och utförsel gäller sedan dess i princip för medlemsstaterna. Arbete med att åstadkomma fri rörlighet för personer och en gemensam invandrings- och asylpolitik, innefattande även förmåga för utlänningskontroll vid EU:s yttre gränser, pågår inom ramen för Maastrichtfördragets tredje pelare (samarbete i fråga om rättsliga och inrikes frågor). Två konventionstexter har utarbetats avseende utlänningskontrollen vid den yttre gränsen.

Det s.k. Schengenavtalet och dess tillämpningskonvention — vilka egentligen ligger vid sidan av EU-samarbetet — har antagits av tio av EU:s medlemsstater — Sverige är inte bland dem men förhandlar om observatörsstatus — och gäller sedan den 26 mars 1995 för sju av dessa länder. Den andra konventionen — Yttre gränskontrollkon-

ventionen (YGK) — är upprättad men inte undertecknad av samtliga medlemsstater och har inte trätt i kraft. Enighet synes råda inom EU om att såväl varu- som utlänningskontrollen skall vara stark vid den yttre gränsen. Kommissionen har vid ett flertal tillfällen understrukt detta. Även om någon konkret definition av vad som menas med en stark yttre gränskontroll ännu inte finns är det enligt vår mening viktigt att det i de operativa målen för den civila gränskontrollen markeras att kraven är höga. Den formulering som angetts ovan bygger på Schengenavtalets tillämpningskonvention, där kontrollens effektivitet definieras just på det sättet att den skall genomföras på sådant sätt att den inte uppmuntrar någon att försöka undvika kontroller vid gränsövergång, samt på Kustbevakningens senaste regleringsbrev:

”Kustbevakningens person- och varukontroll vid EU:s yttre gräns skall hållas på en hög nivå genom en effektiv patrullering. Det skall finnas förmåga att ingripa mot varje misstänkt överträdelse av gällande bestämmelser.”

Det är viktigt att framhålla att hela Sveriges sjögräns utgör del av EU:s yttre gräns. Något undantag för sjögränser som angränsar till annan medlemsstats sjögräns finns inte i EG:s tullkodex eller i någon av de nyss nämnda konventionerna. En annan sak är att intern EU-trafik i princip inte skall kontrolleras. Framställningen återkommer nedan i avsnitt 15.3.3 till gränskontrollfrågorna ur ett EU-perspektiv. I övrigt hänvisas till Yttre gränskontrollutredningens betänkande; Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns (SOU 1994:124) som på ett mer utförligt sätt behandlar dessa frågor.

EU-medlemskapet innebär i princip att medlemsstaternas fiskevatten är gemensamma. Varje fiskare har rätt att landa sina fångster i den medlemsstat han önskar. Rådet har utfärdat en särskild förordning, (EEG) nr 2847/93 om fiskerikontroll. Arbete med att utveckla kontrollsamarbetet mellan medlemsstaterna och finna ett lämpligt system för och nivå på övervaknings- och kontrollverksamheten pågår inom EU. Den formulering som ovan angivits för denna verksamhet har framtagits efter diskussioner mellan Kustbevakningen och Fiskeriverket.

Även beträffande fiskerifrågornas förhållande till EU återkommer framställningen nedan, avsnitt 15.3.5.

7.2.4 Förebyggandet av olyckor

Övergripande verksamhetsmål

— Risken för sjöolyckor och för skador på miljön till sjöss skall minimeras.

Operativa mål

— Förmåga skall finnas att utföra den tillsyn av fartygs beskaffenhet och besättningens kompetens som följer av gällande författningsbestämmelser och internationella överenskommelser.

(Operativa mål för skapandet av de fysiska förutsättningarna för sjöfartens bedrivande, avsnitt 7.2.1 ovan, som är grundläggande även för sjösäkerheten.)

Det övergripande verksamhetsmålet framgår av Sjöfartsverkets årsplan 1995—1997.

De operativa målen gäller konkret tillsynen över fartygens beskaffenhet och besättningarnas kompetens samt säkerheten i farlederna. Fartygens beskaffenhet och besättningens kompetens kontrolleras genom inspektioner. Exempel på en bestämmelse som reglerar frekvensen är 10 kap. 6 § fartygssäkerhetslagen (1988:49) som bl.a. anger att i princip alla svenska fartyg skall besiktigas innan det får användas till sjöfart. Av the Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (Paris MOU) — som Sverige tillträtt år 1982 — följer att vår målsättning skall vara att inspektera 25 % av de utländska fartyg som anlöper våra hamnar vid s.k. hamnstatskontroller.

7.2.5 Räddningstjänsten

Övergripande verksamhetsmål

Sjöräddningstjänst

— Alla nödställda till sjöss skall undsättas.

Miljöräddningstjänst

— Alla olje- och kemikalieföroreningar till sjöss som allvarligt kan skada miljön skall bekämpas.

Operativa mål

Sjöräddningstjänst

— Efterforskning och räddning av människor i sjönöd samt sjuktransporter från fartyg skall kunna utföras

- * dygnet runt
- * inom de vattenområden som räddningstjänstlagen och internationella överenskommelser anger
- * så att ett fartyg når olycksposition inom tre timmar på svenskt territorialhav och inom sex timmar på internationellt vatten, som ingår i svensk sjöräddningsregion, efter det att larmet nått sjöräddningscentral.

Miljöräddningstjänst

— En nationell beredskap skall finnas för bekämpning av oljeutsläpp upp till 5 000 ton. Begränsningsåtgärder skall kunna påbörjas inom fyra timmar efter larm, och bekämpningsåtgärder skall kunna påbörjas senast åtta timmar efter larm.

— Vid kemikalieolyckor till sjöss skall insats kunna påbörjas inom fyra timmar efter larm.

De övergripande verksamhetsmålen följer med viss självklarhet. Målsättningarna måste vara högt ställda, i synnerhet när det gäller att rädda liv.

De operativa målen anges för sjöräddningstjänstens del i Sjöfartsverkets årsplan för 1995—1997 och för miljöräddningstjänsten i Kustbevakningens senaste regleringsbrev. Dessa mål har sett likadana ut under en längre tid. De bör naturligtvis ses som uttryck för minimikrav, det är en självklar sak att insatsen skall ske så snabbt som det över huvud taget är möjligt. Tidskraven för sjöräddningstjänsten utarbetades enligt uppgift i samband med räddningstjänstlagens (1986:1102) tillkomst. Tiderna är beräknade efter insats i det geografiska ansvarsområdets yttre delar under väderförhållanden som inte medger högre fartygshastighet än 10—12 knop. Detta visar tydligt att det är minimitider som avses.

7.3 Prioriteringar beträffande statens sjöverksamhet

7.3.1 Inledning

Vid en genomgång av de mål för de olika uppgifter som uttalats ovan, såväl de av statsmakterna som de av de ansvariga myndigheterna själva och av kommittén formulerade, får man lätt intrycket av att alla verksamhetsgrenar är viktiga och skall prioriteras. Målen är dock angivna för varje verksamhet för sig och innehåller inte någon bedömning av hur angelägna de är i förhållande till varandra. Eftersom samhällets resurser inte är obegränsade, och då situationer kan uppstå där val mellan olika insatser till sjöss måste göras, är det nödvändigt att någon form av prioriteringar görs.

Statens åtaganden till sjöss innefattar många slag av uppgifter. Verksamheterna bärs upp av olika intressen och deras mål varierar. Det är mycket svårt att jämföra och rangordna verksamheterna och säga att den ena är viktigare än den andra. Vad man kan göra är att peka på områden av den statliga sjöverksamheten som framstår som särskilt angelägna.

7.3.2 Allmänt om prioriteringar i dagsläget

Kustbevakningen har följande interna prioriteringar inom sjöövervakningstjänsten i dagsläget (Uppgifterna är hämtade ur Kustbevakningens anslagsframställning 1995/96).

Grupp 1

- Havsfiskeövervakning inklusive landningskontroller
- Tullbevakning, gränsbevakning
- Sjötrafikövervakning
- Fiskeövervakning vid särskilt viktiga reproduktionsområden
- Miljöövervakning

Grupp 2

- Övrig fiskeövervakning
- Skyddsområdesövervakning
- Naturvårdsövervakning
- Jaktövervakning
- Tillsyn över militära anläggningar samt materielfyndsärenden
- Övrig övervakning

Arbetsuppgifterna i grupp 1 har som huvudregel högre prioritet än uppgifterna i punkt 2. *Sjöräddnings- och miljöräddningsinsatser har högsta prioritet och bryter därför annan pågående verksamhet.*

Prioriteringslistan är utarbetad inom Kustbevakningens styrelse och i samråd med de myndigheter Kustbevakningen samarbetar med och inom vilkas ansvarsområden Kustbevakningen svarar för övervakning till sjöss. (Kustbevakningen har enligt gällande regleringsbrev skyldighet att utarbeta riktlinjer och prioriteringar för sin verksamhet i dialog med Tullverket, polisen, Sjöfartsverket, Fiskeriverket, Statens naturvårdsverk och Försvarsmakten.) Listan ger därför en god bild av myndigheternas syn på vad som bör prioriteras i dagsläget. Det skall dock understrykas att den är upprättad ur Kustbevakningens perspektiv och därför endast omfattar operativa övervaknings- och räddningsuppgifter. Vad gäller de övriga maritima myndigheterna saknas den här typen av uppställningar.

Försvarsmaktens främsta uppgift är att kunna möta ett väpnat angrepp mot landet och att även i övrigt kunna hävda territoriet.

Tyngdpunkten i Sjöfartsverkets verksamhet ligger på säkerhet och framkomlighet i farlederna.

Sjöpolisen ägnar sig främst åt brottsbekämpning i de kustnära områdena och i skärgårdarna. Allmänt för polisen gäller att kampen mot våldsbrott, ekonomisk brottslighet och narkotikabrottslighet skall prioriteras (polisens regleringsbrev för budgetåret 1995/96).

7.3.3 Nationella och internationella förändringar som berör sjöverksamheten

Det ändrade säkerhetspolitiska läget i Europa

Begreppet säkerhetspolitik saknar en entydig definition. I svensk försvarspolitik har det ofta sammanfattats med alla de åtgärder som statsmakterna vidtar för att landets frihet och oberoende skall kunna bevaras inför yttre hot och för att minska riskerna för sådana motsättningar och konflikter i världen som kan hota vår säkerhet.

Under senare år — främst efter Sovjetunionens upplösning och Warszawapaktens sönderfall — har militära och andra bedömare börjat resonera kring en bredare hotbild med ett spektrum av problem, hot, möjligheter och (mot)åtgärder. Det storskaliga kriget har fått träda i bakgrunden och i stället har andra hot än rent militära framträtt. Det rör sig t.ex. om massflykt, terrorism, sabotage, internationell kriminalitet m.m. I totalförsvarspropositionen (prop. 1995/96:12) gör regeringen den bedömningen att de senaste årens utveckling medför

att vi i dag måste teckna en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar som kan drabba samhället även i fred (a. prop. s. 15).

Det ligger utanför vårt uppdrag att närmare analysera den ändrade hotbilden ur försvarssynpunkt. Däremot bör de risker som ligger inom ramen för den "nya, bredare" säkerhetspolitiska hotbilden beaktas när prioriteringar och inriktning på den framtida sjöverksamheten diskuteras. För sjöverksamhetens del är det då främst riskerna för ökad internationell kriminalitet i form av varu- och människosmuggling över sjögränserna och för massflykt över havet till Sverige som är aktuella.

Sveriges medlemskap i EU

Vad EU-medlemskapet innebär beträffande målsättningarna för civil gränsövervakning till sjöss och fiskeövervakning har berörts ovan under avsnitt 7.2.3. Vad gäller EU-medlemskapets betydelse för prioriteringar och inriktning för sjöverksamheten i övrigt skall här endast framhållas att medlemskapet inneburit ett utvidgat samarbete med övriga medlemsstater, inte minst vad gäller utbytet av information.

En fullständigare framställning av EU i förhållande till sjöverksamheten ges nedan i avsnitt 15.3.

Inrättandet av den ekonomiska zonen

Sedan den 1 januari 1993 har Sverige etablerat en ekonomisk zon (se lagen [1992:1140] om Sveriges ekonomiska zon). Denna sammanfaller med den förutvarande fiskezonen. Sverige har ett ansvar för sjö- och miljöräddning inom den ekonomiska zonen. Därjämte har vi ensamrätt till forskning och utvinning av ekonomiska tillgångar i havet och på havsbotten inom denna zon. Sverige har dessutom rätt — och skyldighet — att skydda den marina miljön i zonen.

FN:s Havsrättskonvention och eventuellt etablerande av en angränsande zon

Sverige är på väg att ratificera FN:s Havsrättskonvention, se närmare om konventionens innehåll nedan under avsnitt 15.2.1. Enligt konventionen har kuststater rätt att inrätta en angränsande zon ("contiguous zone") utanför territorialhavet. En angränsande zon får

vara maximalt 24 nautiska mil bred, räknat från baslinjen. Sverige har i dag ingen angränsande zon. I en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet (Sveriges tillträde till Förenta Nationernas Havsrättskonvention av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om tillämpningen av konventionens del XI, överlämnad till utrikesministern i oktober 1995) föreslås bl.a. att Sverige etablerar en angränsande zon. Genom detta skulle Sverige utsträcka sin jurisdiktion vad gäller föreskrifter rörande tullar, skatter, invandring och hälsovård utanför territoriet. En svensk angränsande zon skulle hamna inom den nuvarande ekonomiska zonen.

Det bör framhållas att inrättandet av en angränsande zon innebär att staten får vissa rättigheter i detta område. Till skillnad för vad som gäller i den ekonomiska zonen har staten dock inte skyldighet att utföra uppgifter i en angränsande zon.

Ökad fartygstrafik

Efter Sovjetunionens upplösning har fartygstrafiken från öst ökat. Främst beträffande fartygs genomfart på svenskt territorialhav men även vad gäller hamnanlöp. Enligt uppgift från Sjöfartsverket är många av dessa fartyg i dåligt skick och uppfyller inte internationella säkerhetskrav.

Ökad brottslighet till sjöss?

I en del av det forna Sovjetunionens stater förekommer organiserad brottslighet av olika slag och omfattning. I Ryssland upplevs den som ett hot mot samhället och medborgarna. President Jeltsin betecknade den vid en konferens om brottslighet och brottsbekämpning i februari 1993 som en fara för medborgarnas säkerhet och ett hot mot den nationella säkerheten, som "ett direkt hot mot Rysslands strategiska intressen och nationella säkerhet" (ITAR-TASS 12.2.1993). Brottsligheten omfattar bl.a. illegal råvarutransport, radioaktivt materiel, narkotika, vapen, och flyktingtransit. Den nya organiserade brottsligheten i öst diskuteras ofta med oro i väst. Så även i Sverige. Docenten Lena Jonson, forskare vid Utrikespolitiska institutet har studerat brottsligheten i Ryssland. Hon har publicerat delar av sitt arbete bl.a. i *Internationella studier* 1993:3 och i skriften *Brottsutvecklingen — ett hot mot demokratin?*, redovisning av rikskonferensen; *Polisen i samhället*, Sunne 1993. Från dessa artiklar är de inledande uppgifterna under denna rubrik hämtade.

Riskerna för ökad smugglingsverksamhet till Sverige framhålls inte sällan i debatten när den organiserade brottsligheten i de forna Sovjetstaterna diskuteras. Tullverket och Kustbevakningen bedömer att den organiserade sprit- och tobaksmuggling som förekommer kommer att öka och då främst österifrån genom den tilltagande båttrafiken, vilken kan komma att utvecklas mycket snabbt i samband med en förväntad positiv ekonomisk utveckling.

7.3.4 Situationen till sjöss — trafik och incidenter av olika slag m.m.

Fartygstrafiken

Enligt uppgifter från Statistiska centralbyrån ökade antalet lastfartyg som anlöpte svensk hamn i trafik från utlandet från drygt 19 000, år 1993, till drygt 21 000, år 1994. Färjetrafiken däremot minskade under samma period från ca 94 500 anlöp till ca 82 500. Lotsuppdragen var år 1993: 34 211 och år 1994: 39 659.

Totalt sett har fartygstrafiken i svenska vatten — genomfarter utan anlöp inräknat — ökat de senaste åren enligt vad Sjöfartsverket uppgett. Fartygssstråk, se bilaga 3.

Territoriella kränkningar till sjöss

1994 registrerades totalt 55 incidenter med övervattensfartyg. Av dessa bestod 44 st. av genomfarter av främmande statsfartyg utan föreskriven föranmälan. Det skall anmärkas att skyldigheten att föranmäla genomfart upphörde per den 1 januari 1995. Kränkningarna som inte bestod av oanmäld genomfart var koncentrerade till områdena runt Gotland och Öland ned mot Blekingekusten, se bilaga 4.

Oljeutsläpp

Antalet oljeutsläpp ökade relativt kraftigt år 1994 i förhållande till föregående år. Vattnen i Stockholms skärgård och utanför Gotland och Öland ned mot Blekingekusten var hårdast drabbade. På västkusten (utom i norra Bohuslän) minskade utsläppen däremot, se bilaga 4. Kustbevakningen bedömer att ökningen beror på en ökad fartygstrafik i Östersjön där andelen fartyg av bristande kvalitet enligt Kustbevakningen är oroväckande. (Enligt senare uppgifter från Kustbe-

vakningen har oljeutsläppen fortsatt att öka under år 1995). Provbörningar efter olja i Skagerrak — nära den Bohusländska kusten — och i Östersjön, innebär också risker för ytterligare föroreningar i svenska vatten.

Sjöräddningsinsatser

Sjöräddningsinsatserna minskade år 1994 i förhållande till år 1993. Det skall framhållas att en så stor andel som 71% rörde fritidsbåtar. Insatserna var flest på väst- och sydkusten jämte Stockholms skärgård, se bilaga 5.

Skärgårdsbefolkning

Polisens verksamhet till sjöss är inriktad på befolkade skärgårdsområden. Här förekommer den största fritidsbåttrafiken och här finns bofast befolkning som bara kan nås via båt (eller helikopter). Den bofasta befolkningen är överlägset störst i Göteborgs och Bohusläns skärgårdar, ca 19 000 personer, följt av Stockholms skärgård, ca 6 500 personer. Närmast härfter följer Blekinge skärgård med ca 750 bofasta. Siffrorna är framtagna ur en undersökning gjord av Länsstyrelsen i Göteborg, se bilaga 6.

Varusmuggling

Tullens statistik visar att den smuggling som upptäcks i hamnarna, om man bortser från Göteborg och Stockholm, är koncentrerad till södra Sverige; Helsingborg, Trelleborg och Ystad. Detta förhållande förklaras av det mycket stora antalet anlöp av färjor och passagerarfartyg på dessa orter. Den tullkontrollverksamhet som förekommer i hamnarna, vid ordinarie tullplatser, är landbaserad och bör därför inte räknas till statens sjöverksamhet även om godset förs till Sverige med fartyg. Det är intressantare att undersöka den smugglingsverksamhet som upptäcks till sjöss, där gärningsmännen undviker tullplatserna.

Kustbevakningen — som är ansvarig för tullkontrollen till sjöss — gjorde budgetåret 1993/94 nära 13 000 tullingripanden. Ingridandena resulterade i närmare 6 000 kontroller vilka i sin tur ledde till 56 rapporterade brott. (Med ingripande avses varje aktiv åtgärd som vidtas inom verksamhetsområdet. Med kontroll avses den åtgärd som till följd av ett ingripande föranleder någon form av vidare under-

sökning). Efter förfrågningar om varusmuggling till Kustbevakningens regionledningar har följande framkommit:

Region Nord: Inom regionen har en ökning av tullkontroller skett under åren 1994—1995 och de förväntas öka ytterligare. Orsaken är den ökade trafiken med ryska fartyg.

Region Ost: Varusmugglingen är koncentrerad till Stockholms skärgård vad gäller narkotika och vapen. Dessutom förekommer smuggling av anabola steroider och av sprit och tobak (bl.a. till Gotland).

Region Syd: I regionen rapporterades 6 tullbrott under år 1993 och 2 tullbrott under 1994. Under 1995 har per den 29 september inget tullbrott rapporterats.

Region Väst: Under åren 1994—1995 har 9 tullbrott rapporterats. Vakthavande befälet har uppgett att tullbrotten är koncentrerade till södra Bohuslän, Göteborgsområdet och norra Halland.

Illegal invandring/människosmuggling

Upptäckta fall med flyktingbåtar (förmodad människosmuggling) under perioden oktober 1992 — mars 1995 omfattar 17 olika båtar — med totalt ca 1 000 asylsökande — och bilden visar en stark koncentration till södra Östersjön, främst vattnen runt Gotland och söderut mot Karlskrona, se bilaga 4. Uppgifterna är framtagna av Rikspolisstyrelsen.

Fisket

De fiskeintensiva områdena i svenska vatten är främst utanför Gotland och söderut längs Blekingekusten samt längs västkusten vid Hallands och Bohusläns kuster, se bilaga 3. Uppgifterna är lämnade av Fiskeriverket och Kustbevakningen. Enligt uppgifter från Fiskeriverket är kontrollverksamhet framför allt befogad i det först nämnda området där problem med olovlig fiskeverksamhet förekommer, främst från öststaternas sida. Från Kustbevakningen har pekats på problem med otillåtet danskt fiske i Öresund.

Skyddsområden

De militära skyddsområdena finns i Stockholms, Göteborgs och Karlskronas skärgårdar, på norra Gotland och på ett par ställen längs Norrlandskusten, se bilaga 4. På senare år har de militära skyddsområdena minskat såväl till antal som i storlek. Försvarsmakten har i november 1995 överlämnat ett förslag till Försvarsdepartementet om ändring av utformningen av bestämmelserna för militära skyddsområden m.m. Förslaget, som nu är på remiss, innebär bl.a. att sex skyddsområden tas bort under fredstid.

Natur-, fågel- och sälskyddsområdena följer i princip förekomsten av skärgårdar.

7.3.5 Kommitténs överväganden i prioriteringsfrågor

Prioriteringar mellan uppgifter

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats vill vi framhålla röljande områden som måste anses ha hög prioritet i den civila statliga sjöverksamheten:

Arbetet med sjösäkerheten och värnandet om miljön till sjöss

Skydd för människors liv och hälsa har med viss självklarhet hög prioritet. Senare tids fartygsolyckor och miljöförstöringar, framför allt i form av oljeutsläpp, har understrukit vikten av säkerheten till sjöss i olika sammanhang. Under denna rubrik ryms allt ifrån arbete med att skapa säkerhet i farleder och på fartyg till räddningstjänst. Den risk för ökade utsläpp som den ökade fartygstrafiken med öststatsfartyg medfört bör beaktas.

Smugglingsbekämpning och utlänningskontroll

Från EU:s sida ställs krav på Sverige att vi har en stark och likformig gränskontroll vid den del av vår gräns som också är EU:s yttre gräns, dvs. bl.a. hela sjögränsen. Även bortsett från EU-medlemskapet framstår en stark gränskontroll som angelägen. Det finns risk för att smugglingsverksamheten i framtiden kan komma att innefatta allt högre inslag av "farliga" produkter som vapen och radioaktivt materiel. Narkotikasmuggling är en redan etablerad verksamhet som måste bekämpas med alla medel. Människosmuggling är ett återkommande problem för de svenska gränsbevakningsmyndigheterna och

denna smuggling sker ofta på ett sådant sätt att flyktingar utsätts för stora risker till liv och hälsa.

Hur allvarligt hotet är från den organiserade brottsligheten i de forna Sovjetstaterna är det svårt att uttala sig om i dagsläget. Utvecklingen bör noga följas. Det är enligt vår uppfattning angeläget att bibehålla och utveckla det samarbete med Ryssland och de baltiska staterna som påbörjats, för att den gränsrelaterade brottsligheten skall kunna bekämpas på ett effektivt sätt. (Samarbetet i denna del bedrivs bl. a. genom Östersjökonferenserna, se nedan, avsnitt 15.2.7.)

Övervakning och kontroll av yrkesfisket

Havsfiskeövervakning, inklusive landningskontroller av fångster, står redan överst på Kustbevakningens i dialog med berörda myndigheter upprättade prioriteringslista. Sverige har nu i princip gemensamma fiskevatten med övriga EU-länder. De krav på kvotkontroller m.m. som gäller inom EU understryker ytterligare vikten av en väl fungerande övervakningsverksamhet.

Geografiska prioriteringar

En bild av var olika typer av hot och incidenter m.m. förekommer till sjöss ges i föregående avsnitt. Det är dock svårt att generellt uttrycka var i geografin staten skall kraftsamla sina resurser för sjöverksamhetens del. Det är fråga om skilda typer av verksamheter och "hotbilderna" förändras. Vi vill understryka att det bör vara en strävan att skapa en organisation som är flexibel, både vad gäller möjligheterna att utnyttja de totala resurserna för att lösa olika typer av uppgifter och för att uppnå en stor rörlighet till sjöss.

8 Den nuvarande statliga sjöverksamheten bör alltså omfattas av ett offentligt åtagande

8.1 Inledning

Enligt generella kommittédirektiv (dir. 1994:23) har samtliga kommittéer och särskilda utredare att förutsättningslöst pröva offentliga åtaganden inom den verksamhet som utreds. Utgångspunkten för analysen skall vara en antagen situation utan ett offentligt åtagande. I de fall ett nytt eller fortsatt offentligt åtagande förordas, ligger bevisbördan för att detta är nödvändigt på den som lägger fram ett sådant förslag. I nämnda direktiv uttalas att vissa kollektiva nyttigheter måste garanteras genom offentliga åtaganden. Försvaret, rättsväsendet, naturskyddet, stora delar av vägnätet och vården av vissa delar av kulturarvet nämns som exempel på sådana "genuint kollektiva nyttigheter". Prövningen av ett offentligt åtagande som rör sådana nyttigheter kan enligt direktiven göras översiktligt eller i vissa fall slopas helt.

Då statens sjöverksamhet till övervägande del rör sådana verksamheter som kan benämnas genuint kollektiva nyttigheter är framställningen nedan kortfattad och översiktligt hållen. Målen för verksamheterna, mot bakgrund av vilka prövningen av det offentliga åtaganden delvis sker, har presenterats närmare och i vissa fall formulerats av kommittén ovan i kapitel 7.

Till de argument som nedan framhålls för att verksamheterna alltså bör omfattas av ett offentligt åtagande kommer att staten genom internationella överenskommelser av olika slag har åtagit sig att se till att vissa uppgifter utförs. Detta gäller t.ex. tull- och fiskekontroller samt beredskapen för och utförandet av räddningsinsatser till sjöss.

8.2 Framkomligheten till sjöss och skapandet av förutsättningarna för en säker sjöfart

Vägnätet betraktas som en sådan kollektiv nyttinghet som måste garanteras av det offentliga. Detta bör också gälla våra farleder till sjöss. Utmärkningen och underhållet av farlederna utgör en förut-

sättning för sjöfartens bedrivande. Åtgärderna utgör vidare ett första moment i sjösäkerhetsarbetet. Förutom utmärkning kan under denna rubrik följande uppgifter hänföras:

- sjökartläggning och sjömätning
- lotsning
- isbrytning
- tillhandahållande av trafikinformation.

8.3 Hävdandet av territoriet, upprätthållandet av lag och ordning samt förebyggandet av olyckor

Många av de uppgifter staten har till sjöss innebär övervakning, kontroll och annan tillsyn över att gällande bestämmelser efterlevs. Förutom det generella arbetet med att upprätthålla lag och ordning gäller detta:

- övervakningen av territorialgränsen,
- tull- och utlänningskontrollen,
- bevakningen av militära skyddsområden, m. fl. skyddade områden och objekt.
- tillsynen över jakt och fiske samt
- fartygsinspektionsverksamheten.

Uppgifterna är av militära och polisiära slag, de innefattar myndighetsutövning och förutsätter inte sällan långt gående befogenheter att ingripa med olika slag av tvångsmedel, vilket i princip endast bör tillkomma det offentliga. Ett annat ansvar än det offentligas är i princip uteslutet. Detta hindrar dock inte begränsade inslag av icke-offentliga subjekt. T.ex. kan vaktbolag anlitas för att bevaka skyddsområden. Ansvaret för att erforderlig bevakning finns vilar dock även i en sådan situation på det offentliga.

8.4 Sjö- och miljöräddningstjänsten

Ansvaret för räddningstjänst tillkommer, liksom ansvaret för upprätthållandet av lag och ordning, traditionellt det offentliga. Räddningsinsatserna innehåller starka inslag av myndighetsutövning, organisationen av räddningstjänsten har en nära koppling till totalförsvaret och det krävs beredskap för insatser som är av den storleken att

det krävs resurser som endast det offentliga kan erbjuda. Dessa förhållanden, jämte den omständigheten att räddningstjänstens existens utgör en grundläggande trygghet för medborgarna medför att ett annat ansvar än det offentligas bör vara uteslutet. Räddningstjänsten framstår som ett tydligt exempel på en kollektiv nytthet som det offentliga skall svara för. Vad som nu sagts utesluter naturligtvis inte privata inslag i verksamheten. Det offentligas åtagande hindrar inte att andra än myndigheter deltar och — i vissa fall — åläggs ett visst ansvar. Sjöräddningssällskapet utgör ett mycket viktigt komplement till statens sjöräddningsresurser och Sjöfartsverkets metod att anlita Telia Mobitel AB:s personal (MRCC Stockholm) som räddningsledare är ett annat exempel på hur privaträttsliga subjekt kan anlitas och integreras i verksamheter som det offentliga ytterst har att svara för.

8.5 Natur och miljövård

Naturvård nämns som exempel på ansvarsområde för det offentliga.

Skyddet för miljön faller delvis under statens ansvar för upprätthållandet av lag och ordning och innefattas också av vad som sägs om miljöräddningstjänst ovan. Även övriga åtgärder som är påkallade ur natur- och miljösynpunkt förutsätter i praktiken ett offentligt ansvarstagande. Den privata marknaden kan inte uppfylla de politiska mål som satts på detta område.

8.6 Statligt eller kommunalt ansvar?

De nu behandlade verksamhetsområdena med tillhörande uppgifter faller i dagsläget — såvitt gäller förhållandena till sjöss — under statens ansvar. Kraven på dessa verksamheters rikstäckande samordning och den svaga geografiska anknytningen till kommunerna talar för att så bör vara fallet även fortsättningsvis. Det nära samarbetet mellan statliga och kommunala myndigheter, bl.a. inom räddningstjänsten, förutsätts fortgå.

III NUVARANDE ORDNING

9 Sammanfattning

Ansvar för den statliga verksamheten till sjöss är lagd på olika myndigheter. De centrala i sammanhanget är *Sjöfartsverket*: infrastruktur, säkerhet och sjöräddningstjänst, *Kustbevakningen*: övervakning och kontroll samt miljöräddningstjänst, *Försvarsmakten*: militär gränsövervakning och *polisen*: brottsförebyggande, brottsbekämpande och brottsutredande verksamhet. Utrymmet för dessa myndigheter att bistå varandra på olika sätt är stort och ett omfattande samarbete förekommer, såväl formellt enligt föreskrivna bestämmelser om skyldigheter att bistå över myndighetsgränser, som informellt i de dagliga kontakterna myndigheterna emellan.

Det internationella inflytandet är mycket stort. Särskilt för sjöfartens del, bl.a. vad gäller sjötrafikregler och säkerhetsnormer för fartyg, och beträffande fisket. Sedan EU-inträdet påverkas också den civila gränsbevakningen av krav utifrån. Många av våra nationella regler har sitt ursprung i internationella konventioner av olika slag. På fiskeområdet har Europeiska gemenskaperna (EG) kompetens att utfärda bestämmelser som är direkt bindande för medlemsstaterna.

Nuvarande organisation och ansvarsfördelning i Sverige har vuxit fram efter hand. De maritima myndigheterna och deras verksamhetsområden har utretts flitigt under den senaste 15-årsperioden.

10 Inledning

De uppgifter som skall lösas av de statliga maritima myndigheterna är många och av mycket skiftande slag. Nya uppgifter tillkommer efter hand och ansvaret läggs på myndigheter med väsensskilda huvuduppgifter och olika organisationsuppbyggnader. Nedan följer en presentation av hur ansvaret är fördelat myndigheterna emellan, hur de är organiserade, vilka resurser de förfogar över, vilka möjligheter och skyldigheter de har att biträda varandra, jämte en kort beskrivning av hur de olika uppgifterna löses i praktiken. Särskilda avsnitt är ägnade åt tjänstemännens befogenheter. Befogenhetsfrågor är centrala i sammanhanget eftersom de inte sällan är helt avgörande för vad tjänstemännen vid de olika myndigheterna faktiskt kan uträtta. Vid i princip varje förslag som innebär utökat ansvar, eller utökad skyldighet att medverka, för någon myndighet måste befogenheterna för den myndighetens tjänstemän ses över för kontroll av om de är tillräckliga.

Denna avdelning innehåller också en översikt över det internationella inflytandet på sjöverksamheten, en jämförelse med våra nordiska grannländer i aktuella avseenden, en genomgång av några tidigare utredningar rörande statens sjöverksamhet och en kort beskrivning av vad statens maritima verksamhet kostar.

11 Ansvarsfördelning inom den statliga sjöverksamheten, översikt i tabellform

Det skall noga framhållas att tabellerna utgör en schematisk, mycket förenklad presentation av hur ansvarsfördelningen ser ut. Närmare beskrivning av hur de centrala uppgifterna är reglerade och hur de löses i praktiken ges nedan i kapitel 13.

11.1 Skapandet av fysiska förutsättningar för sjöfartens bedrivande

Ansvar för sjöfartens infrastruktur åvilar Sjöfartsverket (SjöV). Medverkande myndighet är i denna del främst Försvarmakten (FM) vars personal bemannar isbrytarna och sjömätningarfartygen.

Tabell 1

UPPGIFT	HUVUDANSVARIG	MEDVERKANDE
Farleder (utmärkning m.m.)	SjöV (i vissa fall svarar kommun eller enskild för detta)	
Lotsning	SjöV	
Isbrytning	SjöV	FM (personal på isbrytarna)
Sjömätning och sjökortsproduktion.	SjöV	FM (personal på sjömätningarfartygen)
Trafikinformation	SjöV	Telia Mobitel AB (håller till viss del i den säkerhetstrafik som består av väder- och israpporter och navigationsvarningar)

11.2 Hävdandet av territoriet och vissa närstående uppgifter

Uppgifterna är i första hand av militärt slag och ansvaret åvilar naturligen Försvarsmakten. Vid den operativa övervakningsverksamheten biträder andra myndigheter, främst Kustbevakningen (KBV) och polisen.

Tabell 2

UPPGIFT	HUVUDANSVARIG	MEDVERKANDE
Övervakning av territorialgränsen till sjöss	FM	KBV (Polis, Tull, SjöV har, liksom KBV, rapporteringsskyldighet ang iakttagelser av utl. statsfartyg)
Skydd för svenska fartyg	FM	
Övervakning av militära skyddsområden och andra samhällsviktiga anläggningar	FM och Lst (beroende på områdets/objektets natur)	Polis, KBV, särskilt förordnade vakter

11.3 Upprätthållandet av lag och ordning

Ingripanden vid misstanke om lagöverträdelser

Polisen har alltid ett huvudansvar då brott misstänks. Kustbevakningen har ett självständigt ansvar att ingripa — dvs. utan begäran från polis eller annan — vid misstanke om tullbrott och brott mot sådana föreskrifter som uppräknas i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP) (skyddsobjekt och militära skyddsområden, jakt, fiske, bevarande av den marina miljön och annan naturvård, trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken, åtgärder mot vattenförorening från fartyg, dumpning av avfall i vatten, kontinentalsockeln, fornminnen och sjöfynd, fartygs registrering och identifiering, skydd för den marina miljön, märkning och användning av oljeprodukter) Kustbevakningens ingripanden i de uppräknade fallen omfattar befogenhetsmässigt de primära såsom gripande, husrannsakan, beslag, inledande förhör m.m. Kustbevakningens

agerande i dessa fall bör beskrivas — och beskrivs i LKP — som *medverkan i polisiär verksamhet*.

I sammanhanget är det viktigt att framhålla att sjöpolis endast finns tillgänglig inom en begränsad del av vårt sjöterritorium och att Kustbevakningens befogenheter i huvudsak gäller till sjöss och — i vissa situationer — hamnområden, stränder och liknande. Kustbevakningens befogenheter beskrivs utförligare i avsnitt 13.3.3 och 13.8.2.

Tabell 3a Ingripanden vid misstanke om lagöverträdelser

UPPGIFT	HUVUDANSVAR	MEDVERKAN
Brottsbekämpning (ingripande då misstanke om brott föreligger)	Polisen (alla brott) *TullV (varusmugglings- brott och andra överträdelser av tullagstiftningen)	KBV (Då den misstänkta brottsligheten rör bestämmelser som uppräknas i LKP eller i tullagstiftningen) FM (På begäran av Polis eller KBV om den misstänkta brottsligheten rör skyddsområden, sjötrafiklagstift- ningen, fisket eller vissa bestäm- melser om forskningsverksamhet, utvinnande av naturtillgångar och kontinentalsockeln) SjöV (begränsade befogenheter att ta smuggelgods i beslag)

* = myndigheten saknar egna resurser för ingripanden till sjöss

Övervaknings- och kontrollverksamhet

Tabell 3b beskriver ansvar och medverkan i den löpande kontroll- och övervakningsverksamheten, dvs. den kontroll och övervakning av att föreskrivna regler efterlevs som utförs utan att brottsmisstankar föreligger. Ansvarsfördelningen är här något mer komplicerad än då ingripanden skall göras på grund av brottsmisstanke. Inte sällan finns här en "bakomliggande" myndighet som har ett visst ansvar för att övervakning och kontroll utförs trots att den myndigheten inte deltar i den operativa övervaknings- och kontrollverksamheten. Övervakning och kontroll utförs då — under varierande grad av självständig planering — i praktiken av Kustbevakningen och/eller polisen. Det

kan diskuteras om de sist nämnda myndigheterna i dessa fall skall anses som ansvariga eller medverkande. Nedan har den systematiken valts att de genomgående beskrivs som medverkande om det inte i författningstext finns klart angivet att de skall "svara för" en viss verksamhet eller motsvarande.

Tabell 3b Övervaknings- och kontrollverksamhet

UPPGIFT	HUVUDANSVARIG	MEDVERKANDE
Utlänningskontroll	Polisen	KBV, *TullIV
Tullkontroll	*TullIV, KBV	Polisen, (KBV), SjöV
Fiskekontroll	*FiskeriV har ett övergripande ansvar och står för granskning av deklARATIONER samt inspektörer som utför kvalitetskontroller i hamnarna *Lst (kan utse fisketillsynsmän) KBV har ett självständigt tillsynsansvar till sjöss och för landningskontroller	Polisen (i de kustnära områdena) (KBV utför, enligt ökning med FiskeriV, kvalitetskontroller på Gotland)
Jakttillsyn	*SNV *Lst (kan utse jakttillsynsmän)	KBV, Polisen
Tillsyn över kontinentalsockeln	*SGU	KBV, Polisen, SjöV
Tillsyn över bestämmelser om sjöfynd och fornminnen	Polisen	KBV, *TullIV
Tillsyn över bestämmelserna om registrering av fartyg	*Registreringsmyndighet (särskild avd. vid Sthlms tingsrätt)	Polisen, KBV och *TullIV
Tillsyn över bestämmelserna om märkning och användning av oljeprodukter	KBV Polisen (Polisen skall utöva kontrollen inom de områden som inte övervakas av KBV)	

* = myndigheten saknar egna resurser för övervakning och kontroll till sjöss

Tabell 3b

UPPGIFT	HUVUDANSVARIG	MEDVERKANDE
Tillsyn över sjötrafik-reglerna	Polisen	KBV
Naturvårdstillsyn (skyddsområden av olika slag m.m.)	*SNV *Lst(som kan utse naturvårdsvakter)	Polisen, KBV

* = myndigheten saknar egna resurser för övervakning och kontroll till sjöss

11.4 Förebyggandet av olyckor

Sjöfartsverket ansvarar för säkerheten i farlederna och — om man bortser från det primära ansvar som fartygets befälhavare har — ombord på fartygen. Kustbevakningen medverkar genom att utföra inspektioner ombord på fartygen.

Tabell 4

VERKSAMHET	HUVUDANSVARIG	MEDVERKANDE
Säkerheten i farlederna	SjöV (i vissa fall svarar kommun eller enskild för underhållet av sjöväg-märken)	
Kontroll av säkerheten på fartyg (Inspektioner)	SjöV	KBV
Kontroll av farligt gods-transporter (Inspektioner)	SjöV	KBV
Kontroll av bestämmelser som rör vattenförorening från fartyg (Inspektioner)	SjöV	KBV
Kontroll av bestämmelserna som rör dumpning av avfall i vatten	*SNV, *Lst	KBV

* = myndigheten saknar egna sjögående resurser

11.5 Räddningstjänst

Ansvaret för räddningstjänsten är delad mellan Sjöfartsverket (sjöräddningstjänst) och Kustbevakningen (miljöräddningstjänst till sjöss). För Sjöfartsverkets del består ansvaret främst i att svara för ledningen vid insatserna medan Kustbevakningen har ansvar för såväl ledning som för utförande. Även om den grundläggande regleringen, vad gäller ansvar och skyldighet att medverka, är lika för de båda räddningstjänstgrenarna skiljer de sig betydligt åt vad gäller utförandet, vilket framgår av avsnitt 13.12.

Tabell 5

UPPGIFT	HUVUDANSVARIG	MEDVERKANDE
Sjöräddningstjänst (och sjuktransporter från fartyg)	SjöV	KBV, FM, Polisen, Sjöräddningssällsk. m.fl. deltar vid räddningsinsatser. (Telia Mobitel och FM håller dessutom, efter avtal med SjöV räddningsledarpersonal vid Stockholm Radio resp. Tingstäde)
Miljöräddningstjänst till sjöss	KBV	FM, SjöV, Polisen m.fl. deltar på begäran vid räddningsinsatser enligt den i räddningstjänstlagen uttryckta allmänna skyldigheten för statliga och kommunala myndigheter m.fl. att delta. (Dessutom biträder SNV, SMHI m.fl. med sakkunskap ang. skadliga ämnen, vattenströmmar m.m.)

12 De maritima myndigheternas organisationer, resurser och allmänt om deras verksamheter

12.1 Inledning

Nedan beskrivs de myndigheter (SjöV och KBV) och de myndighetsdelar (marinen och sjöpolisen) som är centrala i den statliga sjöverksamheten och som nämns i kommitténs direktiv, andra myndigheter med maritim anknytning (FiskeriV, SNV, SMHI och SGU) samt Sjöräddningssällskapet. Framställningen behandlar i första hand organisationsuppbyggnader och resurser. Respektive verksamheter beskrivs i allmänna ordalag.

12.2 Sjöfartsverket (Se bilaga 7)

12.2.1 Uppgifter och organisation i stort

Sjöfartsverket (SjöV) utgör en del av transportsektorn och har inom denna att svara för väsentliga delar av sjöfartens infrastruktur i form av sjövägar och säkerheten i dessa. Sjöfartsverket svarar också för att sjöfart kan bedrivas i svenska vatten under säkra och effektiva former. Därtill har Sjöfartsverket att verka för säkerheten ombord på svenska fartyg, oberoende av farvatten. Sjösäkerheten för fritidsbåtstrafiken skall främjas genom information och rådgivande verksamhet. Fritidsbåtstrafikens intressen i övrigt, liksom fiskets och marinens intressen skall beaktas.

I Sjöfartsverkets serviceutbud ingår bl.a. lotsning, isbrytning, sjökartläggning och farledsutmärkning. Bland de uppgifter som kan karaktäriseras som myndighetsutövning ingår sjöfartsinspektion och sjöräddning. Sjöfartsverket svarar vidare för normgivning, bl.a. genom att internationellt överenskomna bestämmelser om fartygsutrustning m.m. implementeras i svensk rätt genom att de utfärdas i Sjöfartsverkets författningssamling (SJÖFS).

Sjöfartsverket är ett s.k. affärsverk under Kommunikationsdepartementet och verksamheten styrs övergripande genom riksdagens fastställande av rullande treårsplaner där bl.a. verksamhetsmål och ekonomiska mål anges. Som övergripande ekonomiskt mål gäller full

kostnadstäckning för den egna verksamheten. Finansieringen sker främst genom avgifter på handelssjöfarten. Sjöfartsverkets kostnader för fritidsbåtstrafiken samt del av sjöräddningstjänsten och Trollhätte kanal finansieras dock över statsbudgeten.

Sjöfartsverket består organisatoriskt av ett huvudkontor (Norrköping) och regionalt av 13 sjötrafikområden och tre sjöfartsinspektionsområden.

12.2.2 Central ledning

Sjöfartsverket leds av en styrelse. Generaldirektören, som ingår i styrelsen, ansvarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och direktiv styrelsen beslutar.

Inom Sjöfartsverkets huvudkontor finns sex avdelningar; sjötrafikavdelningen, sjökarteavdelningen, isbrytningsavdelningen, sjöfartsinspektionen, tekniska avdelningen och ekonomiadministrativa avdelningen. Varje avdelning förestås av en direktör. Inom huvudkontoret finns dessutom två staber som förestås av den administrativa direktören (Stab Personal) och chefsjuristen (Stab Juridik). De tekniska och ekonomiadministrativa avdelningarna fungerar, liksom Stab Personal och Stab Juridik, som serviceenheter gentemot verket i övrigt.

Generaldirektören och cheferna för avdelningarna och staberna utgör verksledningen som är ett organ för information och samråd i frågor av övergripande betydelse för verksamheten. Sjöfartsinspektionen och dess chef intar en viss särställning på det sättet att man där har självständig beslutanderätt bl.a. i frågor om fastställande av normer för fartygssäkerhet, tillsyn över normernas efterlevnad och undersökning av fartygsolyckor.

12.2.3 Regional och lokal organisation

För verksamheten på regional nivå finns 13 sjötrafikområden och tre sjöfartsinspektionsområden.

Sjötrafikområden

Bottenvikens	(Bot)	Luleå
Norra Bottenhavets	(Nbh)	Umeå
Södra Bottenhavets	(Sbh)	Gävle
Stockholms	(Sto)	Stockholm
Mälarens	(Mäl)	Södertälje

Sjötrafikområden

Gotlands	(Got)	Visby
Bråvikens	(Brå)	Oxelösund
Kalmarsunds	(Kal)	Oskarshamn
Hanöbukts	(Han)	Karlshamn
Öresunds	(Öre)	Malmö
Kattegatts	(Kat)	Göteborg
Skagerraks	(Ska)	Marstrand
Trollhätte kanals		Trollhättan

Som bas för verksamheten finns förutom sjötrafikområdeskontoren även lokala lots- och farledsgruppstationer samt en sjöräddningsstation. Härtill kommer de bemannade fyrplatserna.

Sjötrafikområdescheferna lyder under sjötrafikdirektören. Till chefernas uppgifter hör att leda verksamheten inom sjötrafikområdet, svara för att den bedrivs effektivt och bl.a. se till att:

- säkerheten och framkomligheten för sjötrafiken tillgodoses
- erforderlig farledsutmärkning finns och underhålls och att sjötrafiken varnas om fel uppstår
- lotssökande fartyg erhåller lots
- erforderlig beredskap för sjöräddningsinsatser finns
- tilldelade båtar, byggnader m.m. underhålls och uppfyller arbetsmiljökraven.

Chef för sjötrafikområde skall vidare:

- följa sjöfartens förändringar inom området och till huvudkontoret anmäla förslag till förändringar i farledsutmärkning, säkerhetsåtgärder, organisation och beredskap m.m.
- hjälpa regionala och lokala myndigheter samt enskilda med upplysningar och råd i frågor som rör lotsnings- och farledsverksamheten, sjöräddning samt sjötrafikfrågor i övrigt
- svara för att lotsexamen förrättas och utfärda styrsedlar för lotsar inom sjötrafikområdet
- tillse att personalen i fråga om gränsövervakning, inrapportering av främmande statsfartyg, utsläpp av skadligt ämne från fartyg och liknande fullgör vad som ankommer på den.

Inom varje sjötrafikområde skall finnas ett nautiskt råd, bestående av minst två och högst sex lotsar. Chefen för sjötrafikområdet skall

samråda med det nautiska rådet i frågor av betydelse för lotsnings- och farledsverksamheten.

Sjöfartsinspektionsområden

Stockholms IO	(IOS)	Stockholm
Malmö IO	(IOM)	Malmö
Göteborgs IO	(IOG)	Göteborg

Härutöver finns ett sjöfartsinspektionskontor i Rotterdam.

Cheferna för sjöfartsinspektionerna och sjöfartsinspektionskontoret benämns överinspektörer. De lyder under sjösäkerhetsdirektören.

Inom Sjöfartsverket finns vidare tre tekniska serviceområden (Väster, Öster och Norr). Inom varje område finns kustservice (el, tele, maskin och skrov) och byggservice. Cheferna för kustservice inom serviceområdena sorterar under chefen för kustservicesektionen vid tekniska avdelningen, medan byggservicen lyder under en arbetschef, placerad på sektionen för byggnadsteknik.

12.2.4 Resurser

Sjöfartsverket innehar:

- 7 st isbrytare (bemanning ca 65 yrkesofficerare och 150 värnpliktiga — år 1993)
- 25 fartyg för sjömätning (3 sjömätningarfartyg, 2 ledarbåtar, 1 rekognoceringsbåt och 19 mätbåtar. Bemanning: ca 50 yrkesofficerare och 135 värnpliktiga — år 1993)
- 5 arbetsfartyg
- 82 lotsbåtar
- 14 sjöräddningsbåtar
- 1 farledsbåt
- 15 hydrokoptrar
- 1 byggnadsfartyg

Personal:

— Sjöfartsverket har ca 1 300 anställda varav ca 400 vid huvudkontoret i Norrköping och drygt 730 vid de 13 sjötrafikområdena. Inom sjöfartsinspektionen tjänstgör ett 60-tal personer. Kustservice och fartygsverksamheten sysselsätter ca 100 personer och cirka tio arbetar med materielhantering. Personalens utbildning varierar i förhållande till arbetsuppgifter.

12.2.5 Resursutnyttjande inom Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets serviceverksamhet är i princip styrd av efterfrågan. En beredskap måste naturligtvis finnas men utnyttjandet av resurserna beror på antalet begärda lotsningar, frekvensen av olyckor till sjöss, om sjön fryser till på vintern osv. Antal inträffade olyckstillbud, frekvensen av lotsuppdrag m.m. framgår av avsnitt 7.3.4 ovan.

Sjöfartsverket inspektörer, vars arbete inte ingår i serviceverksamheten utan utgör myndighetsutövning, utförde år 1994 ca 940 inspektioner av utländska fartyg som anlöpt svensk hamn vilket motsvarar ca 35 % av dessa fartyg. (Jfr kraven enligt Paris MOU som ligger på 25 %, se ovan avsnitt 7.2.4)

12.2.6 Allmänt om Sjöfartsverkets verksamhet

Sjöfartsverket ansvarar för många uppgifter. Tyngdpunkten i verksamheten ligger på framkomlighet och säkerhet till sjöss. Säkerhetsansvaret omfattar såväl farleder som fartyg. Verksamheten spänner över allt från normgivning och tillsyn över bestämmelsernas efterlevnad till hållandet av farleder och ledning av sjöräddningsinsatser. Verksamheten innehåller vidare såväl service till sjöfarten som myndighetsutövning med relativt långt gående befogenheter att besluta om tvångsåtgärder bl.a. i form av nyttjandeförbud av fartyg (se nedan under avsnitt 13.11.3). I organisatoriskt hänseende skiljer sig Sjöfartsverket från de övriga centrala maritima myndigheterna främst på det sättet att Sjöfartsverket är ett affärsverk med hög grad av självstyre beträffande den löpande verksamheten och med krav på avkastning.

12.3 Kustbevakningen (Se bilaga 8)

12.3.1 Uppgifter och organisation i stort

Kustbevakningens verksamhet innefattar övervakning och kontroll till sjöss, räddningstjänst (liv- och miljöräddning) samt viss service i form av transporter, dykuppdrag etc. Kustbevakningen har ett eget ansvar för miljöräddning och till viss del även för tull- och fiskekontroller. I övrigt bygger Kustbevakningens verksamhet på samverkan med sådana huvudansvariga myndigheter som saknar eller har otillräckliga resurser för att verka till sjöss.

Kustbevakningens verksamhet styrs övergripande genom av regeringen årligen utfärdade regleringsbrev och — kanske främst — genom storleken av anslag till myndigheten i statsbudgeten.

Kustbevakningen är en civil myndighet under Försvarsdepartementet, uppbyggd med en central ledning, fyra regionala ledningar och 30 lokala stationer.

12.3.2 Central ledning

Kustbevakningens har en styrelse med företrädare från bl.a. samverkande myndigheter. Utöver vad som anges i verksförordningen beslutar styrelsen om riktlinjer för hur Kustbevakningens uppgifter skall prioriteras. Kustbevakningens centrala ledning, med generaldirektör och stab, är belägen i Karlskrona. Generaldirektören och cheferna för den operativa och den administrativa enheten utgör verksledningen. Inom den centrala ledningen handhas långsiktig inriktning, planering, och utveckling samt internationellt samarbete. Den operativa enheten svarar för den långsiktiga inriktningen och utvecklingen samt för uppföljning och analys av Kustbevakningens operativa och tekniska verksamhet. Enheten upprätthåller dessutom operativ ledningsberedskap och kan vid behov leda större operationer samt svarar för Kustbevakningens flygverksamhet. Den administrativa enheten svarar för långsiktig planering och utveckling av Kustbevakningens samlade verksamhet, övergripande uppföljning och analys av verksamheten, administrativ utveckling, utbildning, personal- och ekonomiadministration samt övrig administrativ service.

12.3.3 Regional ledning

Tre av de fyra regionledningarna, Nord (Härnösand), Syd (Karlskrona) och Väst (Göteborg) är samlokaliserade med marinkommandonas sjöcentraler på respektive ort. I region Ost (Stockholm) har sådan samlokalisering beslutats men inte genomförts.

Regionledningarna svarar för planering, ledning och uppföljning av den operativa verksamheten.

Det vakthavande befälet vid varje region svarar för den minutoperativa ledningen och uppföljningen av verksamheten inom regionen och ansvarar för att ledningscentralen ständigt är klar för operativa ledningsinsatser. I vakthavande befäls uppgifter ingår också att aktivt samverka med andra myndigheter och organ.

12.3.4 Lokal organisation

Den lokala organisationen omfattar för närvarande 30 huvud-, miljö-, kust- och flygkuststationer. Huvudstationerna förrådshåller stora delar av miljöskyddsmaterielen för regionerna. Kuststationer har fartyg och båtar för övervaknings- och kontrolltjänst samt viss utrustning för att kunna genomföra begränsningsåtgärder vid oljebekämpning. Kuststationer som även utgör miljöstationer har dels fartyg för övervakningsuppgifter, dels miljöskyddsfartyg för olje- och kemikaliebekämpning. Det är avsikten att regionens räddningsdykare skall placeras vid dessa stationer. Miljöstationerna har enbart resurser för olje- och kemikaliebekämpning. På en flygkuststation finns flygplan för i första hand övervaknings- och spaningsuppgifter.

12.3.5 Resurser

Kustbevakningen har ett stort antal fartyg och båtar utplacerade för aktivt bruk hela året. Inom varje region finns dels fartyg som primärt är avsedda för övervakningsuppgifter, dels fartyg som primärt är avsedda och utrustade för miljöräddningsinsatser. Fartygen är inte bundna till regionerna utan kan tas i bruk där de bäst behövs för tillfället.

Kustbevakningen innehar:

- 2 utsjöbevakningsfartyg (För uppgifter i de yttre delarna av territorialhavet och den ekonomiska zonen. Fartygen bemannas av tio besättningsmän och utevarotiden ligger normalt på en vecka)
- ca 30 patrullfartyg, inkl. svävare (För uppgifter på territorialhavet och inre vatten. Besättningarna utgörs av 3—5 man och utevarotiden varierar från 2—5 dagar)
- 12 fartyg för miljöskyddsverksamhet (Fartygen används även i övervakningsverksamheten)
- 25 racerbåtar (För kustnära verksamhet)
- 26 arbetsbåtar (däcksbåtar, båtar för bekämpning av olja på stränder m.m.)
- 3 flygplan (CASA-212, med en aktionsradie av 600 nautiska mil; ungefär sträckan Ystad—Umeå)

Vissa omplaceringar av Kustbevakningens fartyg är för närvarande under genomförande såvitt gäller utgångsbaseringsarna. Generellt kan sägas att samtliga regioner förfogar över patrullfartyg, miljöskyddsfartyg, racerbåtar och arbetsbåtar. De flesta patrullfartygen finns i

Region Ost och en viss koncentration av miljöskyddsfartyg finns i Region Väst. Utsjöbevakningsfartygen finns i Region Ost (Slite) och i Region Syd (Karlskrona).

Personal:

Kustbevakningen har ca 600 anställda varav drygt 450 tjänstgör i den lokala organisationen och övriga i den centrala eller regionala ledningsorganisationen. En kustbevakningstjänsteman har genomgått 2,5 års grundutbildning som ger nautisk och teknisk kompetens, tull- och polisbefogenheter till sjöss samt befogenhet som fartygsinspektör i vissa fall. Därutöver har varje tjänsteman förutom befattningsutbildning även utbildning inom miljö- och sjöräddningstjänst. Av tjänstemännen har ca 30 st högre räddningsledarutbildning och ca 50 st räddningsdykarutbildning.

12.3.6 Resursutnyttjande inom Kustbevakningen

Kustbevakningen har krav på hög närvaro till sjöss. Enligt regleringsbrevet skall Kustbevakningen ha minst 16 fartyg i verksamhet dygnet runt — fyra per region — och minst två flygplan i verksamhet varje dygn. Att ett fartyg skall vara "i verksamhet" betyder inte att fartyget måste vara ute till sjöss hela tiden men fartyget skall vara bemannat och besättningen redo att utgå om så krävs. Kustbevakningen klarar enligt uppgifter i den senaste årsredovisningen att uppfylla dessa krav.

Under budgetåret 1994/95 producerade Kustbevakningen ca 160 000 fartygstimmar. (Fartygstimme = mått på den tid fartyget är bemannat och i tjänst, dvs. såväl motorgångstid som liggetid). Fördelat på de större fartygen innebar detta — i snitt — ca 3 400 tim per patrullfartyg (31 st), 2 450 tim per miljöskyddsfartyg (räknat på 12 fartyg av kategorin "kvalificerade miljöskyddsfartyg") och 4 250 tim per utsjöbevakningsfartyg. Under samma period producerades ca 2 500 flygtimmar. (Flygtimme = tid från det att flygplanet lämnat startbanan tills dess att det åter har landat.)

Från Kustbevakningens sida har generellt framhållits att antalet fartygstimmar skulle kunna utökas med befintlig flotta genom tillskott av personal.

Verksamheten fördelade sig för budgetåret 1994/95 — inkl. beredskap men exkl. flygtimmar — på olika områden enligt följande:

Övervakning och kontroll	63,9 % av verksamheten
Räddningstjänst	30,7 % av verksamheten
Uppdrag	5,4 % av verksamheten

Inom övervaknings- och kontrolluppgifterna ligger tyngdpunkten på gränsbevakning och tillsyn över fisket.

För flyget redovisas fördelningen budgetåret 1994/95 på följande sätt

(totalt 2 575 flygtimmar)

Operativ flygverksamhet	2 399 tim (inkl. internationella uppdrag (59 tim) och uppdrag för marinen (111 tim))
Transporter	107 tim
Skolflygningar	64 tim
Tekniska flygningar	5 tim

12.3.7 Allmänt om Kustbevakningens verksamhet

Kustbevakningen är en operativt inriktad myndighet med hög närvaro till sjöss. Myndigheten utför en kombination av tull- och polisuppgifter till sjöss. Kustbevakningen har det nationella ansvaret för miljöräddningstjänsten till sjöss och medverkar i sjöräddningstjänsten, fartygsinspektionsverksamheten och vid tillsynen av tillträdesförordningens efterlevnad.

12.4 Marinen (Se bilaga 9)

12.4.1 Uppgifter och organisation i stort

Marinen utgör en del av Försvarmakten som sedan den 1 juli 1994 är en enda myndighet med en chef, överbefälhavaren (ÖB). Marinen har ett särskilt ansvar för den havsinriktade delen av Försvarmaktens uppgifter, som bl.a. består i att kunna möta ett väpnat angrepp och att ingripa mot kränkningar av vårt territorium. En huvuduppgift i fred

är också att utveckla och vidmakthålla krigsförband. Under ÖB består Försvarsmakten av kader organiserade krigsförband, utbildningsförband och skolor. Verksamheten styrs genom produktionsuppdrag och operativa order.

12.4.2 Central ledning

Som chef för Försvarsmakten ansvarar ÖB för samordning och avvägning mellan Försvarsmaktens olika enheter. ÖB har två ledningsroller, operativ ledning och produktionsledning. Ledningen sker via högkvarteret som består av en enhet för operativ ledning och viss produktionsledning (operationsledningen), tre enheter för produktionsledning (armé-, marin- och flygvapenledningarna), en enhet för beredning av avvägningsfrågor (planeringsstaben), en enhet för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, en enhet för gemensamma funktioner av stödkaraktär (gemensamma staben) samt Försvarsmaktens internrevision.

Chefen för marinen (CM) är en av de fyra ledningscheferna i högkvarteret. De övriga är operationschefen (COPL), armechefen (CA) och flygvapenchefen (CFV). För behandling av ärenden av stor vikt eller principiell betydelse finns en ledningsgrupp i vilken ÖB, de fyra ledningscheferna samt militärbefälhavarna ingår. Militärbefälhavarna är chefer för de tre militärområden som Sverige är indelat i; södra, mellersta och norra.

Förbandsproduktionen för marinen leds centralt av CM.

12.4.3 Närmare om regional organisation och verksamhet

Försvarsmaktens operativa ledning utövas på regional nivå av militärbefälhavarna. Marinens verksamhet samordnas främst av marinkommandocheferna, chefen för kustflottan och marinflygledningen.

De organisationsenheter som har resurser av intresse för den statliga maritima verksamheten är i första hand följande:

- Norrlandskustens Marinkommando (MKN), Härnösand
- Ostkustens Marinkommando (MKO), Haninge
- Fårösunds Marinbrigad (FMB), Fårösund
- Gotlands Militärkommando (MKG), Visby
- Sydkustens marinkommando (MKS), Karlskrona
- Öresunds Marindistrikt (MDÖ), Malmö

- Västkustens Marinkommando (MKV), Göteborg
- Kustflottan
- Marinflyget

Av de ovan uppräknade organisationsenheterna står alla under marinchefens ledning utom Gotlands Militärkommando, som i egenskap av regional produktionsledning är direkt underställd arméchefen.

Ansvar för den marina verksamheten är geografiskt uppdelat enligt följande:

HAVSOMRÅDE	ANSVAR
Svinesund—Laholmsbukten	MKV
Laholmsbukten—södra Östersjön	MDÖ
södra Östersjön—Öland	MKS
Gotland med öar och territorialhav	MKG
Östersjön och södra Bottenhavet	MKO
norra Bottenhavet och Bottenviken	MKN

Havsområdesansvaret innefattar i huvudsak följande uppgifter:

- att följa upp all sjötrafik inom området i syfte att upptäcka och ingripa vid brott mot bestämmelser som rör villkoren för tillträde till svenskt territorium.
- att upptäcka avvikelser från normalbilden som kan föranleda förändringar i vår beredskap.

Marinkommandona ger också stöd till Kustbevakningen, bl.a. i form av radarinformation. Det åligger marinen att medverka i sjö- och miljöräddningstjänsten samt generellt att biträda den civila delen av samhället.

För att lösa sina uppgifter har de områdesansvariga enheterna dygnetruntbemannade sjöcentraler med bl.a. en i stort sett heltäckande radarövervakning av havsområdena i vår närhet. Det finns vidare kontinuerlig stabsberedskap i form av vakthavande befäl eller motsvarande.

Kustflottan bedriver produktion av krigsförband/utbildning under ledning av fyra krigsförbandschefer inom alla havsområden runt Sverige, dock främst i Östersjön.

Marinflyget innefattar tre helikopterdivisioner; 11, 12 och 13 hkpdiv, vid Berga, Säve respektive Kallinge.

12.4.4 Resurser

Västkustens marinkommando

— sjöcentral och sambandscentral samgrupperad med KBV regionledning Väst (fr.o.m. april 1995 är utgör centralen huvudräddningscentral för sjö- och flygräddningsverksamhet och bemannas för detta ändamål också av SjöV och Luftfartsverket)

— 2 bevakningsfartyg/båtar

— ca 500 marinanställda varav ca 200 yrkesofficerare

Öresunds marindistrikt

— sjöcentral, radarstationer samt övervakning med TV/IR-kameror.

— 2 bevakningsfartyg/båtar

— 28 marinanställda varav 21 yrkesofficerare

Sydskustens marinkommando

— sjöcentral samgrupperad med KBV regionledning Syd, radarstationer, 2 st dygnetruntbemannade kustradiostationer

— 2—3 bevakningsfartyg/båtar disponeras

— ca 1 000 marinanställda varav ca 550 yrkesofficerare

Ostkustens marinkommando

— sjöcentral, radarstationer och kustradiostation

— 4—5 bevakningsfartyg/båtar disponeras

— ca 1 350 marinanställda varav ca 600 yrkesofficerare

Gotlands militärkommando

— Sjöcentral och kustradiostation samt radarstationer

— 2 bevakningsfartyg/båtar disponeras

— 8 marinanställda varav 7 yrkesofficerare

Fårösunds marinbrigad

— radarstationer

— sjöuggla med undervattenskamera, 2 tryckkammare för dykverksamhet

— ca 235 anställda varav 107 yrkesofficerare

Norrlandskustens marinkommando

— sjöcentral samgrupperad med KBVs regionledning Nord, radar och radiostationer

— 3 bevakningsfartyg/båtar

— ca 250 anställda varav ca 100 yrkesofficerare

Kustflottan

— ca 70 fartyg av olika slag, dykresurser (förmågan störst med fartyget Belos som är utrustad med dykarklocka. Ett flertal fartyg har resurser för undervattensspaning)

— ca 1 100 anställda varav 1 087 yrkesofficerare

Marinflyget

11. *hkpdiv*: 6 st hkp 4, 4 st hkp 6, ca 100 yrkesofficerare

12. *hkpdiv*: 4 st hkp 4, 3 st hkp 6, ca 55 yrkesofficerare

13. *hkpdiv*: 4 st hkp 4, 3 st hkp 6, 1 flygplan (CASA) ca 55 yrkesofficerare

(Hkp 4 är en stor helikopter med stor lastförmåga [24 passagerare eller 15 bårfall] med 1,5—5,5 tim. uthållighet. Hkp 6 är en lättare helikopter som kan ta fyra passagerare och vara 0,5—3 tim. i luften)

12.4.5 Resursutnyttjande för civil verksamhet inom marinen

Marinens närvaro till sjöss — den "närvaro" som de dygnetruntbemannade sjöcentralerna utgör oräknad — sammanhänger oftast med militära övningar. Marinens övriga medverkan i den civila verksamheten till sjöss styrs av efterfrågan, t.ex. medverkan vid sjöräddningsinsatser.

12.4.6 Allmänt om marinens verksamhet

Marinen präglas självklart av att den ingår som en enhet i den militära organisationen Försvarsmakten. Huvuduppgifterna är av militärt slag. Tyngdpunkten i den civila verksamheten ligger — förutom i det att det är marinen som förser övriga maritima myndigheter (främst KBV) med radarinformation — på sjöräddningstjänsten där marinens resurser (främst hkp) används vid insatserna. Försvarsmaktens radiocentral vid Tingsstäde utgör s.k. underräddningscentral i sjöräddningsorganisationen.

12.5 Sjöpolisen

12.5.1 Uppgifter och organisation

Sjöpolisen utgör en specialfunktion vid vissa polismyndigheter och för närvarande finns sjöpolisgrupper stationerade på tolv platser i landet: Luleå, Stockholm, Norrtälje, Vaxholm, Djurö, Nynäshamn, Västerås, Nyköping, Karlskrona, Göteborg, Kungshamn och Karlstad. (Mellan åren 1988—1994 bedrevs sjöpolisverksamhet även i Kalmar län med Västervik som stationeringsort.) Sjöpolisen har som en beståndsdel av polismyndigheterna samma uppgifter som dessa, nämligen att upprätthålla lag och ordning, ingripa när störningar skett och i övrigt lämna allmänheten skydd, upplysningar och hjälp. Sjöpolisens speciella uppgifter utgörs av att fungera som närpolis i skärgården och att utföra sjöövervakning i syfte att höja säkerheten till sjöss ur — i princip — alla aspekter.

Hållandet av sjöpolisgrupper motiveras till stor del av skärgårdsbefolkningens behov av ordningsmakt och av fritidsbåtstrafiken. Verksamheten leds operativt av respektive polismyndighet med viss samverkan dem emellan.

12.5.2 Resurser

Sjöpolisgrupperna är organiserade i lag om 2—6 man i varje. Båtarna är av varierande storlek och ålder. Då Sjöpolisverksamheten är säsongsbetonad (verksamhet under sommarhalvåret) på de flesta orterna, arbetar polismännen med annat under viss tid av året.

Sjöpolisgruppen i Luleå:	1 båt, 6 polismän
Sjöpolisgruppen i Stockholm:	5 båtar + 1 gummibåt 25 polismän (+5 vik.) En av båtarna utgörs av en modifierad Stridsbåt 90 som hyrs av marinen
Sjöpolisgruppen i Norrtälje	1 båt, 4 polismän
Sjöpolisgruppen i Vaxholm	1 båt, 5 polismän (+2 vik.)
Sjöpolisgruppen i Nynäshamn	1 båt, 5 polismän (+4 vik.)

Sjöpolisgruppen på Djurö	1 båt, 5 polismän (+3 vik.)
Sjöpolisgruppen i Nyköping	1 båt, 6 polismän (inkl. vik.)
Sjöpolisgruppen i Karlskrona	1 båt+1 trailerburen mindre båt, 3 polismän (+3 vik.)
Sjöpolisgruppen i Göteborg	2 båtar, 13 polismän (Chefen gemensam med Kungshamn)
Sjöpolisgruppen i Kungshamn	1 båt, 4 polismän+chef (se Göteborg)
Sjöpolisgruppen i Karlstad	1 båt, 6 polismän (+3 vik.)
Sjöpolisgruppen i Västerås	1 båt, 5 polismän (+2 vik.)

(Beslut har tagits om att polisen skall få hyra ytterligare 4 st Stridsbåt 90 av marinen. Var dessa skall placeras är ännu inte klart.)

Vad gäller sjöpolisiär utbildning så finns det en kurs på Polishögskolan för blivande sjöpolisier om 7 veckor. Det finns vidare en kurs för personal som utreder sjörelaterad brottslighet om 4 veckor. Den sist nämnda kursen riktar sig till utredningspersonal från kustlänen samt länen vid Vänern och Mälaren och den är inte obligatorisk för sjöpolisier. En grundläggande förutsättning för att en polisman skall få tjänstgöra som sjöpolis är däremot att han avlagt skepparexamen eller motsvarande.

12.5.3 Resursutnyttjande inom sjöpolisen

Utnyttjandegraden av båtarna varierar mellan sjöpolisgrupperna. Generellt kan sägas att de utnyttjas mycket, stundtals dygnet runt under fritidsbåtssäsongen. De flesta av sjöpolisens båtar används endast under sommarhalvåret och en bit in på vintern (under isfri tid). Stockholm och Göteborg har båtar som är i verksamhet året runt. En stor del — i snitt ca 35 % — av sjöpolisens tid används till verksamhet på land — företrädesvis på öarna — som fotpatrullering, brottsutredningar, undervisning i skolorna etc.

12.5.4 Allmänt om sjöpolisens verksamhet

Sjöpolisen utgör — enkelt uttryckt — polis till sjöss, på öar och kustnära fastland. Verksamheten präglas av bekämpning av sjörelaterad brottslighet som överträdelser av sjötrafiklagstiftning och båtstölder. En stor del av verksamheten utförs på land i form av fotpatrullering och brottsutredningar på de bebodda skärgårdsöarna. Verksamheten är, som ovan nämnts, säsongsbetonad. Sjöpolisen är dessutom hänvisad till de mera kustnära områdena eftersom båtarna inte har kapacitet att gå längre ut till havs.

12.6 Sjöverksamhet hos andra myndigheter m.fl.

12.6.1 Fiskeriverket

Sverige skall som medlem i EU följa den för EG gemensamma fiskeripolitiken. Det övergripande målet för den nationella, svenska, politiken på fiskets område är att verka för en ansvarsfull hushållning med tillgången av fisk, bl.a. så att en biologisk mångfald bevaras. Det skall finnas tillgång på fisk av god kvalitet och konkurrenskraftiga företag inom fiskerinäringen skall kunna utvecklas.

Fiskeriverket, som sorterar under Jordbruksdepartementet, är central förvaltningsmyndighet för frågor om fiskerinäringen, fritidsfisket och fiskevården. Fisket regleras till stor del genom internationella avtal. Rätten att sluta sådana avtal har för EU:s medlemsstater i princip övertagits av EU. Fiskeriverket deltar för svensk del i förhandlingar om gemensamma regler, rörande bl.a. fångstsätt och volymer. Fiskeriverket bedriver undersökningsverksamhet för att ta fram biologiskt kunskapsunderlag, bl.a. vid Havsfiskelaboratoriet i Lysekil, Östersjölaboratoriet i Karlskrona och kustlaboratoriet i Öregrund. Fiskeriverket svarar för kvalitetskontroller av fångster i land medan landningskontroller och fiskekontroller till sjöss operativt sköts av Kustbevakningen. De framtida formerna för fiskekontroller, främst mot bakgrund av EU-medlemskapet övervägs för närvarande inom Fiskeriverket och Jordbruksdepartementet, i nära samråd med Kustbevakningen.

Fiskeriverket förfogar över två undersökningsfartyg, Argos och Ancyclus. Argos utnyttjas främst av Havsfiskelaboratoriet (60 %) och SMHI (40 %) och är bl.a. utrustad med laboratorier för fysikalisk-kemiska och biologiska analyser. Data från fältundersökningar med

fartygen ger bl.a. underlag för kartläggning av fiskbeståndens storlek, ålderssammansättning och utbredning.

12.6.2 Statens naturvårdsverk (SNV)

SNV har en samlande och pådrivande roll i miljövårdsarbetet och ansvarar i denna del för utvärderingar och uppföljningar såväl nationellt som internationellt. SNV skall bl.a. bidra med underlag för svenska ställningstaganden i det internationella miljöarbetet och medverka med expertkunskap på området. SNV lyder under Miljödepartementet.

SNV:s huvudsakliga maritima verksamhet bedrivs inom miljöövervakningens ram. Ett antal utförare kontrakteras för fysikaliska, kemiska och biologiska mätningar till havs, ett underlag som skall ligga till grund för bedömningar av långsiktiga förändringar i miljötillståndet.

Utförarna är för närvarande SMHI, universiteten, Vetenskapsakademien och Fiskeriverket. De tre marina forskningscentren i Umeå, Stockholm och Göteborg samordnar SNV:s beställningar till universiteten. Universiteten hyr i vissa fall in sig på Kustbevakningens och Sjöfartsverkets fartyg för utförande av uppdragen. Mätningarna ingår också i det internationella samarbetet genom att de ger underlag för de miljödata som Sverige skall leverera till Helsingforskommissionen (HELCOM), Oslo- och Pariskommissionerna (OSPARCOM) och i en framtid till den europeiska miljöagenturen (EEA)

SNV:s övergripande miljöansvar tar sig många uttryck. Vad gäller den statliga maritima verksamheten kan som exempel nämnas att SNV har visst ansvar för tillsynen över bestämmelserna som rör dumpning av avfall i vatten och att SNV bistår Kustbevakningen med experthjälp vid miljöräddningsinsatser.

12.6.3 Sveriges geologiska undersökning (SGU)

SGU som sorterar under Näringsdepartementet är central myndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. SGU skall undersöka, dokumentera och beskriva Sveriges geologi och tillhandahålla sådan geologisk information som behövs inom områdena miljö och hälsa, fysisk planering och hushållning med naturresurser, jord- och skogsbruk samt totalförsvar.

SGU:s ansvar och uppgifter gäller även havsbottenområden och SGU har som en uppgift att svara för att den svenska kontinentalsockeln står under tillsyn.

SGU förfogar över undersökningsfartyget Ocean Surveyor som är specialutrustat för insamling, bearbetning, lagring och presentation av maringeologisk information.

12.6.4 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)

SMHI sorterar under Kommunikationsdepartementet och är central förvaltningsmyndighet för meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. Till de oceanografiska frågorna räknas verksamhet som gäller havet och de navigerbara sjöarna.

SMHI bedriver omfattande observations- och mätverksamhet i haven runt Sverige som grundmaterial för tjänster till olika samhällssektorer som fiske, sjöfart, miljövård, räddningstjänst, försvar och samhällsplanering. Som konkreta exempel kan nämnas väderrapporter till sjöfarten och prognoser om vattenströmmar m.m. som är relevanta vid räddningsinsatser av olika slag.

Som mätplattformar används Fiskeriverkets undersökningsfartyg och Kustbevakningens fartyg.

12.6.5 Sjöräddningssällskapet (SSRS: Svenska Sällskapet för Räddning av Skeppsbrutne)

SSRS instiftades 1907 och har enligt sina stadgar till uppgift att i riket söka vidmakthålla intresset för sjöräddningstjänsten, att föreslå åtgärder i syfte att effektivisera denna tjänst och att handha den enskilda verksamheten för räddning av skeppsbrutna kring rikets kuster samt i insjöarna Vänern, Vättern och Mälaren.

Sällskapets fartyg deltar även i annan allmännyttig och humanitär hjälpverksamhet till sjöss och vid kusten i den mån styrelsen finner att så kan ske utan att huvudsyftena med verksamheten därigenom äventyras.

SSRS har 33 sjöräddningsstationer varav 25 är utsjöräddningsstationer och 7 enbart svarar för kustnära sjöräddning. Flottan omfattar 59 enheter varav 25 är större räddningskryssare och 34 mindre snabbgående båtar för kustnära sjöräddning. SSRS personal består av ca 400 frivilliga sjöräddare, som arbetar ideellt och 12

heltidsanställda tillsynsmän samt ett kansli med sällskapet verkställande direktör beläget i Göteborg.

SSRS verksamhet finansieras främst genom medlemsavgifter, donationer och sponsorskap.

13.1 Inledning

Den här avser sig. Blandat annat alla givningsformer som i den rättsliga systematiken har förts över från kapitel 11. Ditt perspektiv som där görs av "svensk" lagstiftning och rättspraxis är naturligtvis dock förenklad. Nedan följer en försöpt beskrivning av hur de rättsliga delarna av denna systematik har utformats vad gäller ansvar, möjligheter och skyldigheter för myndigheterna att utföra sina uppgifter, vilka behörigheter som beaktas här i olika situationer och — där så anses skäligt — hur dessa skyldigheter kan i praktiken förverkligas. Förklarar förstås också till viss del av vad som tidigare nämnts men detta är naturligtvis också i nära samband i texten.

13.2 Allmänt om myndigheternas verksamhet

Arbetet till syfte präglas av följande samverkan myndigheterna emellan. Över ser ut som följande faktorer, som över skett i form av informationsutbyte och delat ansvar, är det vardagligt att myndigheterna beträffar varandra och andra ansvarar till sjöss och att de under vissa eget ansvar utför uppgifter som normalt hör till annan ansvarighet, ansvarssvårigheter. Dessa till exempel skyldighet att utföra annan ansvarighet i förfarandet, i andra tillfällen ges att den ena myndigheten på begäran "får" bistå den andra i dess verksamhet. Dessa förfaringsstadierna beaktningar har varit för att de har utvärderats och vilka till viss del komplicerat bilden av verksamheten för att tydligt uttrycka skall kunna så som på den andra sidan utför operativa arbetsuppgifter för varandra när detta framstår som lämpligt, är att tjänsteman har de befogenheter att ingripa vid behov i den vardagliga livet. Generellt kan sägas att tjänstemännen på de maritima myndigheterna ofta har utgående till kompetens utöver sina egen utövning den egen myndighetens myndighetssvårigheter.

Polisen uppträder också som en arbetsdämpande verksamhet som innebär att polisen utför de viktigaste delarna och skall ingripa i de fall

13 Närmare om regleringen av den statliga sjöverksamheten och om hur uppgifterna löses

13.1 Inledning

Hur ansvaret är fördelat mellan olika myndigheter inom den statliga sjöverksamheten har beskrivits ovan i kapitel 11. Den presentation som där gjorts av huvudansvariga och medverkande myndigheter är dock förenklad. Nedan följer en fördjupad beskrivning av hur de *centrala* delarna av statens sjöverksamhet är reglerad vad gäller ansvar, möjligheter och skyldigheter för myndigheterna att biträda varandra, vilka befogenheter tjänstemännen har i olika situationer och — där så ansetts påkallat — hur de olika uppgifterna löses i praktiken. Framställningen innebär i vissa delar en upprepning av vad som tidigare sagts men detta är nödvändigt för att skapa sammanhang i texten.

13.2 Allmänt om myndigheternas samverkan

Arbetet till sjöss präglas av långtgående samverkan myndigheterna emellan. Utöver mer informellt samarbete, som t.ex. sker i form av informationsutbyte och lån av utrustning, är det vanligt att myndigheterna biträder varandra vid olika insatser till sjöss och att de under visst eget ansvar utför uppgifter som primärt hör till annan myndighets ansvarsområde. I vissa fall anges skyldighet att bistå annan myndighet i författning, i andra fall stadgas att den ena myndigheten på begäran "får" bistå den andra i viss verksamhet. Olika författningstekniska lösningar har valts för de olika verksamhetsområdena vilket till viss del komplicerar bilden. En förutsättning för att myndigheterna skall kunna samarbeta på det sättet att de utför operativa arbetsuppgifter åt varandra när detta framstår som lämpligt, är att tjänstemännen har de befogenheter att ingripa som krävs i det särskilda fallet. Generellt kan sägas att tjänstemännen vid de maritima myndigheterna ofta har vittgående befogenheter att ingripa även utanför den egna myndighetens ansvarsområde.

Polisens uppgifter inom den brottsbekämpande verksamheten innebär att polismyndigheterna alltid kan och skall ingripa i de fall

brott kan misstänkas. Eftersom de bestämmelser som reglerar beteendet till sjöss inte sällan är straffsanktionerade, faller i stort sett varje överträdelse inom polisens primära ansvarsområde. Polisen skall vidare enligt särskilda bestämmelser i princip alltid lämna andra myndigheter biträde när detta behövs för att myndigheten skall få tillträde till visst område eller utrymme för att med laga stöd verkställa inspektioner eller andra förrättningar. Polisens ansvar och skyldighet att medverka i nu nämnda avseenden upprepas inte i anslutning till varje verksamhetsområde i den fortsatta framställningen.

Försvarsmakten (i praktiken marinen) kan — och skall — enligt ett generellt stadgande i 30 § förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av statens territorium under fred och neutralitet m.m. (IKFN-förordningen) i vissa fall bistå polisen och Kustbevakningen med åtgärder (prejning och visitering av fartyg m.m.) som dessa myndigheter enligt särskilda bestämmelser äger vidta. Åtgärderna får vidtas av Försvarsmakten endast om så begärs av den civila myndigheten.

Slutligen framgår av bestämmelse i rättegångsbalken (RB) att "envar", dvs. alla personer, äger gripa den som begår brott där fängelse ingår i straffskalan om han påträffas "på bar gärning eller flyende fot". Stadgandet, som återfinns i 24 kap. 7 § andra stycket RB innebär bl.a. att såväl privatpersoner som tjänstemän vid de maritima myndigheterna utan annat stöd kan göra ingripanden i dessa situationer. Närmare om i vilka situationer "envarsgripande" får företas beskrivs i nästa avsnitt.

Samverkan förekommer som nämnts i hög grad och en katalog på konkreta exempel skulle bli mycket omfattande. Generellt kan sägas att Kustbevakningen intar en framskjuten position i detta avseende eftersom myndigheten i stor utsträckning fungerar som samarbetspartner till andra myndigheter. Kustbevakningen utför uppdrag för bl.a. Fiskeriverket och Sjöfartsverket, bestående i fiskekontroller och fartygsinspektioner. Intensiteten i samarbetet mellan Kustbevakningen och sjöpolisen varierar mellan de ställen i landet där båda förekommer, men samarbetet kan generellt sägas vara väl etablerat och relativt omfattande. Exempel på nära samarbete mellan polis och Kustbevakningen är gemensamt anordnade fartkontroller till sjöss och "mixade" besättningar på Kustbevakningens fartyg. Kustbevakningens samarbete med marinen sker främst genom samlokaliseringarna vid marinens sjöcentraler men även på andra sätt, t.ex. genom utbyte av information angående iakttagelser från fartyg och flyg.

Även de andra myndigheterna samverkar med varandra inom ramen för sjöverksamheten. Ett exempel på en verksamhet där detta är

särskilt tydligt är sjöräddningen, där grundprincipen är den att alla resurser som finns lämpliga skall användas.

13.3 Allmänt om tjänstemännens befogenheter

13.3.1 Inledning

För att myndigheterna skall kunna utföra inspektioner och andra kontroller, avvärja hot och risker samt verkställa utredningar rörande misstänkta överträdelser av gällande bestämmelser krävs att deras tjänstemän har befogenheter att ingripa på olika sätt. De åtgärder tjänstemännen behöver kunna vidta i dessa situationer innebär ofta ingrepp i den grundlagsskyddade personliga integriteten och rörelsefriheten. Sådana ingrepp är tillåtna under vissa förhållanden men den enskildes rättigheter får endast begränsas genom lag. Utan uttryckligt lagstöd kan tjänstemännen inte vidta tvångsåtgärder, se 2 kap. 12 § regeringsformen (RF).

Bestämmelserna om tjänstemännens befogenheter är spridda i olika författningar. Polismäns centrala befogenheter anges i rättegångsbalken och polislagen (1984:387) (PL). Bland bestämmelserna i nämnda författningar återfinns också regler om befogenheter för andra än polismän i vissa särskilt angivna situationer. För Kustbevakningens del är en stor del av befogenhetsreglerna samlade i LKP. Vad gäller Försvarsmakten ges vissa grundläggande bestämmelser om befogenheter i IKFN-förordningen. Nämnda författningar är dock inte uttömmande vad gäller polismäns, kustbevakningstjänstemäns eller Försvarsmaktens tjänstemäns rätt att ingripa med tvångsåtgärder. För dessa, liksom för andra personalkategorier, ges ytterligare bestämmelser om befogenheter i sådana författningar som i övrigt reglerar den verksamhet där befogenheterna får användas. Framställningen nedan inleds med en presentation av de grundläggande reglerna enligt RB, PL, LKP och IKFN-förordningen varefter tjänstemännens rätt och möjligheter att ingripa i övrigt redogörs för i anslutning till det att respektive uppgift närmare presenteras.

13.3.2 Generella befogenheter enligt rättegångsbalken och polislagen

De grundläggande bestämmelserna om polisens befogenheter återfinns i RB och i PL.

När misstanke om ett brott framkommer skall förundersökning inledas. Bestämmelserna som rör förundersökning finns i 23 kap. RB. På tillsägelse av polisman är enligt 23 kap. 8 § RB den som befinner sig på den plats där ett brott begåtts skyldig att följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak får polismannen enligt samma lagrum ta med honom till förhöret. Förundersökningen inleds som regel av polisen vilket också innebär att det är en polisman som håller de inledande förhören. Om brottet inte är av enkel beskaffenhet skall ledningen av förundersökningen övertas av åklagare (23 kap. 3 § 1 st. RB). I vissa fall får en polisman hålla förhör innan förundersökning formellt har inletts (23 kap. 3 § 4 st. RB). Befogenheten är avsedd för "primärutredning" som sker i nära samband med brottet, oftast på brottsplatsen. Skyldigheten att underkasta sig förhör omfattar såväl den som kan misstänkas för brottet som vittnen och målsägande. Den som är misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa får gripas. Påträffas han "på bar gärning eller flyende fot" får han enligt 24 kap. 7 § andra stycket. RB gripas av "envar" vilket innebär att alla, inte bara polisen, har rätt att gripa en brottsling under nämnda förutsättningar. Den som gör ett sådant gripande skall skyndsamt överlämna den gripne till närmaste polisman. Envar får också gripa den som är efterlyst för brott. En polisman har rätt att gripa den som misstänks för brott även i andra situationer än på bar gärning eller under flykt om det finns skäl att häkta honom i anledning av brottet, vilket det bl.a. kan finnas om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver och det finns risk för att den misstänkte undandrar sig lagföring eller straff, undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet. Huvudregeln är att gripandet i detta fall skall föregås av ett anhållningsbeslut från åklagare men en polisman får i brådskande fall gripa en misstänkt även utan anhållningsbeslut (24 kap. 7 § 1 st RB).

När brottsmisstanke föreligger har polisen rätt att under i 28 kap. RB närmare angivna förutsättningar företa husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Husrannsakan innebär att hus, rum eller slutet förvaringsställe undersöks. Med kroppsvisitation avses enligt 28 kap. 11 § RB en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon bär med sig medan kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 § RB innebär undersökning

av kroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. Husrannsakan och undersökningar av en persons kropp innebär kraftiga ingrepp i den drabbades frihet och integritet. Förutsättningarna för att åtgärderna skall få vidtas är därför stränga och noga preciserade i lag. Huvudreglerna är — något förenklat sammanfattade — att åtgärderna endast får företas mot den som är misstänkt för brott av viss allvarigare beskaffenhet och endast efter beslut från förundersökningsledare eller domstol. I brådskande fall (''om fara är i dröjsmål'') kan dock åtgärderna beslutas av enskild polisman (28 kap. 5 § och 13 § 1 st. RB). Ett självklart krav är att åtgärderna har till syfte att utträna omständigheter som är relevanta för brottsutredningen.

■ Föremål som påträffas får tas i beslag bl.a. om de kan antas ha betydelse för utredningen eller är frånhända annan genom brott.

■ Nu beskrivna åtgärder tar sikte på situationen då brottsmisstanke föreligger, dvs. då brott redan förmodas vara begånget. Genom PL ges polismännen vissa befogenheter i deras verksamhet som rör upprätthållande av allmän ordning, förebyggande av brott, eftersökande av rymlingar m.m. (PL 11—22 §§). Polismännen har enligt nämnda bestämmelser bl.a. rätt att omhänderta den som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen (eller avvisa eller avlägsna honom från visst område), kroppsvisitera gripna och omhändertagna för att ta hand om vapen eller andra farliga föremål eller för att kunna fastställa vederbörandes identitet, företa husrannsakan för att söka efter rymlingar, någon som skall omhändertas eller för att kunna hjälpa nödställda och finna försvunna personer samt, i syfte att avvärja eller bereda skydd mot brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa, företa husrannsakan eller utrymma visst område m.m.

■ En polismans befogenheter att bruka våld i tjänsten framgår av 10 § PL. Förutom då han själv möts av våld eller hot om våld har han rätt att använda våld bl.a. när han skall verkställa ett frihetsberövande, en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, ett beslag eller sådan husrannsakan som avses i RB. Han har vidare rätt att bruka våld då han skall avvärja en straffbelagd handling, eller fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön, då han skall avvisa eller avlägsna någon från visst område eller utrymme, bereda sig tillträde till eller avspärra eller utrymma område eller utrymme eller då han biträder någon i myndighetsutövning med liknande åtgärder m.m. Som framgår av uppräknningen täcker befogenheterna att bruka våld i princip de situationer där sådant behov kan uppkomma.

■ Enligt 23 § PL har också ''annan'' som med laga stöd skall verkställa ett frihetsberövande eller ''den som i myndighetsutövning'' skall avvisa eller avlägsna någon från ett visst utrymme eller område

eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid husrannsakan enligt RB, rätt att bruka våld vid genomförandet av åtgärden.

Även de tjänstemän som inte är poliser kan alltså med stöd av bestämmelserna i PL använda visst tvång för att verkställa sådana åtgärder de enligt lag har rätt att företa.

Våldsbefogenheterna får utövas endast om andra medel är otillräckliga och om det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

13.3.3 Kustbevakningens polisiära befogenheter enligt LKP

Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär verksamhet (LKP) tillkom på förslag av Sjöövervakningskommittén (SÖK) som enligt sina direktiv bl.a. hade till uppgift att överväga om Tullverkets kustbevakningspersonals befogenheter behövde kompletteras för att nödvändiga ingripanden till sjöss och därmed sammanhängande utredningar skulle kunna ske på ett rationellt sätt. Syftet med lagen är enligt motiven att göra det möjligt för en kustbevakningstjänsteman att göra snabba ingripanden i de fall polis inte är tillgänglig (se prop. 1981/82:114).

Lagen gäller enligt dess 1 § när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Väner och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller

1. skyddsobjekt och militära skyddsområden,
2. jakt,
3. fiske,
4. bevarande av den marina miljön och annan naturvård,
5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,
6. åtgärder mot vattenförorening från fartyg,
7. dumpning av avfall i vatten,
8. kontinentalsockeln,
9. fornminnen och sjöfynd,
10. fartygs registrering och identifiering,
11. skydd för den marina miljön mot andra förorenande åtgärder än sådana som avses i 6 och 7,
12. märkning och användning av oljeprodukter.

Lagen tillämpas i fråga om övervakning enligt punkterna 2—8 och 10—12 även inom Sveriges ekonomiska zon.

Vid misstanke om brott mot någon av de föreskrifter som avses i 1 § har tjänsteman vid Kustbevakningen enligt 2 § samma befogenhet som tillkommer polisman att

1. hålla förhör och vidtaga annan åtgärd med stöd av 23 kap. 3 § fjärde stycket RB.
2. ta med någon till förhör med stöd av 23 kap. 8 § RB.
3. gripa någon med stöd av 24 kap. 7 § första stycket RB. (Kustbevakningstjänsteman har naturligtvis även rätt att göra ett "envars-gripande" enligt 7 § 2 st.)
4. företa husrannsakan med stöd av 28 kap. 5 § RB om åtgärden har till syfte att eftersöka den som skall gripas eller att verkställa beslag.

3 § LKP ger tjänsteman vid Kustbevakningen samma rätt som polisman att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.

Enligt 4 § LKP får tjänsteman vid Kustbevakningen stoppa och visitera fartyg om det är uppenbart att det behövs för att befogenheterna i 2 och 3 §§ skall kunna utövas. Han har enligt samma lagrum rätt att inbringa fartyget till svensk hamn.

Enligt 5 och 6 §§ LKP får befogenheterna endast utövas i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden och endast av tjänstemän som innehar viss befattning jämte viss utbildning. Vilka tjänstemän som får utöva befogenheterna framgår av 2 § förordningen (1983:124) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning. Enligt uppgift från Kustbevakningen har samtliga tjänstemän som tjänstgör ombord på Kustbevakningens fartyg (och flygplan) erforderlig befattning och utbildning. LKP innehåller vidare bestämmelser om att åklagare eller polis kan uppdra åt tjänsteman vid Kustbevakningen att vidta förundersökningsåtgärder (7 §), allmänna föreskrifter om vilket våld en tjänsteman vid Kustbevakningen får använda vid verkställandet av åtgärder enligt lagen (8 §) (enligt 23 och 10 §§ i PL får en Kustbevakningstjänsteman använda våld för att verkställa en tjänsteåtgärd under i stort sett samma förutsättningar som en polisman) samt en bestämmelse om att vidtagna åtgärder skyndsamt skall anmälas till polismyndighet (9 §).

Sjöpolisutredningen tog i sitt betänkande Översyn av sjöpolisen (SOU 1992:51) upp frågan om Kustbevakningens befogenheter enligt LKP även kunde anses gälla i hamnområden inom det fysiska övervakningsområde som anges i 1 § (a.a. s. 86—88). Bl.a. mot bakgrund av att det framstod som klart olämpligt med beaktande av lagens syften om aktuella hamnområden skulle vara undantagna, kom utredaren fram till att befogenheterna bör anses gälla även där.

LKP gäller som nämnts när Kustbevakningen bedriver övervakning för att hindra brott mot vissa närmare angivna lagar och föreskrifter. Det är viktigt att framhålla att de rättsliga befogenheter och den rätt att bruka tvång som en kustbevakningstjänsteman tillerkänns genom LKP — bortsett från bestämmelserna i 3 § — utlöses först vid misstanke om brott mot någon av de föreskrifter som nämns i 1 §.

13.3.4 Försvarsmaktens generella befogenheter vid biträde åt andra myndigheter till sjöss

Försvarsmakten får enligt 30 § IKFN-förordningen på begäran biträda polis och Kustbevakning med åtgärder som dessa myndigheter får vidta i vissa fall. I vilka situationer Försvarsmakten kan ingripa med stöd av den här bestämmelsen förefaller något oklart. 30 § IKFN-förordningen lyder:

”Om någon av de myndigheter som avses i 28 eller 29 § begär det, får också i andra fall än som anges i dessa paragrafer biträde lämnas med åtgärder som den myndigheten får vidta inom svenskt territorium mot handelsfartyg”.

Klart torde vara att det endast är på begäran av polisen eller Kustbevakningen som biträde kan lämnas. I 28 § nämns endast ”polismyndigheten” och i 29 § som rör otillåtet fiske nämns endast ”behörig civil myndighet” som i det här fallet är Kustbevakningen. Formuleringen i 30 § ger intrycket av att Försvarsmakten får biträda dessa myndigheter i alla deras respektive verksamheter till sjöss. Enligt uppgift till kommittén tolkar dock Försvarsmakten denna bestämmelse som att Försvarsmakten inte kan hjälpa polisen eller Kustbevakningen i andra fall än då syftet är att genomföra kontroll av sjöfart och fiske (och bestämmelser som rör kontinentalsockeln och viss forskningsverksamhet enligt tillägg i IKFN-förordningen 1992) och alltså inte biträda vid verksamhet som har till syfte att ta fast smugglare eller vid misstänkt illegal invandring etc.

Försvarsmakten stöder sig i denna tolkning på att 28—33 §§ IKFN-förordningen står under rubriken ”Kontroll av sjöfart och fiske” samt hänvisar till en allmän restriktiv inställning vad gäller att bedriva polisiär verksamhet.

De åtgärder som som i första hand kan komma i fråga torde vara prejning, visitering och införande av fartyget till svensk hamn. Om fartyget inte lyder en prejningsorder eller en order om visitering har Försvarsmakten enligt 31 § IKFN-förordningen en generell befogenhet

att förfölja och preja fartyget samt föra in det till svensk hamn om det krävs av den myndighet som begärt biträdet. Vid genomförandet av åtgärden får vapenmakt användas i självförsvar samt om det annars är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt. Utom i självförsvar får dock vapenmakt användas endast om det krävs av den myndighet som begärt åtgärden och efter medgivande av Försvarsmakten (militärbefälhavaren) (33 § IKFN-förordningen). En förutsättning för rätten att bruka vapen torde vara att den myndighet som begär åtgärden har denna rätt i motsvarande situation, vilket begränsar befogenheten avsevärt.

13.4 Skapandet av de fysiska förutsättningarna för sjöfartens bedrivande

13.4.1 Reglering och kort om utförandet

Uppgiften att skapa framkomlighet — och därmed säkerhet ur den aspekten — åvilar Sjöfartsverket enligt myndighetens instruktion. Uppgifterna består konkret i utmärkning av farleder, lotsning, isbrytning och sjökartläggning. Enligt föreskrifter i sjötrafikförordningen (1986:300) är det i de flesta fall Sjöfartsverket (staten) som skall hålla fyrar, sjömärken och andra säkerhetsanordningar för sjöfarten (3 kap. 1 §) och pröva ansökningar om inrättande, ändringar, flyttningar och indragningar av sådana anordningar (3 kap. 2 §). Sjöfartsverket meddelar också föreskrifter om utformning och användning av sjövägmärken. Dessa skall underhållas av Sjöfartsverket, kommun eller enskild beroende på vem som beslutat om märkets uppsättande och i vems intresse uppsättandet skett (2 kap. 6 §).

Enligt förordningen (1982:569) om lotsning m.m. håller staten lotsar vid rikets kuster, vid Mälaren och vid Trollhätte kanal. På Vänern svarar Väterns seglationsstyrelse för bl.a. lotsverksamheten. Sjöfartsverket föreskriver var och i vilka situationer lots skall anlitas.

Farledsverksamheten, inklusive lotsning, isbrytning, trafikledning m.m., handhas i princip helt av Sjöfartsverkets egen personal. Ett undantag är att isbrytarna (liksom SjöVs sjömätningarfartyg) bemannas av militär personal. En relativt omfattande modernisering i form av fjärrövervakade fyrar, utbyggnad av satellitbaserade system för bättre positionsnoggrannhet för fartygen till sjöss m.m. pågår. Ett av de större projekten är planeringen av ett trafikinformationssystem med radarövervakning på den svenska sidan av Öresundsbrobygget.

Tilläggas skall att Kustbevakningen har en skyldighet att i sin övervakningsverksamhet medverka till att hindra brott mot föreskrifter som gäller säkerhetsanordningar för sjötrafiken, enligt LKP.

Vad gäller tjänstemännens befogenheter finns inget särskilt att anföra under detta avsnitt eftersom det här rör sig om serviceverksamhet från statens sida. Vad gäller Kustbevakningens befogenheter i övervakningsverksamheten hänvisas till vad som sagts ovan under avsnitt 13.3.3.

13.5 Hävdandet av territoriet

13.5.1 Reglering och kort om utförandet

I likhet med andra stater övervakar och hävdar Sverige sina gränser. Villkoren för utländska statsfartyg att vistas på svenskt territorium anges i tillträdesförordningen (1992:118). Statsfartyg är enligt definitionen i förordningens 2 § örlogsfartyg och andra fartyg och svävare som tillhör en stats sjöstridskrafter, forskningsfartyg samt andra fartyg och svävare som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte. Huvudregeln är att utländska statsfartyg har rätt att tillträda svenskt territorium för genomfart medan andra aktiviteter eller uppehåll kräver tillstånd av Försvarsmakten eller regeringen. Tillträdesförordningen innehåller vidare bl.a. bestämmelser om sättet för fartygens genomfart, undantag från huvudregeln i vissa nödsituationer och särbestämmelser för krigförande staters statsfartyg. Förordningen upphör enligt 1 § första stycket att gälla om Sverige kommer i krig.

Ansvar för skydd mot gränskränkningar åvilar Försvarsmakten. Försvarsmaktens uppgifter i denna del preciseras i IKFN-förordningen. I IKFN-förordningens 3 § 1 p. anges att Försvarsmakten skall upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen. IKFN-förordningen innehåller regler som anger när utländska statsfartyg får/skall avvisas, prejas eller visiteras och i vilka situationer vapenmakt får användas, med eller utan föregående varning.

Polis-, luftfarts- och tullmyndigheter samt Kustbevakningen och Sjöfartsverket har enligt 27 § tillträdesförordningen uttrycklig skyldighet att snarast möjligt rapportera till Försvarsmakten om utländska statsfartyg iakttas inom eller i anslutning till svenskt territorium eller överträder bestämmelserna i förordningen.

Enligt såväl tillträdesförordningen som IKFN-förordningen kan Försvarsmakten meddela närmare verkställighetsföreskrifter efter samråd med berörda civila myndigheter.

Övervakningen av sjöterritoriet sker främst genom radarspaning. Vid marinkommandonas sjöcentraler bearbetas radarinformationen och vid behov får enheter ur Försvarsmakten — företrädesvis marinen — eller Kustbevakningen få uppdrag att identifiera fartygen. Kustbevakningen rapporterar kontinuerligt till sjöcentralerna om sina iakttagelser till sjöss. De faktiska avvisningarna och andra åtgärder som innefattar tvångsmedel sköts av Försvarsmakten.

13.5.2 Befogenheter

Enligt 4 och 5 §§ IKFN-förordningen äger Försvarsmakten anropa, preja och i vissa fall visitera fartyg inom svenskt territorium om det behövs för att dess nationalitet eller ställning som statsfartyg skall kunna fastställas. Visitering av fartyg skall enligt Försvarsmaktens föreskrifter om verkställighet av tillträdes- och IKFN-förordningarna (FFS 1994:41) utföras av särskilt utbildad och beväpnad personal.

Om ett utländskt statsfartyg gör uppehåll inom det svenska territorialhavet utan att ha rätt till det, inom svenskt territorium bedriver verksamhet som är förbjuden enligt tillträdesförordningen eller bryter mot den förordningen på annat sätt, skall Försvarsmakten ingripa. På vilket sätt Försvarsmakten äger agera i olika situationer under fredstid anges i 13—21 §§ IKFN-förordningen. Bestämmelserna innebär i huvudsak att fartyget skall avvisas från svenskt territorium, i vissa fall först om en anmodan att upphöra med förbjudna aktiviteter inte hörsammats, och att vapenmakt får användas om det är nödvändigt. Enligt Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 1992:28) får vapenmakt tillgripas först efter föregående varning. Om utländska statsfartyg överskrider territorialgränsen under omständigheter som tyder på fientliga avsikter eller om våldshandlingar (t.ex. i form av beskjutning) begås från fartyget mot svenska intressen eller från en position på svenskt territorium mot mål utanför territoriet får dock vapen användas utan föregående varning (13—14 §§ IKFN-förordningen). Om ett utländskt statsfartyg påträffas inom svenskt inre vatten utan rätt att vara där skall fartyget inte avvisas utan prejas och föras till en ankarplats för vidare åtgärder. Kustbevakningen saknar befogenheter att verkställa avvisningar och vidta andra åtgärder som innefattar tvångsmedel.

13.6 Övervakning till skydd för vissa anläggningar och militära skyddsområden

13.6.1 Reglering och kort om utförandet

Genom lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. begränsas allmänhetens tillträde till vissa områden såväl på fastlandet som på öar och till sjöss. Det rör sig t.ex. om anläggningar och områden som disponeras av Försvarsmakten eller som används eller är avsedda för civilförsvarsverksamhet, energi- eller vattenförsörjning, eller radio- och telekommunikation (4 §). Dessa anläggningar eller områden kan förklaras som skyddsobjekt av Försvarsmakten eller länsstyrelse beroende på objektets karaktär av militärt eller civilt slag. Ett beslut om skyddsobjekt innebär enligt 7 § att obehöriga inte har tillträde dit. Om det bedöms som tillräckligt får dock, enligt samma lagrum, i stället för tillträdesförbud utfärdas förbud mot fotografering och mätningar m.m.

Om en militär anläggning inte kan beredas tillräckligt skydd genom att anläggningen är skyddsobjekt får regeringen föreskriva att ett område omkring anläggningen skall vara militärt skyddsområde (23 §). Även ett område med geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret får förklaras vara militärt skyddsområde. Inom militära skyddsområden får utlänningar inte uppehålla sig utan särskilt tillstånd (24—26 §§). En stor del av de militära skyddsområdena är belägna i skärgårdarna.

Bestämmelserna om tillträdesbegränsning har enligt lagens 1 § bl.a. till syfte att skydda mot sabotage, mot användning av våld, hot eller tvång för politiska ändamål och mot spioneri.

Ansvar för skyddet av skyddsobjekten och de militära skyddsområdena åvilar ytterst länsstyrelserna respektive Försvarsmakten.

Bevakningen av skyddsobjekten och de militära skyddsområdena kan utföras av polismän eller särskilt förordnade vakter; skydds- eller skyddsområdesvakter (9 § resp. 27 §). Vakterna kan utgöras av militär personal eller annan särskilt utsedd personal. Vakterna skall ha erforderlig utbildning och vara godkända av länsstyrelsen eller — om de tillhör den militära personalen — av Försvarsmakten.

Kustbevakningen har, enligt LKP, skyldighet att medverka vid övervakningen av efterlevnaden av de föreskrifter som gäller för skyddsobjekten och skyddsområdena.

Vidare har Försvarsmakten en generell skyldighet att medverka med egen personal vid tillsynen av militära skyddsområden enligt 3 § 3 p. IKFN-förordningen. Sist nämnda förordning innehåller även be-

stämmelser om att Försvarsmakten skall vidta vissa åtgärder om ett utländskt handelsfartyg har överträtt lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar. Försvarsmakten skall i sådant fall erinra fartyget om gällande bestämmelser och anmäla förhållandet till närmaste polismyndighet. Försvarsmakten skall vidare lämna biträde vid prejning, visitering och andra åtgärder som polismyndigheten får vidta, om Försvarsmaktens egen verksamhet inte hindrar det (28 § IKFN-förordningen).

Övervakningen av samhällsviktiga anläggningar och militära skyddsområden till sjöss och vid kusterna utförs i praktiken av polis, Kustbevakning och särskilt förordnade vakter ur Försvarsmaktens personal.

13.6.2 Befogenheter

För bevakning av skyddsobjekt och militära skyddsområden får, som ovan nämnts, anlitas polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal. Annan personal än polismän benämns skyddsvakter respektive skyddsområdesvakter. De befogenheter som tillkommer den som bevakar ett skyddsobjekt eller ett militärt skyddsområde anges i 10—14 §§ respektive 28—30 §§ lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (En polisman har dessutom sådana generella befogenheter som anges i RB och PL.) I korthet innebär befogenheterna rätt att kräva legitimation etc. av den som önskar tillträde till eller uppehåller sig inom det skyddade området, rätt att besluta om kroppsvisitation i vissa fall, rätt att avvisa, avlägsna, tillfälligt omhändertaga eller gripa personer som överträder förbud som meddelats till skydd för området, vägrar legitimera sig eller som kan misstänkas för viss brottslig verksamhet. Allt under närmare i lagen angivna förutsättningar. Den som bevakar har dessutom rätt att ta vissa föremål i beslag.

Kustbevakningen har befogenheter enligt LKP när de bedriver övervakning till sjöss för att hindra brott mot lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., se ovan avsnitt 13.3.3.

Om Försvarsmakten biträder polisen i de fall då ett utländskt handelsfartyg överträtt lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar får Försvarsmaktens fartyg förfölja, preja och föra in handelsfartyget till svensk hamn om prejningsorder eller order om visitering inte åtlytts, om polismyndigheten begär detta. I självförsvar eller efter särskild begäran från polismyndigheten och medgivande från militärbefälhavare får vapenmakt användas. (28, 31 och 33 §§ IKFN-förordningen), se närmare ovan, avsnitt 13.3.4.

13.7 Allmän polisiär verksamhet till sjöss

13.7.1 Reglering och kort om utförandet

Enligt 2 § PL hör det till polisens uppgifter att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Enligt 3 § PL skall polisen samarbeta bl.a. med myndigheter vilkas verksamhet berörs av polisverksamheten.

Dessa stadganden gäller naturligtvis även för polisens verksamhet till sjöss. Att även andra myndigheter — i första hand Kustbevakningen och Sjöfartsverket — har att tillse att vissa lagar och förordningar som gäller sjöverksamhet efterlevs, följer av framställningen i övrigt i detta kapitel.

Den polisiära verksamheten som består i övervakning och ingripanden till sjöss utförs av sjöpolisen och av Kustbevakningen i den utsträckning Kustbevakningens befogenheter medger detta. Polisen och Kustbevakningen har generellt ett nära samarbete. Formerna för samverkan varierar lokalt men som exempel kan nämnas utbyte av patrulleringslistor och planer för verksamheterna, gemensamma arbetsgrupper samt planläggning och genomförande av gemensamma aktioner. Det förekommer även att polismän finns med på Kustbevakningens fartyg.

Kustbevakningens polisiära insatser är i princip begränsade till omedelbara åtgärder till sjöss, inklusive inledande förhör m.m., vid misstänkt brottslighet i de fall som särskilt är uppräknade i LKP. Eventuella vidare brottsutredningar sköts av polis och åklagare.

Sjöpolisens verksamhet begränsas dels av att den inte är rikstäckande, dels av att dess båtar på de flesta orterna där sjöpolis förekommer endast är i sjön under del av året (sjöpolisens seglationstider varierar mellan de aktuella polismyndigheterna).

Det utrymme som finns för Försvarsmaktens medverkan vid polisiära insatser till sjöss (se ovan, avsnitt 13.2) utnyttjas enligt uppgift sällan eller aldrig.

13.7.2 Befogenheter

Vad gäller befogenheter i den allmänna polisiära verksamheten hänvisas till det inledande avsnittet om befogenheter för polis, Kustbevakning och Försvarsmakten, ovan ; 13.3.

13.8 Tullkontroll och smugglingsbekämpning

13.8.1 Reglering och kort om utförandet

Import och export av varor från eller till land som inte omfattas av EG:s tullområde (tredje land) skall anmälas till tullmyndighet. Då en vara förs in i Sverige från tredje land — och därmed in i EG:s tullområde — skall den förtullas innan mottagaren har rätt att förfoga fritt över den. Tullmyndigheten kontrollerar att varan får införas och fastställer tull för den, bl.a. med ledning av den tulldeklaration som skall avges i samband med att varan tas in. Betalning av tull skall sedan ske till tullmyndigheten. Vid utförsel till tredje land, som också skall anmälas till tullmyndighet, kontrollerar tullen bl.a. om hinder mot utförsel i form av utförselbud föreligger.

De grundläggande bestämmelserna för in- och utförsel av varor återfinns i förordningarna (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för (den europeiska) gemenskapen och nr 2454/93 med föreskrifter för verkställighet av denna. Nationellt kompletteras förordningarna främst av tullagen (1994:1550) (TuL) och tullförordningen (1994:1558) (TuF). Den som uppsåtligen för varor över gränsen i strid mot in- eller utförselbud eller som gör det på sätt att skatte- eller avgiftspliktiga varor undandras kontroll skall enligt varusmugglingslagen (1960:418) (VSL) dömas för varusmuggling. Det finns ett stort antal bestämmelser som kompletterar de nyss nämnda och som innehåller regler om vad som inte får föras in i eller ut ur riket, skattesatser, bestämmelser om tullfrihet i vissa fall m.m.

Bestämmelserna motiveras främst av finansiella och näringspolitiska skäl jämte säkerhets- och hälsoskäl.

Ansvar för tullkontrollen åvilar Tullverket. Enligt bestämmelser i TuL och TuF (66 § resp. 65 §) är polisen och Kustbevakningen skyldiga att bistå tullen vid de kontrollåtgärder som tullen utför om detta begärs.

För tullkontrollen av sjötrafiken har Kustbevakningen enligt 65 § TuF ett visst självständigt ansvar. Detta ansvar är begränsat till omedelbara kontrollåtgärder. Av polisens allmänna skyldighet att ingripa vid misstänkt brottslig verksamhet följer att även polisen kan och skall ingripa mot varusmuggling till havs.

Vidare har tjänstemän vid bl.a. Sjöfartsverket ("lots- och fyrstatten") enligt 14 § VSL skyldighet att noggrant övervaka att brott mot den lagen inte äger rum, "i den mån honom anbefalld tjänstgöring därtill föranleder".

Den löpande tullkontrollen (kontroll som ej är misstankebaserad) av sjötrafiken sker till övervägande del i hamnarna och utförs då av Tullverkets personal. Den tullkontroll som förekommer till sjöss utförs av Kustbevakningen. (Tullverket förfogar inte över några båtar.) Kustbevakningens åtgärder i dessa situationer inskränker sig i princip till fysisk kontroll. Vid behov av vidare åtgärder överlämnas ärendet till tullen.

Såväl Kustbevakningen som sjöpolisen ingriper mot misstänkt varusmuggling till sjöss.

Det förekommer ett nära samarbete mellan tull, polis och kustbevakning inom tullkontroll- och smugglingsbekämpningsområdet. Samarbetet sker bl.a. i form av kontinuerligt informationsutbyte och gemensamma spaningsgrupper (tull och polis; främst beträffande misstänkt narkotikasmuggling) samt gemensamma operationer av olika slag.

Yttre gränskontrollutredningen har i betänkande (SOU 1994:124) föreslagit regeringen att ge direktiv om att de aktuella myndigheterna skall se över rutinerna för sitt samarbete i gränskontrollfrågor (se nedan under avsnitt 16.8).

13.8.2 Befogenheter

Tulltjänstemäns befogenheter att undersöka varor, transportmedel samt resande och deras bagage regleras dels i TuL och TuF dels i VSL.

I TuL och TuF ges regler angående den löpande kontrollverksamheten. Bestämmelserna i nämnda författningar ger tulltjänstemännen rätt att bl.a. företa kontroll av utrymmen där varor kan förvaras vid

in- och utförsel till och från Sverige, områden som tullupplag, frihamnar, m.m. samt resandes handresgods. Befogenheterna, som i nämnda delar återfinns i 57 § TuL, får användas för kontroll av att den anmälnings- och uppgiftsskyldighet som föreligger vid in- och utförsel av varor till och från EG:s tullområde uppfyllts. Det krävs dock inte någon misstanke om oegentligheter för att kontrollen skall få företas. Det är med stöd av denna bestämmelse som tullen har möjlighet att utföra s.k. stickprovskontroller och kontroller som baseras på selektivt urval utan konkret brottsmisstanke.

Vid misstanke om varusmugglingsbrott har tulltjänstemännen enligt VSL längre gående befogenheter än vad som stadgas i TuL. För att dessa befogenheter skall få utövas är det i regel ett absolut krav att konkret brottsmisstanke föreligger. Tulltjänstemannen har i dessa situationer bl.a. rätt att ta med personer till förhör, gripa misstänkta, företa husrannsakan, ta egendom i beslag och besluta om kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning (14—15 §§ och 18 § VSL).

Tjänstemännen vid Kustbevakningen har genom bestämmelser i TuL, TuF och VSL i allt väsentligt tillagts samma befogenheter som tulltjänstemännen för att de skall kunna utföra den omedelbara fysiska tullkontrollen och göra ingripanden om så krävs.

Polismän har genom TuL och TuF tillagts i princip samma kontrollbefogenheter som vad tullen har vad gäller den löpande kontrollverksamheten. Polisens befogenheter att ingripa vid misstanke om brott regleras i första hand i RB och PL (se ovan under avsnitt 13.3.2) men vissa kompletterande regler ges i VSL. (De bestämmelser i VSL som ger tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen rätt att ingripa med tvångsmedel hänvisar inte sällan till polismans befogenheter.)

Befogenheterna enligt TuL, TuF och VSL gäller i vissa fall endast vid territorialgränsen eller gränsorter (inkl. hamnar och flygplatser).

Tjänstemän vid Sjöfartsverket omfattas enligt 14 § VSL av skyldigheten att, i den mån anbefalld tjänstgöring föranleder det, noggrant övervaka att brott mot den lagen inte äger rum. Befogenheterna inskränker sig dock till att ta egendom i beslag (15 § VSL).

Varusmugglingsutredningen har i sitt förslag till ny varusmugglingslag ansett att befogenheten för Sjöfartsverkets tjänstemän att ta egendom i beslag bör utgå med motiveringen att den i praktiken aldrig utnyttjas och då det i sig framstår som angeläget att sjöfarande inte skall dra sig för att begära assistans av lots eller annan personal vid Sjöfartsverket enbart av rädsla för att ett eventuellt smugglingsbrott skall upptäckas (se SOU 1991:84 s. 372).

13.9 Utlänningskontroll

13.9.1 Reglering och kort om utförandet

En utlänning som reser in i Sverige skall enligt huvudregeln ha visering, dvs. tillstånd till inresan. Han skall vidare ha uppehållstillstånd om han vistas här i mer än tre månader och arbetstillstånd om han arbetar här. Undantag från krav på visering föreligger dock enligt internationella överenskommelser gentemot ett stort antal länder. Kontrollen av utlänningar förutsätter att de som vill passera gränsen kan legitimera sig med pass eller motsvarande identitetshandling. Utlänningar får inte utan särskilt tillstånd resa in i eller ut ur Sverige annat än på s.k. passkontrollorter.

Medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge är undantagna bestämmelserna om passtvang, visering och arbetstillstånd. De kan fritt resa in i Sverige och vistas och arbeta här. Svenska medborgare har motsvarande rättigheter i de andra nordiska länderna. Undantagen för nordbor grundas på en nordisk passkontrollöverenskommelse och på ett protokoll från år 1954 "angående befrielse för medborgare i Sverige, Danmark, Finland och Norge att under uppehåll i annat nordiskt land än hemlandet innehava pass och uppehållstillstånd".

Medborgare i EU:s medlemsstater behöver inte tillstånd för inresa till annan medlemsstat.

Reglerna som anger villkoren för utländska medborgare att passera våra gränser och vistas i landet återfinns i första hand i utlänningslagen (1989:529) (UtlL) och utlänningsförordningen (1989:547) (UtlF).

Det är inte straffbart att försöka ta sig in i Sverige utan pass eller erforderliga tillstånd. Den utlänning som vistats här utan tillstånd gör sig dock skyldig till brott liksom den som på vissa i UtlL beskrivna sätt hjälper någon att ta sig in i landet illegalt.

Utlänningskontrollen är polisens ansvarsområde. Med stöd av föreskrifter i UtlL och UtlF kan tullmyndigheterna och Kustbevakningen medverka vid kontrollen av utlänningars inresa till riket. Rikspolisstyrelsen har i samråd med Kustbevakningen (21 december 1995) utfärdat föreskrifter (RPS FS 1995:9) om Kustbevakningens medverkan vid in- och utresekontroller. Föreskrifterna innebär att Kustbevakningen skall medverka i polisens inresekontroll genom att utföra passkontroll till sjöss och, på begäran, medverka vid utresekontroller.

Liksom vad gäller för tullkontrollen utövas utlänningskontrollen beträffande sjötrafiken främst i hamnarna. Kontrollen utförs till

övervägande del av polismän eller av särskilda passkontrollanter som är anställda av polisen. Det förekommer att tulltjänstemän bistår polisen vid kontrollen i hamnarna. Övervakning och kontroll till sjöss utförs av polis och kustbevakning och innefattar såväl rutinkontroller riktade mot fritidsbåtstrafiken som ingripanden mot misstänkt "människosmuggling" med större fartyg.

Tullens och Kustbevakningens medverkan vid utlänningskontrollen inskränker sig i princip till inledande granskning av pass och resehandlingar samt av att erforderliga tillstånd finns. Vid behov av ytterligare utredning överlämnas ärendet till polisen.

Yttre gränskontrollutredningens förslag om att tullen, polisen och Kustbevakningen skall ges direktiv att se över och utarbeta fasta rutiner för gränskontrollverksamheten (se under avsnitt 16.8.) omfattar även utlänningskontrollen. Som ovan nämnts, avsnitt 7.2.3, pågår arbete inom EU med att harmonisera formerna för utlänningskontroll vid unionens yttre gränser.

13.9.2 Befogenheter

Vid inresa till Sverige skall en utlänning som inte är nordisk medborgare enligt 5 kap. 1 § UtlL visa upp sitt pass för polisen. En polisman får i samband med inresekontrollen kroppsvisitera utlänningen samt undersöka hans bagage, handresgods och liknande i den utsträckning som är nödvändig för att fastställa hans identitet eller för att ta reda på hans resväg till Sverige om denna är av betydelse för bedömningen av hans rätt att resa in i och vistas i landet. Polismannen får vidare undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i UtlL eller författning som utfärdats med stöd av den lagen. Befogenheterna anges i 5 kap. 2 § UtlL. En polismanns generella befogenheter enligt RB är inte tillräckliga vid utlänningskontrollen eftersom dessa i princip förutsätter att misstanke om brott föreligger. Det är inte brottsligt att försöka ta sig in i Sverige utan erforderliga tillstånd och utlänningskontrollen sker till viss del i allmänt spaningssyfte snarare än för att utreda brott för vilket någon bestämd person kan misstänkas. Polisen har vidare, under i UtlL närmare beskrivna situationer, rätt att omhänderta en utlännings biljett, rätt att fotografera honom och ta hans fingeravtryck, besluta om att han skall tas i förvar i avvaktan på vidare utredning m.m.

Vad gäller utresekontrollen får polismyndighet enligt 5 kap. 7 § UtlF kräva att en utlänning som reser ut ur landet visar upp sitt pass

när detta behövs för att förebygga eller beivra brott eller annars för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i den utsträckning det i övrigt behövs för att genomföra utlänningskontroll.

Skyldigheten för utlänningskontroll att visa upp pass vid inresa gäller även gentemot tjänsteman vid Kustbevakningen (liksom tulltjänsteman eller särskilt förordnad passkontrollant) när denne medverkar vid kontrollen. Kustbevakningstjänstemannen har samma befogenheter att utföra kontroll av transportmedel, resgods m.m. och företa kroppsvisitation som vad en polisman har i motsvarande situation. Om utlänningskontrollen inte kan styrka sin rätt till inresa skall tjänstemannen genast underrätta polismyndigheten och se till att utlänningskontrollen inte reser in i landet innan polismyndigheten genomfört kontroll (5 kap. 2 § 2 st. UtL och 5 kap. 6 § 1 st. UtF). Kustbevakningstjänstemannen har även rätt att omhänderta en utlänningskontroll i avvaktan på polismyndighetens beslut om han skall tas i förvar (6 kap. 11 § 2 st. UtL och 11 § PL) Tjänstemannen skall då så skyndsamt som möjligt anmäla omhändertagandet till en polisman som har att pröva om åtgärden skall bestå. En polisman är i denna situation förman i förhållande till tjänstemannen vid Kustbevakningen.

Kustbevakningens befogenheter inskränker sig till den omedelbara kontrollen vid utlänningskontrollens inresa över gränsen. Kustbevakningen deltar inte i den vidare utredningen av ärendena och har inte heller några befogenheter att omhänderta handlingar, ta fotografier eller fingeravtryck etc. Kustbevakningen har inte heller andra befogenheter än de som tillkommer envar, se ovan avsnitt 13.3.2, att gripa en misstänkt "människosmugglare". De av Rikspolisstyrelsen (RPS) nyligen utfärdade föreskrifterna om att Kustbevakningen skall medverka genom att utföra passkontroll till sjöss förändrar inte saken.

Annan myndighet än polisen har inte uttrycklig befogenhet att utföra utresekontroll. Skyldighet att uppvisa passet för t.ex. tjänsteman vid Kustbevakningen vid utresa från Sverige torde inte föreligga i brist på författningsbestämmelse härom.

Befogenheterna vid inresekontrollen är, liksom befogenheterna vid tullkontrollen, ofta geografiskt begränsade till att gälla vid territorialgränsen eller i dess närhet.

Yttre gränskontrollutredningen har i sitt betänkande (SOU 1994:124) bl.a. föreslagit att Kustbevakningen skall ges ett visst självständigt ansvar för utlänningskontrollen, såväl vad gäller in- som utresa över gränsen till sjöss, och därvid ges befogenheter att agera vid brottsmisstankar i enlighet med vad som föreskrivs i LKP.

13.10 Övervakning och kontroll av yrkesfisket

13.10.1 Reglering och kort om utförandet

Regleringen av fisket är omfattande. Bestämmelserna återfinns nationellt i första hand i fiskelagen (1993:787) och förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. I bakgrunden finns EG:s förordningar på området som är direkt tillämpliga utan att de implementeras i svenska författningar, se nedan under avsnitt 15.3.5.

Det är Fiskeriverket som har att meddela de särskilda föreskrifter som behövs för att reglera svenskt och utländskt yrkesfiske på svenskt territorialhav och inom den ekonomiska zonen samt för svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon. Fiskeriverket skall utfärda sådana föreskrifter för fisket som behövs som komplettering till EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Kustbevakningen har ett självständigt ansvar att utföra kontroll av att bestämmelserna följs till sjöss och vid landning av fisken (5 kap. 5 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen). Kontrollerna består i undersökning av redskap, granskning av loggbok för tillsyn av att fångsten är korrekt antecknad m.m. Fiskeriverket har egna kontrollanter som utför kvalitetskontroll i hamnarna (på Gotland utförs kvalitetskontrollen av Kustbevakningen). Den övergripande kontrollen av att fiskarna håller sig inom meddelad kvot sker genom ett deklara-tionsförfarande där inköparen/grossisten på land skall lämna uppgifter till Fiskeriverket.

Vad gäller det utländska fisket inom Sveriges territorium och ekonomiska zon har Försvarsmakten skyldighet att medverka vid tillsynen (3 § 5 p. IKFN-förordningen). Om ett utländskt fartyg bedriver misstänkt otillåtet fiske inom svenskt territorium eller svensk ekonomisk zon skall Försvarsmakten anmäla detta till behörig civil myndighet (Kustbevakningen) och på begäran av denna myndighet bistå med prejning och visitering av fartyget, införande av fartyget till svensk hamn och andra åtgärder som denna myndighet får vidta. Allt om Försvarsmaktens egen verksamhet inte hindrar detta (29 § IKFN-förordningen). Försvarsmaktens medverkan i dag består i princip av rapporteringar om iakttagelser till Kustbevakningen.

I övervakningen av det mer kustnära fisket deltar även polis och av länsstyrelserna särskilt förordade fisketillsynsmän.

Fiskekontrollverksamheten är under utveckling inom EU, gemensamma former för kontroll och samarbetsmetoder sökes. Försök med

ett satellitövervakningssystem har provats. Från svensk sida deltar Fiskeriverket och Kustbevakningen i detta arbete.

Fiskekontrollverksamheten har lett till operativt EU-samarbete med svenskt deltagande. Under våren och sommaren 1995 deltog svenska kustbevakningstjänstemän i den grupp av inspektörer som EU placerade på spanska och portugisiska fisketrålare i Nordatlanten. Åtgärden var ett resultat av den uppgörelse som nåddes efter fiskekonflikten mellan EU och Kanada.

13.10.2 Befogenheter

Kustbevakningens generella polisiära befogenheter, som enligt LKP gäller vid brottsmisstankar, omfattar även fisket. De befogenheter som behövs för att kontrollåtgärder skall kunna utföras då konkreta brottsmisstankar ej föreligger återfinns i fiskelagen (34 och 47 §§). Bestämmelserna ger tjänstemän i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske rätt till tillträde till fartyg m.fl. utrymmen, rätt att få del av handlingar m.m. samt rätt att ta fisk, fiskeredskap m.m. i beslag.

13.11 Förebyggandet av olyckor

13.11.1 Inledning

Ett av de grundläggande momenten i det förebyggande säkerhetsarbetet till sjöss — att skapa framkomlighet och säkerhet i farlederna har beskrivits ovan i avsnitt 13.4. De ytterligare åtgärderna består, förutom arbetet med forskning, utredning av sjöolyckor och normgivning, i kontroll av fartygen och dess besättning i olika avseenden. Kontrollerna, som till största delen består av besiktningar och inspektioner, syftar till att förebygga faror för såväl liv som miljö. Kontrollverksamheten ansvarar i första hand Sjöfartsverket för. Kustbevakningen medverkar i viss omfattning.

Bestämmelserna om fartygs konstruktion, bemanning osv. grundas till övervägande del på internationella överenskommelser.

13.11.2 Reglering och kort om utförandet

Säkerheten på fartyg

I fartygssäkerhetslagen (1988:49) finns bestämmelser om hur fartyg skall vara konstruerade, byggda, utrustade och bemannade. Lagen innehåller även regler om lastning, skyddsverksamhet och arbetsmiljö.

Tillsyn över fartygen och deras utrustning och drift utövas av Sjöfartsverket om inte annat särskilt föreskrivs. Tillsynsförrättningar sker i form av besiktningar eller inspektioner. Besiktningar företas planmässigt och skall bl.a. ske för att undersöka om fartyget är sjövärdigt, om det är lämpligt att använda som passagerarfartyg och för att bestämma dess minsta tillåtna fribord. Inspektioner företas när det anses motiverat och för att undersöka om arbetsmiljön är tillfredsställande, om fartyget är behörigen lastat eller barlastat, om fartyget är bemannat på betryggande sätt, och om fartyget i övrigt är i behörigt skick. Bestämmelserna om tillsyn återfinns i 10 kap. fartygssäkerhetslagen.

Sedan den 1 juli 1990 kan Kustbevakningen utöva tillsyn i form av inspektion enligt 10 kap. 1 § andra stycket. fartygssäkerhetslagen. Kustbevakningen företar självständigt inspektioner i den utsträckning som Sjöfartsverket beslutar i samråd med Kustbevakningen.

Polisen, tullen, Kustbevakningen m.fl. myndigheter är skyldiga att lämna Sjöfartsverket det biträde och de upplysningar verket behöver för att kunna utöva tillsyn (10 kap. 11 § fartygssäkerhetslagen).

Även lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg innehåller bestämmelser om fartygs konstruktion och utrustning och har därmed ett sådant syfte att den kan innefattas under denna rubrik. Den lagens bestämmelser behandlas dock strax nedan under rubriken "Vattenförorening".

Transport av farligt gods

Enligt förordningen (1982:923) om transport av farligt gods utövar Sjöfartsverket tillsynen av att förordningens bestämmelser efterlevs såvitt gäller sjötransporter. Kustbevakningen skall medverka vid denna tillsyn under samma förutsättningar som gäller dess medverkan vid tillsynen av att fartygssäkerhetslagens bestämmelser följs, dvs. i den utsträckning Sjöfartsverket beslutar i samråd med Kustbevakningen.

Vattenförorening

Enligt lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten får avfall inte utan särskilt tillstånd dumpas vare sig som fast ämne, vätska eller gas inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Dumpning får inte heller ske från svenskt fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Avfall som är avsett att olovligen dumpas i det fria havet får inte föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen. Tillsyn över bestämmelsernas efterlevnad på central nivå skall enligt dumpningskungörelsen (1971:1156) utövas av Naturvårdsverket i samråd med Generaltullstyrelsen och Kustbevakningen medan länsstyrelserna i samverkan med lokala tullmyndigheter och Kustbevakningen skall utöva fortlöpande tillsyn inom länen. Kustbevakningen har dessutom en generell skyldighet att medverka vid övervakning för att hindra brott mot lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten enligt LKP och dess förordning. Tillsynen utövas operativt i praktiken av Kustbevakningen och sjöpolisen.

Bestämmelserna om förbud mot dumpning av avfall i vatten gäller inte utsläpp av skadliga ämnen som härrör från eller i övrigt står i samband med ett fartygs drift. Regler om åtgärder till förebyggande av sådana föroreningar ges istället i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Lagen kompletteras av en förordning (1980:789). Författningarna innehåller bestämmelser om förbud mot nämnda vattenföroreningar, hur vissa föroreningar från fartyg skall tas emot, krav på fartygens konstruktion m.m. Tillsynsansvaret åvilar Sjöfartsverket som bl.a. har att utföra besiktningar och inspektioner för att kontrollera lagens efterlevnad. Det åligger Sjöfartsverket att samråda med andra myndigheter — bl.a. Naturvårdsverket — i vissa angivna situationer. Tillsynen utövas enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § förordningen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg även av Kustbevakningen i den utsträckning som Sjöfartsverket beslutar i samråd med Kustbevakningen. Kustbevakningen har dessutom en skyldighet att medverka vid övervakning av att brott mot gällande bestämmelser inte äger rum enligt LKP.

Vid vissa utsläpp av olja skall vattenföroreningsavgift tas ut av fartygets redare, hans ställföreträdare eller fartygets ägare. Frågor om vattenföroreningsavgift prövas av Kustbevakningen.

13.11.3 Befogenheter

Säkerheten på fartyg

Den som med stöd av fartygssäkerhetslagen verkställer en tillsynsförrättning (Sjöfartsverket eller Kustbevakningen) eller biträder vid en sådan förrättning (polis, tull m.fl.) skall enligt 10 kap. 10 § nämnda lag lämnas tillträde till fartyget. Han får därvid enligt samma lagrum göra de undersökningar och ta de prov som han behöver och ta del av de handlingar rörande fartyget som finns ombord. Vidare finns bestämmelser om skyldighet för redare och befälhavare att även i övrigt lämna bistånd vid tillsynsförrättningar, tillhandahålla prover för undersökning m.m. Om bistånd vägras kan som regel åtgärden företas på redarens, ägarens eller befälhavarens bekostnad. Om tillträde skulle vägras till fartyget har polisman rätt att med våld bereda sig tillträde. Kustbevakningen har enligt 10 kap. 11 a § fartygssäkerhetslagen vissa befogenheter enligt LKP när de utövar inspektioner eller biträder Sjöfartsverket vid tillsynsförrättningar (2 och 4 §§ LKP, se ovan under avsnitt 13.3.3).

Om brister finns på fartyget, t.ex. i form av att det inte är sjövärdigt, inte är lastat på riktigt sätt eller inte är bemannat på betryggande sätt, får Sjöfartsverket fatta beslut om förbud mot vidare resa tills rättelse skett. Förbudet skall anmälas till polis- och tullmyndigheter samt till lotsarna. Polisen skall vidta de åtgärder som behövs för att hindra att förbudet överträds, lotsorganisationen skall inställa de förrättningar för fartygets resa som ankommer på den och tullmyndigheten får inte tillåta fartyg som står under tullkontroll att avgå. Lotsmyndigheten utgörs, utom beträffande Vänerområdet, av Sjöfartsverkets lotsorganisation. Bestämmelserna om inskränkningar i rätten att använda fartyg och om ansvar för brott mot meddelade föreskrifter återfinns i 11 respektive 12 kap. fartygssäkerhetslagen.

Transport av farligt gods

Även för kontroll av att bestämmelserna i lagen om transport av farligt gods efterlevs har tillsynsmyndigheterna (Sjöfartsverket och Kustbevakningen) rätt till tillträde på fartyg m.m. Om tillträde skulle vägras kan polis anlitas.

Vattenförorening

Enligt lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten har tillsynsmyndigheterna (Naturvårdsverket, länsstyrelserna, Kustbevakningen och lokala tullmyndigheter) rätt att efter anfordran erhålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. De äger vidare tillträde till transportmedel, lokal eller område som användes i samband med dumpning och rätt att där göra undersökning (4 § 2 och 3 st.) Det åligger enligt 9 § tredje stycket polismyndigheten att lämna den handräckning som behövs.

Kustbevakningen har polisiära befogenheter enligt LKP när den utövar övervakning för att hindra brott mot lagen.

Vad gäller Sjöfartsverkets och Kustbevakningens tillsyn enligt lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg är uppbyggnaden i princip densamma som i fartygssäkerhetslagen. Den som utövar tillsynen skall lämna tillträde till fartyget och polismyndigheten skall lämna den handräckning som behövs. Kustbevakningen har polisiära befogenheter enligt LKP när den myndigheten bedriver övervakning av att gällande bestämmelser följs. Sjöfartsverket får meddela reseförbud m.fl. förbud och förelägganden. Reseförbud skall anmälas till polis-, tull- och lotsmyndigheter som har att vidta i princip samma åtgärder som föreskrivs vid reseförbud enligt fartygssäkerhetslagen.

13.12 Räddningstjänsten

13.12.1 Allmänt om samhällets räddningstjänst

De grundläggande bestämmelserna om hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas återfinns i räddningstjänstlagen (1986:1102).

Varje kommun svarar för räddningstjänsten inom kommunen. För detta ändamål skall kommunen bl.a. upprätta en räddningstjänstplan, svara för förebyggande åtgärder mot brand och hålla sig med en räddningskår. Länsstyrelserna utövar tillsyn över efterlevnaden av räddningstjänstlagen på regional nivå medan den centrala tillsynen utövas av Statens Räddningsverk (SRV).

Staten ansvarar för fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer, miljöräddningstjänst till sjöss samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering efter sådana utsläpp. På samma sätt som för

kommunerna skall det finnas räddningstjänstplaner för statlig räddningstjänst. Tillsyn utövas av respektive ansvarig myndighet.

Räddningstjänstlagen innehåller föreskrifter om att kommunerna och de statliga myndigheterna skall samarbeta med varandra och med andra som berörs av verksamheten.

13.12.2 Regleringen

Sjöräddningstjänsten

Med sjöräddningstjänst avses enligt räddningstjänstlagens 27 § efterforskning och räddning av människor i sjönöd och sjuktransporter från fartyg. Enligt samma lagrum är det Sjöfartsverket som har ansvaret för sjöräddningstjänsten inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Väner, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon. Ansvarsområdet bestäms även genom avtal med våra grannländer eller efter rekommendation från International Maritime Organization (IMO).

Alla statliga och kommunala myndigheter är enligt 34 § räddningstjänstlagen skyldiga att delta i räddningsinsatser med personal och egendom på begäran av den räddningsledare som leder insatsen vid tillfället. Även privatpersoner (mellan 18 och 65 år) är enligt 44 § samma lag skyldiga att medverka i den mån deras kunskaper, hälsa och kropps krafter tillåter det. Dessutom är fartygs befälhavare enligt 6 kap. 6 § sjölagen (1994:1009) (Sjöl) skyldiga att söka rädda nödställda till havs. (Skyldigheten för befälhavare att delta har sin folkrättsliga grund i IMO:s sjösäkerhetskonvention [SOLAS] och i den särskilda sjöräddningskonventionen [SAR]). Räddningsstyrkornas sammansättning kan följaktligen variera från ett tillfälle till ett annat.

Sjöräddningstjänsten är kanske den av statens verksamheter till sjöss som ställer högst krav på samarbete mellan de inblandade aktörerna. Framställningen återkommer strax nedan till hur sjöräddningen går till i praktiken.

Miljöräddningstjänsten till sjöss

Om förorening skett, i form av att olja eller andra skadliga ämnen kommit ut i vattnet, skall enligt räddningstjänstlagen 27 b § Kustbevakningen svara för räddningstjänsten. Kustbevakningens ansvar gäller svenskt sjöterritorium och ekonomisk zon samt vissa områden utanför dessa i enlighet med överenskommelser med våra grannländer. Ansvaret för miljöräddningstjänsten är i övrigt utformat på samma sätt

som ansvaret för sjöräddningstjänsten. Kommunala och statliga myndigheter samt privatpersoner är skyldiga att medverka vid räddningsinsatsen osv. Dock föreligger — som tidigare nämnts — skillnader i fråga om hur insatserna utförs, se nästa avsnitt.

13.12.3 Utförandet

Inledning

Såväl sjöräddningstjänst som miljöräddningstjänst till sjöss är uppbyggt enligt ett system med en räddningsledare som från en central styr räddningsinsatserna och dirigerar de olika enheter som deltar. Räddningsledaren kan i sin tur utse en On Scene Commander (OSC) som från en position vid eller nära olycksplatsen övervakar och styr arbetet där. En OSC har normalt fått särskild utbildning och kan vid sjöräddningsinsatser t.ex. utgöras av en lots, kustbevakningstjänsteman, eller en befälhavare på ett örlogsfartyg eller handelsfartyg.

Systemet med räddningscentraler, räddningsledare och OSC är internationellt och följer för sjöräddningens del av de bestämmelser som ges i 1979 års internationella sjöräddningskonvention (SAR), se nedan under avsnitt 15.2.2.

Sjöräddningstjänsten

För fartyg i nöd har radio länge varit den naturliga vägen att kalla på hjälp. Sedan kustradions tillkomst (1910) har det varit en normal ordning att dess radiostationer tagit emot och behandlat inkommande nödsignaler. Av tradition finns därför en stark koppling mellan sjöräddningen och kustradioverksamheten.

Av ekonomiska skäl var det tidigare lämpligast för Sjöfartsverket att upphandla såväl teknisk utrustning och kommunikationssystem som tjänster i form av räddningsledarpersonal från Telia Mobitel AB (f.d. Televerket) för sjöräddningen. Sjöfartsverket byggde däremot i egen regi upp de databaserade nätverk och det program som utnyttjades och svarade för tillsyn och funktionsuppföljning samt för utbildning och certifiering av Telia Mobitel AB:s personal som deltog. Räddningsledare, biträdande räddningsledare och räddningsassistenter utgjordes tidigare i huvudsak av personal som var anställda av Telia Mobitel AB. Enligt avtal mellan Sjöfartsverket och Telia Mobitel AB har det funnits sjöräddningscentraler (MRCC = Maritime Rescue Coordination Centre) organiserade vid Telias kustradiostationer Stockholm Radio (Nacka Strand) och Göteborg Radio (Onsala) där nödfrekvenser-

na för sjötrafik passades och från vilka räddningsledarna verkade. Enligt överenskommelse med Försvarsmakten har dess radiostationer i Karlskrona och Tingstäde fungerat som undercentraler (MRSC = Maritime Rescue Sub Centre). Sedan april 1995 har sjöräddningscentralen MRCC/Göteborg varit samlokaliserad med marinen (MKV) och Kustbevakningen (Region Väst) i deras gemensamma sjöcentral på Karingberget i Göteborg. Samlokaliseringen med Radio Göteborg har sålunda upphört och det är Sjöfartsverkets egen personal som leder räddningsverksamheten från Karingberget. Målet är att Ledningscentral Karingberget skall vara landets enda sjöräddningscentral år 1998. (Ledningscentral Karingberget utgör redan Sveriges enda flygräddningscentral, ARCC). Stockholm Radio utgör dock MRCC fram till år 1998 då slutligt beslut i frågan skall tas. Beslut om vilka MRSC som eventuellt skall finnas kvar skall också avgöras då. För närvarande är det endast Tingstäde som fungerar som MRSC.

Sjöräddningstjänstens insatsorganisation är uppbyggd som en utpräglad samverkansmodell, där räddningsledarna i huvudsak kan utnyttja resurser som främst skaffats och används för andra ändamål än räddningstjänst. Endast Sjöräddningssällskapet grundar sin verksamhet på en beredskap som är särskilt uppbyggd för sjöräddning. Sjöfartsverket har sedan år 1957 ett avtal med Sjöräddningssällskapet angående inriktningen av deras uppgift. Sällskapet skall främst bedriva "utsjöräddning" dvs. sjöräddning i våra yttre farvatten. Sällskapets kryssare och båtar utnyttjas emellertid för alla typer av sjöräddning. Sjöfartsverket håller dessutom cirka 14 särskilda sjöräddningsbåtar baserade vid särskilda stationer eller räddningskårer. Sjöfartsverkets rapportcentral registrerar kontinuerligt de resurser som står till förfogande hos de samverkande organen för sjöräddningsuppdrag.

- Viktiga komponenter vid sjöräddningsinsatser är
 - Försvarsmaktens fartyg och tunga helikoptrar
 - Kustbevakningens fartyg, båtar och flygplan
 - sjöpolisbåtarna
 - Sjöräddningssällskapets räddningskryssare och båtar
 - Sjöfartsverkets egna fartyg och båtar
 - handels- och fiskefartyg
 - den kommunala räddningstjänsten och dess insatsgrupper (RITS, se nedan)

De olika organisationerna deltar normalt sett med alla de resurser som bedöms lämpliga. Dominerande vad gäller insatser med fartyg är Sjöräddningssällskapet, Kustbevakningen och Sjöfartsverket. Flertalet insatser långt ut till havs utförs av flygvapnets och marinens tunga

helikoptrar med bistånd av Kustbevakningens flyg för spaningsinsatser.

Miljöräddningstjänsten

Kustbevakningen leder initialt miljöräddningsverksamheten från sina regionala ledningscentraler. Vid större och tidsmässigt utdragna operationer är det ofta nödvändigt att etablera ledningsfunktionen nära platsen för föroreningen. En miljöräddningsinsats kan — till skillnad från en normal sjöräddningsinsats — pågå i åtskilliga dygn. Räddningsledaren och dennes stab samt eventuell OSC utgörs alltid av kustbevakningspersonal. Kravet på särskild utrustning, t.ex. vid oljebekämpning, gör att insatsenheterna vid miljöräddning ser annorlunda ut än vid sjöräddning även om deltagande enheter till del kan vara desamma. Dominerande vid insatserna är Kustbevakningens egna miljöskyddsfartyg som är särskilt utrustade för olje- och kemikaliebekämpning. Den internationella samverkan inom miljöräddningstjänsten är omfattande. På grund av de särskilda krav som ställs på de deltagande fartygens utrustning kan det vara lämpligare att vända sig till ett grannland med begäran om hjälp än att gå till den egna nationens andra maritima myndigheter.

Kommunala insatsstyrkor — RITS (RäddningsInsatser Till Sjöss)

RITS-styrkornas verksamhet leder tillbaka till de insatsstyrkor för kemikaliebekämpning till sjöss som inrättades år 1983. Numera omfattar insatsstyrkornas uppgifter såväl livräddning som miljöräddning. Genom SRV har staten avtal med sex kommuner som håller RITS-styrkor. Dessa är Stockholm, Göteborg, Malmö, Helsingborg och Härnösand/Kramfors, de två sist nämnda i samverkan.

Konceptet för verksamheten är att RITS-personalen (brandmän och befäl) transporteras till det olycksdrabbade fartyget med (Försvarsmaktens) helikopter och tillsammans med sin utrustning vinschas ned till detta. Alternativt sätts RITS-styrkan över från lämpligt understödsfartyg. Insatsstyrkan står till räddningsledarens förfogande och skall följa dennes direktiv, men skall enligt avtalen utnyttjas som en sammanhållen enhet under sitt eget befäls direkta ledning och ansvar. En RITS-styrka består av 9—11 man med livräddnings- och kemikaliebekämpningsutrustning.

Utbildningsplaner för personalen tas fram i samverkan mellan Kustbevakningen, Sjöfartsverket, kommunerna och SRV. Kostnaderna för utbildningen betalas av staten och genomförs vid respektive räddningskår med medverkan från Sjöfartsverket, Kustbevakningen,

kommunerna och SRV. Sjöfartsverket och Kustbevakningen ersätter kommunerna för deras allmänna åligganden enligt avtalen.

13.12.4 Befogenheter i räddningstjänsten

Vid räddningsinsatser kan behov uppstå för de medverkande att företa vissa åtgärder som under normala förhållanden inte är tillåtna. En grundläggande bestämmelse som rör nödsituationer återfinns i 24 kap. 4 § brottsbalken (BrB). Bestämmelsen innebär att den som handlar i nöd (t.ex. för att avvärja fara för liv eller hälsa eller för att rädda värdefull egendom) skall vara fri från straffrättsligt ansvar för sin gärning, om handlandet framstår som försvarligt. Vad gäller samhällets organiserade räddningstjänst anger räddningstjänstlagens 45 § vilka åtgärder som får företas. Bestämmelsen innebär i huvudsak att räddningsledaren vid en räddningsinsats får bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt företa andra ingrepp i annans rätt, i den mån åtgärden framstår som försvarlig (vissa beslut enligt 7 kap. 5 § lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg — t.ex. avgångsförbud för fartyg, föreläggande att läktra olja m.m. — får dock fattas med stöd av 45 § räddningstjänstlagen endast om Sjöfartsverkets beslut inte kan avvaktas).

13.13 Kort om övrig statlig verksamhet till sjöss

Vad som behandlats ovan i detta kapitel kan sägas utgöra den huvudsakliga statliga maritima verksamheten. Presentationen är dock inte fullständig. Det förekommer många verksamheter till sjöss, inte sällan med bestämmelser för beteendet i olika situationer med vidhängande regler om tillsynsansvar.

Forskning

Havsforskning bedrivs med olika syften och utgångspunkter av statliga myndigheter och andra. Fiskeriverket, SGU, SMHI och SNV har egen forskningsverksamhet med inriktning på det respektive ansvarsområde myndigheten har. Umeå, Stockholms och Göteborgs Universitet har egna marina forskningscentra. Universiteten utför bl.a. uppdrag för SNV i form av olika typer av mätningar till havs. Som mätplattformar

används bl.a. Fiskeriverkets, Kustbevakningens och Sjöfartsverkets fartyg.

Marinvetenskaplig forskning får som regel inte bedrivas i den ekonomiska zonen av utländska medborgare utan särskilt tillstånd. (Regeringen kan meddela bestämmelser om undantag från tillståndsplikt).

Naturvård

Bestämmelser om naturreservat m.m.: Övervakning av att gällande regler följs skall utövas av polisen och Kustbevakningen. För tillsynen över efterlevnaden av naturvårdsföreskrifter i vissa fall kan naturvårdsvakter förordnas av länsstyrelserna (36 a § naturvårdslagen (1964:822)).

Utforskning och utvinnande av naturtillgångar kräver som regel tillstånd. Kontroll av att tillstånd finns utövas av Kustbevakningen och polisen. Försvarsmakten har skyldighet att medverka vid tillsynen och att ingripa på begäran av ansvarig civil myndighet.

Kontinentalsockeln

Rätten att utforska kontinentalsockeln och att utvinna dess tillgångar tillkommer staten. Regeringen kan dock meddela tillstånd för annan än staten att utöva sådan verksamhet. Tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter och villkor för tillstånd utövas av SGU. Sjöfartsverket, Kustbevakningen och Rikspolisstyrelsen skall på begäran biträda vid utövningen av tillsynen enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln samt kontinentalsockelförordningen (1966:315). Kustbevakningen har dessutom en generell skyldighet, enligt LKP och förordningen som är knuten till LKP, att medverka vid övervakning för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller bevarande av den marina miljön och annan naturvård. Även Försvarsmakten har skyldighet att medverka vid tillsynen och att ingripa om så begärs av ansvarig civil myndighet.

Sjöfynd

Lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd anger hur man skall förfara med sådant man funnit på havsbotten, flytande på ytan eller uppdrivet på stranden. Fyndet skall anmälas till polismyndighet, tjänsteman vid Kustbevakningen eller tulltjänsteman. Polisen har det övergripande ansvaret och skall underrättas om fyndet av tjänstemännen vid de andra myndigheterna. Om vissa äldre sjöfynd finns

bestämmelser i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Kustbevakningen har, liksom vad gäller i ett stort antal andra fall, skyldighet att medverka vid övervakningen av bestämmelsernas efterlevnad.

Kustradio

Som redovisats ovan under avsnitt 13.12.3 har sjöräddningen fram till april 1995 letts från Telia Mobitels (och Försvarmaktens) kustradiostationer. Dessa stationer har även svarat för den kommersiella kustradiotrafiken, dvs. det nät som möjliggör radiokommunikation utöver nödanrop mellan fartygen och land samt mellan olika fartyg (public correspondence), samt för viss "säkerhetstrafik" utöver passning av nödfrekvenser som t.ex. väder- och israpporter och navigationsvarningar. Den svenska staten har enligt internationella konventioner skyldighet att hålla ett sådant nät.

Sjöfartsverket fick i regleringsbrevet för budgetåret 1994/95 regeringens uppdrag att i samarbete med Telia Mobitel AB utreda kustradions framtid. I Sjöfartsverkets rapport "Kustradions framtid" (oktober 1994) anger Telia Mobitel AB att kommersiell kustradio inte kan drivas vidare på företagsekonomiska grunder om MRCC-verksamheten vid Stockholm Radio överförs till Göteborg (Ledningscentralen Karingberget). Bl.a. mot bakgrund härav bedömer Sjöfartsverket att den nuvarande verksamheten vid Stockholm Radio bör kunna fortgå fram t.o.m. 1998—1999; "Ett definitivt ställningstagande till den långsiktiga verksamheten vid Stockholm Radio som MRCC eller MRSC och som kustradiostation bör därför anstå ytterligare några år under vilka SAMRCC i Göteborg (dvs. Ledningscentral Karingberget) kommit i funktion och övriga praktiska och tekniska lösningar utvecklats vidare." I bakgrunden ligger också — enligt Sjöfartsverket — att övergång till nya moderna radiosystem innebär att den kommersiella marknaden för kustradiostationerna begränsas. Ny teknik har kommit som automatiserar såväl den långväga trafiken som närdistanstrafiken. Kvarvarande kunder i det manuella kustradiosystemet är utländska handelsfartyg som saknar tillgång till de nya (NMT-) systemen samt nöjesbåtar. Enligt Sjöfartsverket är det en trolig utveckling att satellitkommunikation och olika GSM-system kommer att tas i bruk under 1990-talet och vara så konkurrenskraftiga att fartygen kommer att använda dessa. Samtidigt kommer fartygen att utrustas enligt de internationella standarder som följer med en övergång till det internationellt antagna GMDSS-systemet (Global Maritime Distress and Safety System) som möjliggör automatisk koppling av samtal vilket leder till ytterligare begränsning av den kommersiella marknaden för kustradiostationerna.

14 De maritima myndigheternas uppgifter under höjd beredskap

14.1 Inledning

Med totalförsvar avses den verksamhet som är nödvändig för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. Under krigsförhållanden omfattar totalförsvaret hela den verksamhet som då skall bedrivas (1 § beredskapsförordningen [1993:242]).

När beredskapen höjts (skärpt beredskap) skall Försvarsmakten krigsorganiseras i den omfattning regeringen bestämmer. Statliga myndigheter skall vidta åtgärder enligt beredskapsförordningen. Vid högsta beredskap (beredskapslarm) skall hela Försvarsmakten krigsorganiseras. Samtidigt träder det regelverk som gäller vid högsta beredskap omedelbart i kraft. De myndigheter som är beredskapsmyndigheter övergår till sin respektive krigsorganisation.

14.2 Kustbevakningen

Kustbevakningen är beredskapsmyndighet inom funktionerna ordning och säkerhet, befolkningsskydd, räddningstjänst samt flyktingverksamhet. Under högsta beredskap skall personal och materiel användas inom Försvarsmakten, bl.a. för övervakning och transporter. (KBV behåller dock sin status som egen myndighet.) Regeringen får föreskriva att detta skall gälla även under skärpt beredskap. Chefen för Kustbevakningen med erforderlig personal ingår i båda fallen i Försvarsmaktens högkvarter. Att angivna uppgifter fullgörs inom Försvarsmakten innebär ingen begränsning i kustbevakningstjänstemännens civila befogenheter.

Tjänstemännen skall till sin ordinarie uniform bära ett särskilt militärt tjänstetecken. Vidare skall fartygen föra örlogsflagg. Även flyg och fordon skall ha särskild märkning.

Försvarsmakten svarar för att Kustbevakningens personal får erforderlig utbildning och tillhandahåller den särskilda utrustning som behövs. Uppgifterna i krig och krigsorganisationen övas årligen genom deltagande i krigsförbandsövningar och ubåtsskyddsverksamheten.

Överenskommelser om hur Kustbevakningens resurser organisatoriskt skall inlemmas i marinens krigsorganisation har träffats mellan respektive chefer. Kustbevakningens lokala och regionala resurser inordnas i respektive marinkommandos minkrigsavdelning.

14.3 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket är beredskapsmyndighet inom funktionerna transporter, befolkningsskydd, räddningstjänst och landskaps- och fastighetsinformation. Funktionsansvariga myndigheter är Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk och Statens lantmäteriverk.

Sjöfartsverkets huvuduppgift under höjd beredskap är att svara för infrastrukturen till sjöss och att se till att sjötransporterna fungerar. För att möjligheterna till sjötransporter skall kunna bibehållas under höjd beredskap fordras tillgång till tonnage, farleder och hamnkapacitet. Det operativa ansvaret för sjötransporterna, såväl i fred som i krig, åvilar näringslivet, dvs. rederier, speditörer m.fl. Vid höjd beredskap träder en central sjötransportledning i funktion för att lösa frågor om samordning, prioritering och ledning av sjötransporterna. Styrning sker bl.a. via frakt- och drivmedelslicenser. I den centrala ledningen ingår Sjöfartsverket samt representanter för Sveriges Redareförening.

I ett krigsläge kommer särskilda beredskapsleder för handelssjöfarten att anordnas. Dessa är förberedda i fredstid och sätts i stånd med Sjöfartsverkets arbetsfartyg. För trafikledningen av den civila sjöfarten svarar i en sådan situation marinen.

Vid höjd beredskap ingår Sjöfartsverkets större fartyg i marinens krigsorganisation. Detta gäller huvuddelen av isbrytarna och sjömätningarfartygen.

Sjöfartsverkets beredskapsplanläggning omfattar också den egna civila verksamheten. Verket skall under höjd beredskap kunna övergå till lämplig krigsorganisation och samtidigt kunna bedriva den normala verksamheten i erforderlig omfattning. Om utrymning av civila lokaler krävs flyttas verksamheten till särskild krigsuppehållsplats.

14.4 Polisen

Den lokala polisorganisationen är beredskapsmyndighet inom funktionen ordning och säkerhet, under Rikspolisstyrelsen som funktionsansvarig myndighet. Funktionen omfattar upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet, brottsbekämpning och brottsutredning.

15 Internationella perspektiv och jämförelser med de nordiska grannländernas sjöverksamhetsorganisationer

15.1 Inledning

Sjöfart och havsfiske är i hög grad internationella företeelser. Det finns behov av internationella, samstämmiga, regler för sjötrafiken. Risker för olyckor på internationellt vatten kräver samarbete mellan staters räddningstjänstorganisationer. Andra behov och "hot" har frambringat ett ökat internationellt samarbete på områden som berör sjöfarten och fisket, t.ex. inom tull-, polis- och fiskekontrollverksamheten. I Europa har EU:s framväxt medfört en kraftigt utbyggd samverkan mellan medlemsstaterna och en ytterligare harmonisering av de nationella regelverken. Sammanfattningsvis kan sägas att den internationella påverkan på sjöverksamheten — liksom på många andra områden — är mycket stor. De överenskommelser som träffas mellan staterna befästs genom konventioner eller genom andra typer av avtalsdokument. EU intar en särställning genom att EU (eg. EG) har kompetens att på vissa områden fatta beslut och utfärda bestämmelser som blir omedelbart bindande för medlemsstaterna.

Nedan följer en översikt av de viktigaste internationella överenskommelserna som rör sjöverksamhet och exempel på samarbete mellan Sverige och andra stater. Framställningen är inte fullständig.

15.2 Internationella organisationer och överenskommelser utanför EU

15.2.1 FN:s Havsrättskonvention (UNCLOS)

Konventionen erbjuder ett i det närmaste heltäckande regelverk för havens fredliga utnyttjande och inkluderar samtliga marina områden, luftrummet och den djupa havsbotten. Konventionen fastställer territorialhavets maximala bredd till 12 nautiska mil och anger kuststatens suveräna rättigheter vad avser fiske och andra levande tillgångar till 200 nautiska mil från kusten. Konventionen ålägger kuststaten en plikt att bevara dessa tillgångar. Konventionen innehåller vidare bestämmel-

ser som ger kuststaten suveräna rättigheter för utvinning av icke-levande resurser, som olja och gas, som finns på och under kontinentalsockeln. Den reglerar navigationsrättigheter på kuststaters områden liksom på det fria havet, passagerättigheter i sund m.m., rätten att installera rörledningar och kablar och mycket annat. Många av de nationella bestämmelser som i dag reglerar frågor som rör havet för svensk del bygger på FN:s havsrättskonvention. En PM med översikt av konventionens bestämmelser med en rekommendation att den (jämte 1994 års tillämpningsavtal till konventionen) ratificeras, jämte förslag till erforderliga författningsändringar, har upprättats inom Utrikesdepartementet i oktober 1995 (Sveriges tillträde till Förenta nationernas Havsrättskonvention av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om tillämpningen av Konventionens del XI).

15.2.2 International Maritime Organization (IMO)

IMO är FN:s fackorgan på sjöfartens område. Beslutet att bilda IMO togs år 1948, men organisationens första möte hölls först år 1959. I princip är alla sjöfartsnationer medlemmar (149 st.). IMO:s högsta beslutande organ är församlingen (the Assembly) som sammanträder vartannat år. Däremellan sammanträder rådet (the Council) tre gånger per år. Under rådet finns ett antal kommittéer, bl.a. The Maritime Safety Committee (MSC) och the Marine Environment Committee (MEPC). Inom IMO träffar medlemsstaterna överenskommelser som befästs i konventionsform. Konventionen införlivas därefter i staternas nationella regelsystem.

Det stora antalet medlemsländer medför att många av bestämmelserna som utfärdats av IMO utgör kompromisser. En del länder har därför infört nationella, strängare särbestämmelser på vissa områden, t.ex. USA, Storbritannien och de nordiska länderna. Ett annat problem är att en del länder brister när det gäller att införliva och efterleva de konventioner de ratificerat. Det finns en underkommitté till MSC som enbart arbetar med frågor om hur de konventioner som antas av IMO skall få större genomslagskraft.

Några av de viktigaste konventionerna, som samtliga tillträtts av Sverige, är följande:

- * International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (SOLAS)

Detta är den grundläggande konventionen på fartygssäkerhetens område och den har i praktiken en universell anslutning. Konventionen

behandlar bl.a. fartygs konstruktion, indelning, stabilitet, brandskydd, livräddningsutrustning och radiokommunikation. I SOLAS ingår även den s.k. ISM-koden (International Safety Management, eg: "International Management Code for the Safety Operation and for Pollution Prevention") som syftar till att tillhandahålla en internationell standard för säker ledning och drift av fartyg samt till att bevara miljön. ISM-koden är antagen som en rekommendation av IMO och avses internationellt införas etappvis för olika fartygstyper fr.o.m. år 1998.

SOLAS bestämmelser är införlivade i svensk rätt genom författningar i Sjöfartsverkets författningssamling (SJÖFS).

- * International Convention for the Prevention of Pollution from ships, 1973, (modifierad 1978) (MARPOL)

Denna konvention, som i likhet med SOLAS har en universell anslutning, reglerar i princip två frågor. Nämligen rätten till utsläpp av vissa ämnen i havet från fartyg samt konstruktion och utrustning av vissa fartyg ur miljöskyddssynpunkt.

- * Convention on the International Regulation for preventing Collisions at Sea, 1972 (COLREG)

Konventionen, vars bestämmelser går under beteckningen "de internationella sjövägsreglerna" föreskriver hur fartyg skall framföras i olika situationer samt vilka ljus och signalfigurer de skall föra och vilka signaler de skall avge. Konventionen är internationellt accepterad. I Sverige är bestämmelserna införlivade i nationell rätt genom sjötrafikförordningen (1986:300).

- * International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979 (SAR-konventionen eller sjöräddningskonventionen)

Konventionen reglerar de deltagande staternas skyldigheter när det gäller sjöräddning såvitt avser organisation, samordning av sjöräddningsresurser, upprättande av räddningscentraler (MRCC) och räddningsundercentraler (MRSC), samarbete mellan stater, insatsrutiner m.m.

SAR-konventionen lägger en grund för sjöräddningsarbetet men förutsätter att stater inom samma område träffar avtal om sjöräddning. Sverige har sådana avtal med Finland och Tyskland.

- * International Convention on Load Lines, 1966 (LOADLINE)

LOADLINE innehåller bestämmelser om lastlinjer, fribord.

- * International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978 (STCW)

Konventionen innehåller normer för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning.

- * International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969 och International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971

Dessa två konventioner, på svenska kallade ansvarighetskonventionen och fondkonventionen, skapar ett internationellt ansvars- och ersättningssystem för oljeskador till sjöss. Genom fondkonventionen upprättades Internationella oljeskadefonden med säte i London. I Sverige har konventionerna införlivats i nationell rätt genom lagen (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss respektive lagen (1973:1199) om ersättning från den internationella oljeskadefonden.

Lagstiftningen gör det möjligt för staten som skadelidande att, med vissa förbehåll, utfå ersättning för en miljöräddningsoperation av den ägare, vars fartyg släppt ut olja i sjön eller från fonden.

- * Oil Pollution, Preparedness and Response Convention, 1995 (OPRC)

Omfattar bl.a. bistånd vid oljeolyckor samt utbildningsbistånd och tekniköverföring främst till länder i tredje världen.

15.2.3 International Labour Organisation (ILO)

Även ILO är ett FN-organ och inom organisationen behandlas bl.a. frågor som rör standarden ombord på fartyg ur de anställdas perspektiv. Arbete pågår bl.a. med arbetstidsfrågor och trötthetsfaktorers betydelse för olycksrisker.

15.2.4 Helsingforskonventionen, Bonnavalet och Köpenhamnsavtalet

Vid sidan av IMO:s konventioner är den s.k. Helsingforskonventionen det viktigaste regelverket — för svensk del — bl.a. avseende havsmiljöfrågor relaterade till sjöfarten. Helsingforskonventionen behandlar övergripande Östersjöns marina miljö. Som en följd av konventionen etablerades Helsingforskommissionen (HELCOM). Under kommissionen arbetar fyra kommittéer (Environmental, Technical, Maritime och Combatting Committee). Havsmiljöfrågor tas upp direkt i kommissionsarbetet och i Maritime och Combatting Committee.

Vid sidan av Helsingforskonventionen är Sverige part i Överenskommelse (SÖ 1969:21, utvidgat 1982) om samarbete vid miljöförorening i Nordsjön (Bonnavalet) och Överenskommelse (SÖ 1971:23) med Danmark, Finland, Island och Norge om samarbete i fråga om åtgärder mot oljeförorening i havet (Köpenhamnsavtalet). Dessa avtal reglerar samverkan främst vad avser insatser för att minska skadorna på miljön till följd av utflöde av olja eller annat skadligt ämne som kommit ut i vattnet. Inom ramen för avtalen har också utvecklats en samverkan avseende miljöövervakning till sjöss, främst flygövervakning.

15.2.5 Hamnstatskontroll

Ett stort antal europeiska länder, däribland Sverige, samt Kanada har genom the Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (Paris MOU) åtagit sig att kontrollera utländska fartyg som trafikerar landets hamnar. Målet är att 25 % av dessa fartyg skall kontrolleras årligen. Kontrollerna syftar till att undersöka om fartygen uppfyller kraven i ett antal konventioner, bl.a. SOLAS.

IMO har antagit en resolution i vilken stater i andra delar av världen uppmanas till liknande överenskommelser som Paris MOU.

15.2.6 Internationella överenskommelser på fiskets område

Fisket har länge varit föremål för internationella överenskommelser rörande bevarandet och utnyttjandet av gemensamma bestånd och regler för hur fisket skall bedrivas. En utförlig redovisning av de

svenska åtagandena återfinns i departementspromemorian "Enklare fiskebestämmelser" (Ds 1992:70 s. 74—82).

EU-medlemskapet innebär att det svenska havsfisket i fortsättningen i huvudsak regleras av den gemensamma fiskeripolitiken. Det ankommer på EG:s institutioner att företräda gemenskapens och därmed medlemsländernas intressen som part i konventionerna. Som en följd av medlemskapet har Sverige utträtt som part ur en del konventioner genom beslut av regeringen (den 29 juni 1995).

Bland de internationella organ som sysslar med fiskerifrågor kan Internationella Havsforskningsrådet (ICES) nämnas. ICES är en mellanstatlig organisation för samarbete inom och utveckling av havsforskningen med inriktning på havets levande resurser. ICES uppträder bl.a. som rådgivare vid internationella förhandlingar i frågor som rör fisket.

15.2.7 Internationellt tull- och polissamarbete

Internationellt samarbete i tullfrågor och polisiära frågor har förekommit sedan lång tid. Samarbetet består främst i utbyte av information staterna emellan.

För tullens del bedrivs arbetet främst inom Customs Cooperation Council (CCC) som bildades år 1950.

Polisens internationella arbete bedrivs i första hand inom ramen för den internationella kriminalpolisorganisationen Interpol. Genom Interpol sker inhämtning och bearbetning av information, utbyte av utrednings- och spaningsinformation, internationella efterlysningar m.m.

Sedan år 1993 pågår ett organiserat samarbete mellan staterna runt Östersjön för bekämpande av internationell brottslighet. Den första "Östersjökonferensen" hölls i december 1993 och den andra i mars 1995. Konferensverksamheten som främst är inriktad på den organiserade brottsligheten i Östersjöområdet startades på svenskt initiativ och har hittills ägnat sig åt två huvudfrågor, nämligen att kartlägga och analysera brottsligheten i området och att utarbeta nya samarbetsarrangemang mellan staterna och deras brottsbekämpande myndigheter.

15.3 EU och sjöverksamheten

15.3.1 Inledning

Sverige är sedan den 1 januari 1995 medlem i Europeiska unionen, EU. Samarbetet inom EU utgörs främst av de fyra grundfördragen om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG — Parisfördraget), Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG — Romfördraget), Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) och fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget). Fördragen är enligt folkrättsliga regler att betrakta som sedvanliga internationella överenskommelser.

EG utgörs av de tre första av de i förra stycket nämnda fördragen. Maastrichtfördraget innebar ett ytterligare steg i det europeiska samarbetet togs genom inrättandet av EU. Maastrichtfördraget medförde vissa ändringar i de tre ursprungliga EG-fördragen samt innehåller vidare bestämmelser om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och bestämmelser om samarbete i rättsliga och inre angelägenheter. Dessa tre delar av Maastrichtfördraget brukar benämnas som fördragets tre "pelare". EU är, till skillnad mot EG, inte ett rättssubjekt utan en politisk union inom vilken medlemsstaterna förbundet sig att samarbeta och harmonisera sin politik på vissa områden. Det är endast inom området för de tre ursprungliga EG-fördragen, dvs. inom EU:s första pelare, som medlemsstaterna överfört lagstiftande och dömande befogenheter till EU:s institutioner.

Medlemskapet innebär bland mycket annat att Sverige ingår i EG:s tullunion och är bundet av EG:s åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken — dessa områden faller inom Maastrichtfördragets första pelare — samt medverkar i arbetet med att harmonisera medlemsstaternas politik och regler inom andra och tredje pelaren av fördraget.

Ministerrådet och Kommissionen beslutar förordningar, utfärdar direktiv, fattar beslut, ger rekommendationer och avger yttranden i enlighet med Romfördragets bestämmelser. Förordningar är gällande inom hela EU och är direkt tillämpliga i medlemsstaterna, dvs. utan att bestämmelserna införs i den nationella rätten. Direktiv riktar sig till medlemsländerna och anger ett visst resultat som skall uppnås inom en bestämd tid, men överlåter åt medlemsländerna att bestämma form och tillvägagångssätt för det nationella införlivandet. Beslut är bindande för dem som de är riktade till medan rekommendationer och yttranden inte utgör bindande rättsakter.

EU-medlemskapet får konsekvenser för den svenska statens sjöverksamhet i olika avseenden. Närmast nedan följer en översikt av regleringen och arbetet inom EU såvitt avser de olika verksamhetsgrenarna. Det skall framhållas att vad som nedan presenteras inte i alla delar har omedelbar relevans för vårt utredningsuppdrag. Frågor om konkurrens och sjöfartspolitik ingår t.ex. inte i kommitténs överväganden. Vi anser dock att det kan vara angeläget att ge en relativt bred framställning av EU:s engagemang i sjöfrågor. Syftet är att något visa omfattningen av detta engagemang som på sikt kan få allt större betydelse för organisationen av den svenska statens sjöverksamhet.

En översiktlig sammanställning av konsekvenserna för Sveriges del av ett EU-medlemskap ges i Utrikesdepartementets promemorior Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen (Ds 1994:48 och Ds 1994:60).

15.3.2 Sjöfarten

Sjöfartens frågor inom EU behandlas till största del i kommissionens generaldirektorat VII Transport. Vissa konkurrensfrågor behandlas dock inom ett annat generaldirektorat. Generellt är EU mycket aktiv på sjöfartens område, bl.a. vad gäller sjösäkerhetsfrågor. EU:s sjöfararnationer är även representerade i IMO och en del av arbetet med sjöfrågor inom EU syftar till att de regler som utarbetats inom IMO skall uppfyllas av EU:s medlemsstater och gälla inom EU:s område.

Konkurrensfrågor

Rådets förordningar (EEG) nr 4055-4058/86 behandlar frågor om frihet att tillhandahålla tjänster på transportområdet, illojal prissättning samt undantag från förbud mot konkurrensbegränsande åtgärder. Härtill kommer förordningen (EEG) nr 3577/92 som innebär en etappvis konkurrensliberalisering fram till år 2004 av kustsjöfarten i medlemsländerna.

Sjöfartspolitik

Inom EU pågår fortlöpande diskussioner om åtgärder för att stärka den europeiska sjöfarten. Diskussionerna rör bl.a. konkurrenspolitik mot länder utanför EU, åtgärder mot fartyg med undermålig sjösäker-

hetsstandard och inrättande av ett europeiskt sjöfartsregister, EUROS, med olika inslag av åtgärder för att behålla sjöfart under EU-länders flagg.

Sjösäkerhet

I juni 1993 antog ministerrådet en resolution om en gemensam politik på sjösäkerhetsområdet (Resolution on Common Policy on Safe Seas). Resolutionen grundades på en rapport från kommissionen med förslag till åtgärder för att höja sjösäkerheten och förebygga miljöförstöring. Följande direktiv och förordningar har därefter beslutats eller avses beslutas:

— *Rådets direktiv 94/58/EEG om miniminivåer för utbildning av sjöfolk.*

Direktivet syftar till att sjöfolk på fartyg registrerade i EU-stater uppfyller IMO:s regler på området (STCW-konventionen).

— *Rådets direktiv 94/57/EEG om gemensamma regler för fartygsinspektioner och besiktningorganisationer.*

Här behandlas förutsättningarna för delegering av tillsyn och certifiering till klassificeringssällskap i syfte att se till att internationella regler härom implementeras på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna.

— *Rådsdirektiv om hamnstatskontroll.*

Syftar till att obligatoriska bestämmelser om hamnstatskontroll, med utgångspunkt i Paris MOU, införs inom EU. Direktivet antogs slutligt under år 1995.

— *Förslag till direktiv om fartygsrapporteringsystem (EUROREP).*

Direktivet syftar till att öka sjösäkerheten och förebygga miljöförstöring och är en uppföljning och utvidgning av ett tidigare direktiv (Rådets direktiv 93/75/EEG) som anger att fartyg med farligt eller miljöförstörande gods skall avge rapport om destination och last m.m. Det nya förslaget innebär en mer omfattande rapporteringsskyldighet för fartyg som transporterar sådant gods och föreslås gälla även de fartyg som endast går i transit genom gemenskapens vatten.

— *Förslag till direktiv om fartygs utrustning*

Diskussioner pågår och målet är enhetliga normer för godkännande av marin utrustning. Ett beslut om antagande av direktiv förväntas under år 1996.

— *Resolution om ro-ro passagerarfartygens sjösäkerhet och förordning om införande av ISM-koden avseende dessa fartyg.*

Under år 1995 följde rådet upp en resolution om säkerhet på färjor som antogs under år 1994. Bl.a. har en förordning om säkerhetsorganisationen på ro-ro (roll on-roll off) passagerarfartyg antagits. Förordningen innebär att den av IMO antagna ISM-koden (se avsnitt 15.2.2 ovan) skall tillämpas vid trafik med ro-ro passagerarfartyg till eller från gemenskapens hamnar fr.o.m. den 1 juli 1996.

Miljöfrågor

Arbetet med miljöfrågor är omfattande inom EU. (EG — Kommissionen — är medsignatar till bl.a. FN:s Havsrättskonvention) Miljöräddningstjänst till sjöss behandlas inom generaldirektorat XI. EU har en "task force" vilken är en gemensam expertgrupp med uppgift att biträda vid akuta miljöolyckor till sjöss samt en rådgivande grupp med uppgifter inom forsknings- och utvecklingsverksamhet samt utbildning inom området. År 1996 arrangeras särskild övningsverksamhet som bl.a. omfattar miljöräddning — "Exercise Europe 96"

Infrastruktur och navigationssystem

Av Maastrichtfördraget framgår att EU skall bidra till upprättandet av ett alleuropeiskt nät vad gäller infrastruktur för bl.a. transporter. För att förverkliga detta skall EU stödja satsningar på projekt av gemensamt intresse och ställa upp riktlinjer, prioriteringar m.m. för de åtgärder som förutses för det alleuropeiska nätverket. Kommissionen har lagt fram ett förslag om riktlinjer som skall utvisa vilka transportstråk som är av betydelse för ett integrerat transportnät inom gemenskapen. Förslaget diskuteras nu i rådsarbetsgruppen.

I februari 1992 antog rådet ett beslut om radionavigationssystem för sjöfarten i Europa (rådets beslut 92/143/EEG). Avsikten är att uppmuntra medlemsstaterna att delta i regionala överenskommelser om att etablera radionavigationssystemet Loran-C inom gemenskapen. Beslutet hindrar inte medlemsstaterna från att använda andra existerande system. (I Sverige används i huvudsak Decca-systemet.)

15.3.3 Gränskontrollerna

En presentation av gränskontroller i ett EU-perspektiv har givits ovan under avsnitt 7.2.3. Som där nämndes råder enighet inom EU om att den yttre gränskontrollen skall vara stark och likformig. Enhetliga bestämmelser saknas ännu för EU:s medlemsstater. Tullkodexen och de konventioner som rör utlänningskontroller vid den yttre gränsen — Schengenavtalets tillämpningskonvention och Yttre gränskontrollkonventionen — förutsätter att varje medlemsstat har myndigheter som ansvarar för kontrollerna och att tjänstemännen vid dessa har erforderliga befogenheter att hejda och undersöka varor och personer vid den yttre gränsen. Vilka myndigheter som skall svara för gränskontrollerna, hur kontrollerna skall vara organiserade och vilka befogenheter tjänstemännen som utför kontrollerna skall ha är det i princip upp till varje medlemsstat att reglera nationellt. Schengenavtalets tillämpningskonvention och Yttre gränskontrollkonventionen ställer dock vissa krav på kontrollens utformning och effektivitet. Yttre gränskontrollkonventionen anger att gränsavsnitten mellan de auktoriserade gränsovergångarna skall övervakas på lämpligt sätt och vara lika effektiv längs hela den yttre gränsen (artikel 3). Schengenavtalets tillämpningskonvention innehåller en närmast identisk bestämmelse (6 § 3 p. och 5 p.). Den sist nämnda konventionen definierar kontrollens effektivitet som att den skall "genomföras på sådant sätt att den inte uppmuntrar någon att försöka undvika kontroll vid gränsovergång". Som tidigare nämnts gäller Schengenavtalets tillämpningskonvention för närvarande endast för sju av EU:s medlemsländer och Yttre gränskontrollkonventionen har ännu ej trätt i kraft till någon del. Viss ledning i frågan om vad som avses med en stark yttre gränskontroll kan dock möjligen hämtas ur konventionstexterna. Yttre gränskontroll i ett EU-perspektiv har utretts närmare av Yttre gränskontrollutredningen (SOU 1994:124), se nedan under avsnitt 16.8.

Genom EU-medlemskapet har Sverige fått ett utökat samarbete med övriga medlemsstaters tull- och polismyndigheter, något som kan vara av stor betydelse för gränskontrollverksamheten. (Redan genom EES-avtalet fick Sverige tullsamarbetsavtal med alla EU-stater och med EFTA-länderna.)

15.3.4 Brottsbekämpningen

Inom ramen för Maastrichtfördragets tredje pelare är ett relativt omfattande samarbete för bekämpning av internationell brottslighet och terrorism under utbyggnad. Arbete pågår med inrättandet av en europeisk motsvarighet till Interpol (Europol). Arbetet i Europol skall syfta till att öka effektiviteten hos berörda myndigheter i medlemsländerna när det bl.a. gäller att förhindra och lagföra narkotikabrott och andra former av internationell brottslighet som berör två eller flera medlemsländer. Liksom Interpol skall Europol fungera som en informationscentral för de nationella polismyndigheterna. Europol skall bl.a. samla och analysera information med stöd av datoriserade register. Nationella sambandsmän skall vara knutna till Europol. Även möjligheterna att samordna internationella förundersökningar, att insamla och utvärdera enskilda staters brottsförebyggande program för att finna en gemensam strategi m.m. diskuteras. Nämnas skall också att Schengenavtalet och dess tillämpningskonvention förutsätter ett långt gående polisiärt samarbete i olika frågor.

15.3.5 Fisket

EU:s inflytande på fiskekontrollverksamheten har berörts ovan under avsnitt 7.2.3.

Fiskefrågor faller under Maastrichtfördragets första pelare och behandlas i Kommissionens generaldirektorat XIV. Som medlem i EU är Sverige skyldigt att följa EU:s gemensamma fiskeripolitik och av EG beslutade förordningar. I frågor som EG inte uttryckligen reglerat finns utrymme för nationella, utfyllande, regler. Dessa utfärdas av Fiskeriverket.

En utförlig beskrivning av EU:s fiskeripolitik finns i prop. 1994/95 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, del 2, bil. 9. Regelsystemet för den gemensamma fiskeripolitiken är uppbyggt på Romfördragets bestämmelser om jordbruket. Regleringen sker i huvudsak genom ett antal grundläggande förordningar som kompletteras med tillämpningsförordningar. Förordningarna är direkt tillämpliga i medlemsländerna. Den gemensamma fiskeripolitikens omfattning anges i artikel 1 i förordningen (EEG) nr 3760 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk. Dit hör nyttjandet av de levande tillgångarna i vattnen och inom vattenbruket. De allmänna målen för fiskeripolitiken är att skydda och bevara de levande marina tillgångarna som är tillgängliga och får fångas. Dessa tillgångar skall långsiktigt nyttjas på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt. Hänsyn

skall tas till följderna för det marina ekosystemet och producenter och konsumenters behov. Nyttjandet regleras av EG bl.a. genom bestämmelser om fredningszoner och fredningstider, minimimått för fisk som får fångas, begränsning av tillåtna fångstmängder och fördelning av kvoter. Fördelningen av tillgångarna mellan länderna bygger på den s.k. relativa stabiliteten, vilket innebär att ett lands andel av fisketillgångarna i ett visst vatten långsiktigt läggs fast. Vidare träffas överenskommelser om fiske med tredje land i form av konventioner och andra avtal.

15.3.6 Försvaret

Genom medlemskapet i EU kommer Sverige att medverka i ett brett utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete. Sedan Maastrichtfördragets ikraftträdande den 1 november 1993 sker detta samarbete formellt i den s.k. Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Frågorna faller under Maastrichtfördragets andra pelare och förutsätter mellanstatligt samarbete. Enligt Maastrichtfördraget skall GUSP på lång sikt omfatta utformningen av en gemensam försvarspolitik. Samarbetet rörande rent försvarspolitiska frågor skall dock ske inom den Västeuropeiska unionen (VEU) där Sverige inte är medlem. Framtida EU-samarbete inom det försvarspolitiska området kommer att diskuteras vid den s.k. översynskonferensen år 1996.

15.4 Kort om samarbete med länder i vårt närområde

Utanför ramarna för de mer omfattande internationella avtalen och samarbetet förekommer en flora av bilaterala avtal och regional samverkan mellan Sverige och andra stater som direkt eller indirekt rör sjöverksamheten, en del av dessa har berörts ovan.

Tull och polis har sambandsmän utplacerade i en rad europeiska stater. Dessa myndigheter har tillsammans med Kustbevakningen också ett relativt väl utvecklat — ibland informellt — samarbete med våra närmaste grannländer. Som exempel kan nämnas samordnad flygspaning med Finland, Norge och Danmark över Östersjön och Skagerrak. Generellt sett är nordisk samverkan på olika nivåer vanlig. Ytterligare ett exempel på detta är det s.k. PTN-samarbetet (polis—tull—narkotika i Norden). På senare tid har också, enligt regeringsbeslut, ett samarbete med de baltiska länderna börjat byggas upp där

Sverige bistått med bl.a. fartyg och hjälpt till med uppbyggnaden av de nya staternas övervaknings- och kontrollverksamhet.

15.5 Organisationen av sjöverksamheten i våra nordiska grannländer

15.5.1 Danmark

Det danska Sjövärnets ställning

I Danmark är Sjövärnets Operativa Kommando (SOK) dominerande vad gäller statens sjöverksamhet, i vart fall beträffande den operativa övervaknings- och kontrollverksamheten. SOK är en militär myndighet under det danska Försvarskommandot. Dessutom ingår SOK i NATO:s kommandostruktur.

SOK:s primära uppgift i fredstid är att bevaka och hävda det danska sjöterritoriet. Vid sidan av denna traditionella militära uppgift har SOK ansvar i varierande grad för ett antal civila sjöuppgifter.

SOK disponerar förutom fartyg, indelade i fem eskadror, helikoptrar som är organiserade i Sjövärnets Flygtjänst jämte en rad fasta anläggningar på land som radar, utkiksstationer m.m. Dessutom har de en egen skolorganisation bl.a. för utbildning av officerare. Totalt arbetar 284 personer vid SOK, varav den civila personalen uppgår till 76 st. Anslaget till Sjövärnets utgör cirka 20% av försvarsbudgeten.

Sjöräddningstjänst

Ansvar för sjöräddningstjänst faller i Danmark under Näringsministeriet. Ansvar är i ett första steg delegerat till Sjöfartsstyrelsen. Dock är ansvar för det praktiska utförandet överfört till Försvarsministeriet som via Försvarskommandot har lagt uppgiften på SOK, vars operationscentral i Århus också fungerar som sjöräddningscentral för danskt ansvarsområde (MRCC Århus).

Liksom i Sverige används det offentligas samlade resurser av fartyg, flyg och personal vid räddningsinsatser. Även privata inslag förekommer (t.ex. Falcks Redningskorps).

Miljöräddningstjänst till sjöss

Miljöministeriet har ansvaret för miljöräddningstjänsten och utövar denna verksamhet genom Miljöstyrelsen (MISTY). De danska miljöskyddsfartygen tillhör sedan den 1 januari 1996 marinen (tidigare tillhörde fartygen MISTY) och det är SOK:s personal som bemannar fartygen. SOK emottar och vidareförmedlar också uppgifter om föroreningar till havs. Vid mottagandet av en rapport om föroreningar kontaktas en expert vid MISTY för att nödvändig insats skall kunna bedömas. SOK handhar därefter den operativa utlarmningen såsom beordrande av miljöskyddsfartygen till platsen och försöker om möjligt identifiera den som är skyldig till föroreningen. Vid omfattande föroreningar går en räddningsledare från MISTY in och övertar ansvaret för operationen.

Vessel Traffic Service (VTS)

SOK är VTS-myndighet med ansvaret för övervakning och vägledning av sjöfarten vid byggandet av broarna över Stora Bält. Enligt uppgift kommer SOK också att vara dansk VTS-myndighet vid Öresundsbron.

Isbrytning

Ansvaret åvilar Sjöfartsstyrelsen men statens isbrytare bemannas av Sjövärnets personal.

Fiskekontroller

Runt Danmark utförs kontrollerna av Fiskeriministeriets egna fartyg. Vid Grönland och Färöarna utför marinen detta arbete under operativ ledning av Grönlands och Färöarnas militära kommandon.

Tullkontroller och allmänpolisiära uppgifter till sjöss

Sjövärnets samarbetar såväl med polis- som tullmyndigheterna och har polisiära befogenheter att ingripa vid lagöverträdelser. Befogenheterna inskränker sig till primära tvångsmedel som prejning av fartyg och gripande av misstänkta. Ärendet överlämnas sedan till den huvudan-

svariga myndigheten. Tullmyndigheterna har egna fartyg medan sjöpolis inte förekommer i Danmark.

Övriga kontrolluppgifter

Ansvar för övervakning av kontinentalsockeln, kontroll av att inte olovlig forskningsverksamhet äger rum på danskt område och kontroll av att sjövägsregler efterlevs åvilar olika ministerier och myndigheter i Danmark. Det praktiska kontrollarbetet utförs dock i princip av marinen som har befogenheter, i varierande grad, att gripa in vid misstänkta överträdelser.

Navigationsservice och varningar till sjöfarten

Ansvar för rubricerade uppgifter åvilar i första hand Farvandsväsendet och Sjöfartsstyrelsen (rapporter om isförekomster). Till övervägande del utförs dock uppgifterna av SOK som sammanställer materialet och sänder ut information via kustradionätet och till Danmarks Radio (där vissa uppgifter bl.a. går ut via text-TV). SOK handhar bl.a. ett för fartygen frivilligt rapporteringssystem (SHIPPOS) som går ut på att den civila skeppsfarten lämnar uppgifter om planerad rutt genom danskt farvatten till SOK via kustradiostationerna. SOK sammanställer uppgifterna och dirigerar trafiken så att stora fartyg och fartyg med farlig last tillförsäkras säker genomfart.

Säkerhet ombord och i farleder

I Danmark är ansvaret fördelat mellan Farvandsväsendet, som är en civil myndighet under Försvarsministeriet, (farledsutmärkning och lotsning) och Sjöfartsstyrelsen (säkerheten ombord, arbetsmiljö m.m.).

SOK:s kommentar till den danska modellen

Vid kommitténs kontakter med SOK — bl.a. inkluderande ett besök i Århus — framfördes följande från SOK:s sida:

SOK har primärt till uppgift att lösa sjömilitära uppgifter och är som sådan myndighet i besittning av detaljerad kännedom om sjöfartsaktiviteter i danska vatten. Då SOK också har nödvändiga lednings-

kontroll-, varnings-, och kommunikationssystem har det varit naturligt för det danska samhället att ålägga SOK att lösa en rad maritima statliga uppgifter av civil karaktär. Alternativet har för staten varit att, med stora extrautgifter, utföra uppgifterna på annat sätt, t.ex. genom att inrätta en dansk kystvagt (Kustbevakning). SOK har inte märkt någon opposition i Danmark mot att civila uppgifter utförs av militära myndigheter.

15.5.2 Finland

Det finska Gränsbevakningsväsendet och dess uppgifter

I Finland intar Gränsbevakningsväsendet en stark ställning, förutom vid gränsövervakning, även vad gäller allmänna polisiära uppgifter till sjöss och sjöräddningstjänst.

Gränsbevakningsväsendet, som lyder under Inrikesministeriet, skall enligt särskild lag bevaka och övervaka rikets gränser och samt vid sidan av polisen upprätthålla allmän ordning och säkerhet i gränsområdena och till havs och dessutom vid sidan av tullen svara för tullövervakning. Det finns en särskild förordning som reglerar samarbetet mellan Gränsbevakningsväsendet, Polisen och Tullverket. Enligt denna är myndigheterna skyldiga att tillsammans eller för varandras räkning sköta övervakningsuppgifter. Målet är att öka effektiviteten, främja en ändamålsenlig organisering av arbetet samt att minska kostnaderna och överlappningseffekter. Gränsbevakningsväsendet svarar vidare för kontrollen av sjötrafiken, passkontroller, sjöräddningstjänsten (såväl utförande som ledning), fiskeövervakning (vid sidan av polis-, tull- och fiskerimyndigheter) och deltar i den militära övervakningen av territorialgränsen.

Polisen

Den s.k. rörliga polisen slutade med sin båtverksamhet år 1994 då helhetsansvaret för övervakningen av sjötrafiken till havs övergick till Gränsbevakningsväsendet. År 1995 övergick också ansvaret för passkontroller från polisen till Gränsbevakningsväsendet. Den lokala polisen övervakar dock fortfarande sjötrafiken i de större kuststädernas närområden. Enligt polislagen ansvarar polisen fortfarande för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet till havs och för brottsutredningsverksamheten.

Tullverket

Tullverket har det övergripande ansvaret för tullkontrollverksamheten — även till sjöss — och deltar i andra sjöövervakningsuppgifter samt i sjöräddningstjänsten med sina båtar.

Sjöfartsverket

I Finland svarar Sjöfartsverket — liksom i Sverige — för farlederna, lotsning, isbrytning samt för sjömätning och sjökortsproduktion. Sjöfartsverket ansvarar vidare för radiokommunikationen i nödsituationer och för koordineringen av samarbetet mellan deltagarna i räddningsverksamheten till sjöss. Miljöövervakning och tillsyn över fartygens skick och bemanning är också uppgifter för Sjöfartsverket. Sjöfartsverket deltar vidare i viss övervakningsverksamhet till sjöss, bl. a. är lotsarna skyldiga att delta i tullövervakningen.

Den finska miljöstyrelsen

Miljöstyrelsen lyder under Miljöministeriet och har det övergripande ansvaret för miljöräddningstjänsten till sjöss (och i övrigt om de lokala myndigheterna — som har ett primäransvar inom sina geografiska områden — inte klarar av insatsen med hänsyn till omfattningen eller av annan orsak). Miljöstyrelsen leder bekämpningsåtgärder genom en utsedd räddningsledare som kan ha On Scene Commanders till sin hjälp. Andra myndigheter är skyldiga att delta vid insatserna om Miljöstyrelsen så begär.

Utvecklingen av myndigheternas verksamheter till havs

Som framgått ovan finns det i Finland många myndigheter med sjögående resurser. Skyldigheten att delta i verksamheter som andra myndigheter är huvudansvariga för är omfattande.

Enligt vad kommittén erfarit är huvudlinjerna i den utveckling som pågår av den finska sjöverksamheten följande:

Gränsbevakningsväsendet, Sjöfartsverket och Försvarsmakten kommer att vara de viktigaste myndigheterna till havs medan polisen och Tullverket endast kommer att upprätthålla båtverksamhet i de större tätorternas närhet. Sjöfartsverkets andel i övervakningsuppgifter till

havs kommer härvid att öka. Försvarsmakten kommer alltjämt att vara den viktigaste myndigheten då det gäller att övervaka och säkra landets territoriella integritet. (Mer detaljerade uppgifter finns i finska Inrikesministeriets publikation 3/1994, "Vidareutvecklingen av de statliga myndigheternas verksamhet till havs och förenklande av organisationen".)

15.5.3 Norge

Kystförvaltningsutvalget och dess uppdrag

Den norska regeringen beslutade i april 1992 att tillsätta en interdepartemental kommitté (Kystförvaltningsutvalget) med uppdrag att kartlägga statens totala resursbruk och resursbehov till sjöss samt lägga fram förslag till åtgärder som kunde bidra till ett bättre framtida utnyttjande av de samlade resurserna.

Kystförvaltningsutvalget hade bl.a. följande direktiv och utgångspunkter att arbeta efter:

— Syftet med kommitténs arbete är att främja förslag till ett bättre utnyttjande av statens totala resurser längs kusten och i aktuella havsområden, sett i förhållande till behovet att öka insatserna rörande kontroll, förebyggande oljeskyddsberedskap och den nya perspektivplanen för civil beredskap.

— Den ordning som är etablerad för havsområdena utanför territorialgränsen ger goda möjligheter till att samordna olika departements uppgifter.

— I de kustnära områdena sker motsvarande samordning endast i mindre grad. Kommitténs arbete bör därför i huvudsak koncentreras på statens resursbehov och resursbruk i dessa områden.

Kystförvaltningsutvalget har lagt fram två rapporter till det norska Finansdepartementet, en i april 1993 ("Instilling fra det interdepartementale Kystforvaltningsutvalg") och en i augusti samma år ("Avsluttende instilling fra Kystforvaltningsutvalget").

Ordningen i Norge

Kystförvaltningsutvalgets arbete har resulterat i vissa förändringar av organisationen av sjöverksamheten i Norge. Förändringarna, som endast delvis är genomförda, beskrivs avslutningsvis i detta avsnitt. I

princip skall dock ansvarsfördelningen myndigheterna emellan vara densamma som tidigare. Förändringen består i huvudsak av inrättandet av en "Indre Kystoppsyn" som komplement och tillägg till tidigare befintliga resurser.

Sjöverksamheten i Norge är fördelad på 10 olika departement och ett 25-tal ämbetsverk/myndigheter.

I de yttre havsområdena sköts statens uppgifter i första hand av Kystvakten, som är integrerad i Försvarsmaktens organisation. Kystvakten sorterar tillsammans med Marinen under Sjöförsvaret. Försvarschefen har det högre befälet över Kystvaktens enheter och den operativa ledningen utövas av försvarskommandona i Syd- och Nord-Norge. Kystvakten opererar i huvudsak utanför territorialgränsen och uppgifterna består i kontroller med anknytning till havets resurser (bl.a. fiskekontroller), hävdande av territoriet och bistånd till civila myndigheter med uppgifter inom deras respektive ansvarsområde. Kystvakten deltar också i sjöräddningsverksamheten. Myndigheten har cirka 25 fartyg (varav 20 inhyrda), flyg (2 st) och helikoptrar (6 st). Personalen uppgår till 770 personer varav ca 330 värnpliktiga. Budgeten för Kystvakten ligger på ca 450 miljoner Nkr/år.

I de kustnära områdena förekommer många statliga aktörer med olika uppgifter. Flera av dem med egna fartyg:

— *Sjöfartsdirektoratet*, med ansvar för säkerheten ombord på fartyg och ur miljösynpunkt (fartygsinspektioner, certifiering, besättningens arbetsförhållanden m.m.). Inga egna fartyg.

— *Kystdirektoratet*, med ansvar för säkerhet och framkomlighet i farleder. (utmärkning, trafikledning, lotstjänster m.m.) Egna arbetsfartyg, lotsfartyg m.m.

— *Fiskeridirektoratet*, med ansvar för kvotreglering, fiskekontroller m.m. Fartyg för provfiske, tillsyn och kontroll, i huvudsak dock inhyrda.

— *Statens forurensningstilsyn*, med ansvar för miljöräddningen. Myndigheten har egna fartyg. Dessutom finns avtal med Kystvakten som har miljöräddningsutrustning (oljevernstutstyr) på vissa fartyg. Tidigare utredning i Norge (det s.k. Holm-utvalget) har föreslagit ett ökat utnyttjande av Försvarsmaktens resurser vid miljöräddningsinsatser. Ett ökat samarbete mellan Statens forurensningstillsyn och Försvarsmakten är under utveckling. Samarbetsavtal är upprättade bl.a. med innehållet att Sjöförsvarets nya fartyg skall anpassas till oljeskyddsuppgifter i möjligaste mån. Avsikten är vidare att Sjöförsva-

ret skall leda miljöräddningsinsatserna vid platsen för föroreningen. Statens forurensningstillsyn behåller dock sitt överordnade ledningsansvar.

— *Polisen*, med allmänpolisiära uppgifter till sjöss jämte utredningsansvar för överträdelser av bestämmelser med anknytning till kontinentalsockeln och den ekonomiska zonen. Polisen har egna fartyg och hyr dessutom in fartyg under fritidsbåtssäsongen.

— *Hovedredningssentralerna* (2 st), med ansvar för ledning av livräddning. Sjö-, land- och flygräddningstjänsten är samordnad. Inga egna fartyg. Såväl Hovedredningssentralerna som de lokala centralerna (54 st) står under polisens operativa och administrativa ledning medan Kystradiotjänsten, som är en del av Televerket, passar nödfrekvenser och har ansvaret för upprättandet av kontakt mellan hovedredningssentralerna och fartygen.

— *Toll- og avgiftsdirektoratet*, med ansvar för tullkontroller. Myndigheten har ett fåtal egna fartyg och erhåller bistånd från Kystvakten och politiet i sin verksamhet.

Kystförvaltningsutvalgets förslag

Kommittén konstaterade i sin rapport till Finansdepartementet i april 1993 bl.a. följande:

— Resurserna utnyttjas inte på ett bra sätt. Myndigheterna har etablerat egna lösningar när det gäller infrastruktur, övervakningsfunktioner, utrustning och operativa ledningsfunktioner. Detta resulterar i att vissa myndigheter ibland har fartyg med ledig kapacitet medan andra måste hyra fartyg.

— Informationsflödet fungerar inte tillfredsställande. Det framstår som att många myndigheter har olika typer av information, men att informationen inte förmedlas till andra myndigheter som har behov av den.

Efter remissomgång presenterade Kystförvaltningsutvalget sin "avsluttande instilling" med i huvudsak följande innehåll för Finansdepartementet i augusti 1993:

Kontroll och tillsyn

Kontroll- och tillsynsfunktionerna i de inre kustområdena är i dag fördelat på många aktörer. Det är önskvärt att få aktiviteterna och resurserna samordnade mellan de olika aktörerna i en "indre kystförvaltning" på ett bättre sätt. Detta kan ske med etablerandet av en "Indre Kystoppsyn" som en del av — och en utvidgning av — Kystvakten under Försvarsdepartementet. Myndigheten kan då få ansvar för samtliga "kontrollsektorer" och ett flexibelt och allsidigt utnyttjande av all personal och alla fartyg som deltar i kontrollverksamhet längs kusten uppnås. En Indre Kystoppsyn bör fullgöra följande uppgifter:

- tillsyn över fisket och övriga naturresurser till havs
- bistånd vid alginvasioner
- miljöövervakning/miljöskydd
- skydd mot oljeutsläpp
- polisuppgifter
- tullkontroller
- sjöräddning
- fartygskontroller
- bistånd till Sjöförsvaret vad gäller hävdandet av territoriet och övervakning
- fartygsbistånd till andra myndigheter när behov uppstår

Ordningen med en Kystvakt etablerad som en egen organisation med en egen identitet, men under ledning av Försvarsmakten, synes fungera bra och ger en ändamålsenlig lösning av övervakningsuppgifterna i de yttre havsområdena. Kommittén utgår från att en utvidgning av Kystvaktens ansvar till att omfatta också de kustnära områdena och de ovan nämnda uppgifterna där, innebär en lika lämplig lösning för dessa. Fördelarna med en enhetlig organisation och full samordning av övervakningen och tillsynen i de yttre och inre farvattnen bedöms vara mycket stora. Det innebär också att de sjöfarande kan hålla sig till en statlig organisation (med enhetligt uniformerad personal och fartyg som är lätta att känna igen).

Förslaget innebär att det Indre Kystoppsynet skall vara en kontrollutövande och operativ myndighet, och att de olika ansvariga departementen behåller sitt ansvar och sin instruktionsmyndighet för sina respektive delar av verksamheten. Det befintliga Kystvaktsrådet, som är ett samarbetsforum mellan involverade departement, bör fylla samma funktion i den nya samlade Kystoppsynen.

Praktiskt innebär förslaget att Kystvakten företar en översikt av de andra myndigheternas fartygsbestånd och väljer ut de enheter som det är aktuellt att disponera/öronmärka för Kystoppsynet.

▫ Försvarmakten bör närmare utreda vad som krävs av deras organisation för att påta sig ansvaret för de nya uppgifterna.

▫ Om förslaget genomförs bör det bli aktuellt att särskilt utmärka den utvidgade Kystvaktens samlade budgetmedel för att konkurrera med Försvarmaktens övriga budgetmedel skall undvikas.

▫ Tjänstemännen bör ges polisiära befogenheter i en särskild lag.

Samordnat informationsutbyte för övervakning av sjön

Det finns inte något organ som samordnar information mellan de myndigheter som får anmälningar/rapporter från fartyg eller från annat håll som rör aktiviteten till sjöss (lotsväsendet, tullväsendet, fartygskontroll, hamnmyndigheter m.m.) Den information som ändå förmedlas är ofta resultatet av en mer eller mindre informell utveckling av samverkansrutiner mellan olika myndigheter. Det finns inte heller något formaliserat samarbete mellan Försvarmakten och civila myndigheter för att de senare skall få tillgång till Försvarmaktens övervakningsinformation (radar m.m.).

▫ Det vore fördelaktigt med en anmälnings- och informationsfunktion, som bygger på att information finns tillgänglig för bl.a. tullen och Försvarmakten i samband med att ett fartyg begär lots.

▫ Under varje omständighet bör ansvariga departement snarast utreda möjligheterna för ett gemensamt standardiserat informationsschema, och om det är tillräckligt att en myndighet mottar anmälan, med skyldighet att vidarebefordra denna till samtliga berörda myndigheter.

▫ Vidare bör det etableras ett system med samordning av civila och militära övervakningsanordningar.

Övriga förslag från Kystförvaltningsutvalget

(Framställningen i denna del bygger på båda Kystförvaltningens ovan nämnda rapporter)

— Sjöfartsdirektoratet och Kystdirektoratet bör samordnas organisatoriskt.

— Försvarmakten kan, oavsett om ett Indre Kystoppstillyn inrättas, bidra med lednings-, kontroll- och sambandssystem, utbildning och materiel i sjöverksamheten.

— Hovedredningssentralerna bör samlokaliseras med kystradiostasjornerne.

Resultatet av Kystförvaltningens förslag

Mot bakgrund av vad Kystförvaltningsutvalget kommit fram till tillsattes interdepartementala arbetsgrupper som arbetade vidare med förslagen. Sådant arbete pågår i vissa delar fortfarande.

Beslut har tagits om inrättande av ett Indre Kystoppsyn (IKO) som en del av Kystvakten. Verksamheten skall påbörjas under år 1996. IKO kommer att disponera fartyg som skall operera i sju zoner som Norges kustnära vatten indelats i. Fem nya fartyg kommer från det norska sjöräddningssällskapet. Det är ännu inte bestämt hur fartygen skall vara målade (civilt eller militärt). Utvidgningen av Kystvakten beräknas medföra en ökning av kostnaderna för denna med ca 20 %. IKO skall i princip arbeta med de kontroll- och övervakningsuppgifter som Kystförvaltningsutvalget föreslog, dock som subsidiär myndighet till de myndigheter som har huvudansvaret. De huvudansvariga myndigheter som i dag har egna fartyg och annan utrustning för operativ verksamhet behåller dessa resurser. En särskild lag som ger Kystvakten erforderliga befogenheter för de nya uppgifterna har utarbetats. Kystvakten skall erhålla ekonomisk ersättning för de uppdrag som utförs åt de andra myndigheterna. Arbete pågår fortfarande med att ta fram ett prissättningssystem. På sikt är målet att det skall vara ekonomiskt fördelaktigt att anlita Kystvakten jämfört med att hålla en egen organisation för övervakning och kontroll till sjöss.

Den interdepartementala utredning som närmare granskade frågan om en organisatorisk sammanslagning av Sjöfartsdirektoratet och Kystdirektoratet kom fram till att en sådan sammanslagning inte bör genomföras.

Samlokalisering av Norges två hovedræddningscentraler med Kystradiostationer pågår liksom arbetet med gemensamma informations- och rapporteringssystem. En databas över statens fartyg är planerad. Samordning och aktionsledning skall kunna ske via försvarskommandona som skall ha veckoprogram för de statliga fartygen i datasystemet.

I september 1995 avgav en arbetsgrupp ett förslag till "Lov om Kystvakten" till Forsvarsdepartementet.

16 Tidigare utredningar rörande statens maritima verksamhet

16.1 Inledning

Statens verksamhet till sjöss har varit föremål för diskussioner och utredningar sedan lång tid. Till vad som debatterats hör fördelningen av ansvarsområden mellan myndigheterna, tjänstemännens befogenheter, myndigheternas resurser och lokalisering, formerna för samverkan myndigheterna emellan, ledning av de olika verksamhetsgrenarna vid operativa insatser m.m. I detta kapitel ges en översikt av några av de utredningar som förekommit på senare tid, vilka förslag som lämnats och vad förslagen lett till. Framställningen är inte fullständig. Utredningsarbete har förekommit vid sidan av vad som här presenteras, bl.a. internt inom de berörda myndigheterna. Vad gäller betänkandenas och propositionernas innehåll så redovisas detta endast i huvuddragen.

16.2 Kommittén för miljörisker vid sjötransporter (MIST)

Ren Tur — program för miljösäkra sjötransporter (SOU 1979:43—45), Jordbruksdepartementet

Kommitténs uppdrag var att utreda frågor om oljeskador m.m. till sjöss.

Kommittén uttalade bl.a. att ett gemensamt mål för Sjöfartsverket och (dåvarande) Tullverkets kustbevakning är att verka för god sjösäkerhet och att den splittring av arbetsuppgifter och ansvar som finns mellan dessa myndigheter inte medger en effektiv planering av och avvägning mellan förebyggande och bekämpande åtgärder. Man ansåg från kommitténs sida att det finns ett intimt samband mellan nämnda åtgärder och att detta också bör återspeglas i organisationen.

Kommittén föreslog med stöd av det anförda att Sjöfartsverket och Tullverkets kustbevakning skulle slås ihop till en myndighet. Förslaget skulle innebära förbättrad övergripande planering och ett effektivare resursutnyttjande som bl.a. skulle leda till bättre tillsyn av farleds-

anordningar, intensifierad besiktningsverksamhet och samordnade insatser vid olje- och katastrofsituationer. Sammanslagningen skulle vidare, enligt kommittén, medge en ökad satsning på forskning och utveckling liksom investeringar i avancerad teknisk utrustning för sjöövervakning.

Kommittén framhöll att naturvårdskunskap är nödvändig i akuta bekämpningssituationer och föreslog att ett särskilt samarbetsorgan under ledning av Naturvårdsverket och med representanter för den nya myndigheten skulle bildas på central nivå. Naturvårdsverket borde enligt kommittén också vara representerat i regionala samarbetsorgan.

Mot bakgrund av förslaget om myndighetssammanslagning föreslog kommittén att regeringen skulle utse en organisationskommitté med uppdrag att utforma en ny statlig organisation för kust- och sjöfartsverksamhet.

MIST:s förslag utgör ett led i vad som senare fick till följd att en särskild utredare utsågs med uppdrag att utarbeta förslag till en gemensam organisation för Sjöfartsverket och Tullverkets kustbevakning (se nedan, avsnitt 16.4).

16.3 Sjöövervakningskommittén (SÖK)

Samordning av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss (Ds H 1980:1), Handelsdepartementet

Kommittén hade till uppdrag att utreda frågor om samordning och ledning i fred av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss.

Kommittén fann bl.a. följande:

1. Myndigheterna samordnar inte sin övervakning sinsemellan i tillräcklig utsträckning.
2. Myndigheterna samordnar inte, eller i vart fall inte i den utsträckning som är önskvärd, sina åtgärder när det är fråga om insatser till sjöss där flera myndigheter deltar.
3. Myndigheterna har små eller inga möjligheter att ta hänsyn till varandras behov när de planerar för eller gör sina resursanskaffningar, när de gör omdisponeringar inom sina organ eller när de utformar sina utbildningsprogram.
4. Myndigheternas skyldigheter mot varandra vid insatser till sjöss är i många fall oklara eller ofullständigt bestämda.

Kommittén ansåg att det bara finns ett sätt att få till stånd rationellt utnyttjande av resurserna för verksamheten så länge ansvaret för

övervakningen och räddningstjänsten till sjöss ligger på flera myndigheter. Det är att så långt det är möjligt använda alla myndigheternas resurser som en gemensam tillgång för all övervakning och räddningstjänst. Förutsättningarna för detta är enligt kommittén goda, eftersom de anställda har delvis liknande grundutbildning och baskunskaper samt på grund av att myndigheterna i viss utsträckning använder samma materiel.

Sjöövervakningskommittén föreslog:

— Myndigheterna bör åläggas ett gemensamt ansvar för övervakningen, dvs. alla myndigheterna skall ha skyldighet att bedriva all slags övervakning till sjöss. Övervakningen inom ett givet område skall uppdras åt den myndighet som där har de bästa förutsättningarna (= resurser av personal och materiel) att svara för en effektiv övervakning. För att en myndighet skall kunna bedriva en effektiv övervakning måste tjänstemännen vid myndigheten ha befogenheter att göra de ingripanden som övervakningsuppgiften kräver. En ordning med ett gemensamt ansvar förutsätter att det finns tjänstemän vid varje myndighet som har åtminstone samma befogenhet som enskilda polismän. Den kräver också att tjänstemännen vid de civila myndigheterna har befogenheter att ingripa i samband med militär övervakning. (Kommittén lade fram konkreta lagförslag som gav tjänstemännen vid Tullverkets kustbevakning vissa polisiära befogenheter.)

— Ett centralt samordningsorgan för ledning av övervakning och räddningstjänst till sjöss bör inrättas. Samordningsorganet skall bl.a. kunna utse en ledare för enskilda insatser och även — undantagsvis — själva kunna gripa in och leda verksamheten. Risk finns annars att myndigheterna fattar beslut som strider mot varandra.

Samordningsorganet skall sammanfattningsvis:

1. Samordna materielanskaffning och annan resursplanering.
2. Samordna utbildningsprogram och utbildning.
3. Planera över myndighetsgränserna för insatser i olika tänkta lägen.
4. Fungera som stabsorgan — rådgivare — till ledningen av insatser till sjöss när ledningen utövas av myndigheterna centralt och flera myndigheter deltar i insatsen.
5. I vissa fall utse en myndighet att leda insatser till sjöss.
6. Fördela övervakningsinsatser mellan de olika myndigheterna.

Det centrala samordningsorganet föreslogs bestå av sju ledamöter. Av dessa skulle enligt förslaget polisen, försvaret, Sjöfartsverket,

Naturvårdsverket, Tullverket, och brandnämnden utse vardera en medan regeringen skulle utse ordföranden.

Kommittén uttalade vidare att det bör finnas en myndighet som har ansvaret för ledningen av sjöräddningsinsatser. Kommittén föreslog att Sjöfartsverket skulle åläggas detta ansvar. Kommittén rekommenderade avslutningsvis att det borde finnas föreskrifter som uttryckligen angav att myndigheterna var skyldiga att hjälpa varandra i övervaknings- och räddningstjänstverksamheten samt föreslog att informationshanteringen borde samordnas genom samgruppering av myndigheterna kring gemensamma centraler. Kommittén hade under arbetets gång i en särskild skrivelse till regeringen föreslagit en försöksverksamhet med en gemensam informationscentral i Malmö.

När kommittén avlämnade sitt betänkande förelåg redan MIST:s förslag om en sammanslagning av Tullverkets kustbevakning och Sjöfartsverket (se ovan, avsnitt 16.2). Sjöövervakningskommittén kommenterade MIST:s förslag på följande sätt:

”Nu finns det två förslag som rör organisationen av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss. Det ena är MIST:s. Det andra är SÖK:s. Sammanfattningsvis menar vi att MIST:s förslag ger en bättre samordning av sjöfartsverket och tullverkets kustbevakning. Men SÖK:s förslag omfattar flera myndigheter och alltså flera verksamhetsgrenar. Vi pekar vidare på att en lämplig lösning kan vara att kombinera SÖK:s och MIST:s förslag så att man tillgodogör sig fördelarna med bägge.”

Kombinationen skulle enligt SÖK bestå i att man förde samman Sjöfartsverket och Tullverkets kustbevakning till en ny kust- och sjöfartsmyndighet och i övrigt använde de samordningsmodeller SÖK föreslagit för att få till stånd en samordning mellan den nya myndigheten och de andra myndigheterna.

Kommitténs förslag om ökade befogenheter för tulltjänstemännen inom kustbevakningen ledde till att lagen (1982:395) om tullverkets medverkan vid polisiär övervakning infördes samt att 1 kap. 7 § lagen (1965:719) om säkerheten på fartyg fick ett tillägg som gav tulltjänstemännen befogenheter att vidta vissa åtgärder då de medverkade vid tillsyn enligt den lagen (prop. 1981/82:114). I den först nämnda lagens rubrik har numera ”tullverkets” ersatts av ”Kustbevakningens” och lagen om säkerheten på fartyg har ersatts av 1988 års fartygssäkerhetslag (1988:49).

Genom räddningstjänstlagen (1986:1102) gavs Sjöfartsverket, så som SÖK föreslagit, ansvaret för livräddningen till sjöss. Lagen grundas på Räddningstjänstkommitténs arbete (SOU 1983:77). I

propositionen (prop. 1985/86:170 s. 39) uttalar föredragande statsrådet att det vid sjöräddningsinsatser bör finnas ett organ på central nivå som har det odelade ansvaret för den operativa verksamheten. Genom lagen lades vidare ansvaret för miljöräddningen till sjöss på Tullverkets kustbevakning. Det skall anmärkas att slutlig ställning till MIST:s förslag om en sammanslagning av Sjöfartsverket och Tullverkets kustbevakning inte hade tagits vid räddningstjänstlagens ikrafträdande.

SÖK:s förslag om en försöksverksamhet med en gemensam informationscentral i Malmö hörsammades. Försöket utföll positivt och kan sägas vara ursprunget till den samlokalisering av Kustbevakningens regionledningar med marinkommandona som nu föreligger (se prop. 1987/88:142).

16.4 Utredningen om service och övervakning

Service och övervakning — Förslag till hur den nya, sjöinriktade myndighet som bildas när sjöfartsverket och tullverkets kustbevakning slås ihop bör organiseras och fungera, (Ds K 1985:5), Kommunikationsdepartementet

Den särskilde utredaren hade till uppdrag att utarbeta förslag till en gemensam organisation för Sjöfartsverket och Tullverkets kustbevakning.

Efter MIST:s förslag om sammanslagning hade frågan bl.a. granskats av statskontoret (1981) och behandlats i 1983 års budgetproposition (prop. 1982/83:100, bil. 8).

Utredaren föreslog att den nya myndigheten skulle benämnas Sjöfarts- och Kustbevakningsverket (SKV) och att den skulle organiseras i tre nivåer: central, regional och lokal. I betänkandet lämnas förslag till regionindelning, arbetsuppgifter och ansvarsområden för olika föreslagna enheter m.m. samt redogörs för förväntade ekonomiska effekter.

På grund av de negativa reaktionerna från remissinstanserna (de berörda myndigheterna och personalorganisationerna) avstod regeringen från att lägga fram ett förslag om ett organisatoriskt samgående mellan Sjöfartsverket och Tullverkets kustbevakning. I stället föreslogs (prop. 1986/87:95, bil. 6) att Kustbevakningen skulle avskiljas från Tullverket och bilda en egen civil myndighet inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde och inom den militära utgiftsramen. I den angivna propositionen framhålls samarbetet mellan försvaret (marinen) och Kustbevakningen. Det anges bl.a. att den samordning av planering

och budgetering som sker vad gäller myndigheterna inom den militära utgiftsramen ger möjligheter till rationalisering av verksamheten. Föredragande statsrådet anförde att det bör ankomma på en organisationskommitté att lämna förslag rörande den nya myndighetens organisation, ledning, lokalisering, arbetsformer och relation till försvarsmakten liksom på hur rationaliseringseffekterna skall uppnås.

Förslaget om bildandet av en kustbevakningsmyndighet antogs av riksdagen och en organisationskommitté tillsattes (Kustbevakningskommittén, se nedan, avsnitt 16.6).

16.5 Utredningen om miljövårdens organisation

För en bättre miljö (SOU 1987:32), Miljö- och Energidepartementet

Utredaren hade uppdraget att genomföra en översyn av miljövårdens organisation.

Utredaren föreslog — såvitt är av intresse i detta sammanhang — att det bör övervägas om inte sjöfartsinspektionen, som har en kontroll- och tillsynsinriktad verksamhet, tillsammans med Tullverkets kustbevakning bör bilda den nya kustbevakningsmyndigheten. Ett sammanförande av resurserna borde enligt utredaren bl.a. skapa förutsättningar för större och flexiblare insatser i fråga om tillsyn och kontroll av sjötransporter med farligt gods. En sammanläggning av sjöfartsinspektionen och den nya kustbevakningsmyndigheten bedöms även kunna ge effektivitetsvinster i sjöräddningen i samband med fartygshaverier där bärgning och läktring av det skadade fartyget sker under kontroll av sjöfartsinspektionen, medan bekämpning av löskommen olja eller kemikalie åvilar Kustbevakningen. Att ansvaret för den lokala operationen är delat på två myndigheter är mindre bra och har vid flera tillfällen medfört komplikationer.

Förslaget avstyrktes av Kustbevakningskommittén (se nästa avsnitt) och någon sammanläggning som den föreslagna kom inte till stånd.

16.6 Kustbevakningskommittén

Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen (SOU 1989:26), Finansdepartementet

Betänkandet föregicks av två (onummerade) delbetänkanden som låg till grund för bildandet den 1 juli 1988 av den nya myndigheten Kustbevakningen (prop. 1987/88:142). I detta slutbetänkande redovisas kommitténs förslag till hur man bättre bör kunna utnyttja samhällets samlade resurser inom sjöövervakningen (ordet sjöövervakning används i betänkandet som ett samlat begrepp för övervakning och kontroll, sjösäkerhet och sjöräddning).

Kustbevakningskommittén tog i sitt slutbetänkande flera centrala frågor rörande samverkan med andra myndigheter under övervägande och presenterade olika förslag. Nedan följer en sammanfattning av dessa i de delar de bedömts vara av intresse för denna utrednings vidkommande.

Samverkan mellan Kustbevakningen och sjöpolisen

Kommittén övervägde olika organisatoriska och uppgiftsmässiga alternativ till gällande ordning för att bättre utnyttja sjöpolisens och Kustbevakningens resurser. De fann att en fortsatt samordning med gemensam verksamhetsplanering och närmare samarbete på alla nivåer i de båda organisationerna ger bäst resultat. De alternativ som i övrigt resonerades kring innebar i korthet utbyggnad av sjöpolisen till att bli kusttäckande, uppdelning av sjöpolisens och Kustbevakningens befogenheter i olika geografiska områden respektive avvecklande av sjöpolisen med överföring av vissa av dess resurser till Kustbevakningen.

Samverkan mellan Kustbevakningen och marinen

Kustbevakningskommittén föreslog i sitt andra delbetänkande en samgruppering av Kustbevakningens fyra regionala ledningar och respektive marinkommando/örlogsbas vilket riksdagen tog beslut om under våren 1988. Kommittén understryker i slutbetänkandet att den nya ordningen med samgruppering skapar goda förutsättningar för effektiv samverkan mellan marinen och Kustbevakningen. I slutbetänkandet föreslås att Kustbevakningen på begäran av ansvarig militär chef skall kunna utnyttjas för att avvisa statsfartyg som kränker

Sveriges territorium. Vidare tillstyrker kommittén den s.k. Tillträdesskyddsutredningens förslag om att även Kustbevakningen skall kunna delta i arbetet med bevakning av skyddsföremål.

Sammanslagning av Kustbevakningen och sjöfartsinspektionen till en myndighet

(Se ovan, under avsnitt 16.5.) Kustbevakningskommittén fann att det finns klara samband mellan Kustbevakningen och sjöfartsinspektionen i fråga om vissa kontrolluppgifter och inom delar av räddningstjänsten. Kommittén ansåg dock att huvuddelen av sjöfartsinspektionens verksamhet är artfrämmande för Kustbevakningen och har en naturlig och nära koppling till Sjöfartsverkets övriga verksamhet. Kommittén föreslog därför att organisationsformerna skulle behållas men att möjligheterna att utnyttja Kustbevakningen i tillsyns- och kontrollarbetet av såväl sjötransporter av farligt gods som sjösäkerhetsarbetet tas bättre till vara. Förslag till författningsändringar som syftade till att Kustbevakningen på eget initiativ skall ha rättighet och skyldighet att medverka i aktuella tillsyns- och kontrollåtgärder lades fram av kommittén.

Sjöräddningstjänsten

Kustbevakningskommittén övervägde möjligheten att ge Kustbevakningen huvudmannaskapet för sjöräddning/liv på samma sätt som myndigheten redan hade ansvaret för sjöräddning/miljö. Man fann dock vare sig ekonomiska eller effektivitetshöjande skäl för en sådan åtgärd. Kommittén uttalade i denna del bl.a. följande:

”Den nuvarande modellen bygger på en mycket långtgående samverkan mellan flera myndigheter och organisationer. För att den nödställda 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”.

Kustbevakningskommittén föreslog dock att Kustbevakningens regionala ledningar skulle fungera som undercentraler med ansvar för viss operativ ledning av sjöräddningstjänsten vad gäller livräddning.

Övriga frågor

Kommittén tog vidare upp frågor om operativa ledningscentraler och deras lokalisering samt möjligheterna till ett ökat utnyttjande av Kustbevakningens miljöräddningsfartyg.

Resultatet av Kustbevakningskommitténs förslag

Kustbevakningskommitténs slutbetänkande behandlas i prop. 1989/90:127.

I den angivna propositionen görs bedömningen att Kustbevakningens och sjöpolisens verksamhet bör samordnas ytterligare och att frågan om hur behovet av polisiär verksamhet till sjöss skall kunna tillgodoses bör övervägas närmare. Bl.a. detta uttalande har legat till grund för tillkallandet av Sjöpolisutredningen (se nästa avsnitt).

Vad gäller Kustbevakningens samverkan med marinen uttalade föredragande statsrådet att myndigheternas samlokalisering har lagt grunden för en långtgående samverkan och för en effektivisering av de delar av sjöövervakningen som dessa myndigheter ansvarar för. Det bör, enligt vad som uttalas i propositionen, ankomma på myndigheterna att utveckla samarbetet inom de ramar som givits.

I propositionen görs vidare den bedömningen att Kustbevakningen bör medverka i ledningen av sjöräddningsinsatserna vad gäller efterforskning och räddning av människor. Föredragande statsrådet uttalade i anslutning till denna fråga bl.a. följande:

”Kommittén har påpekat att kustbevakningen vid samlokaliseringen på regional nivå med marinens områdesförband får en egen dygnet runt verksam operativ ledningsresurs med tillgång även till marinens informations- och sambandssystem. Jag delar uppfattningen att detta motiverar att kustbevakningen får utökade uppgifter när det gäller den operativa ledningen av sjöräddningsinsatserna inom sjöfartsverkets ansvarsområde. Dessa bör i första hand avse ledning av insatser som kräver sådan särskild kompetens som finns eller kan byggas upp inom kustbevakningen samt när behovet av ledningsresurser är särskilt stort. Det bör ankomma på sjöfartsverket att i samråd med berörda myndigheter utforma den nya ledningsorganisationen.”

I propositionen föreslås, mot bakgrund av vad Kustbevakningskommittén anfört, ändringar i fartygssäkerhetslagen (1988:49), 10 kap., med innebörden att Kustbevakningen, i den utsträckning som Sjöfartsverket beslutar efter samråd med Kustbevakningen, på eget

initiativ kan utöva tillsyn i form av fartygsinspektioner med syfte att undersöka arbetsmiljö, lastning, bemanning och fartygets skick. Propositionen antogs av riksdagen och i samband med lagändringarna infördes av regeringen också möjligheter för Kustbevakningen att utöva självständig tillsyn — i den utsträckning som Sjöfartsverket beslutar — enligt förordningen (1982:923) om transport av farligt gods och förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

16.7 Sjöpolisutredningen

Översyn av Sjöpolisen (SOU 1992:51), Justitiedepartementet

Utredaren hade till uppdrag att göra en översyn av sjöpolisen.

För att utröna var det finns behov av sjöpolisgrupper uppställde Sjöpolisutredningen vissa grundläggande kriterier såsom vidsträckt skärgård med många öar, stort antal människor som permanent- eller fritidsboende, stort antal fartyg och fritidsbåtar, förekomst av skyddsobjekt och olika typer av förbuds- och skyddsområden. Mot bakgrund av en sådan undersökning föreslog utredaren bl.a. att nuvarande sjöpolisgrupper skall bestå, att två nya grupper inrättas, en grupp i Västernorrlands län och en grupp i Malmöhus län samt att övriga delar av kusten skall täckas genom föreskriftsreglerat samarbete med Kustbevakningen.

Vad gäller samarbetet med Kustbevakningen konstaterade utredaren att den samrådsskyldighet beträffande resursanvändning som finns idag endast gäller för länsstyrelser med sjöpolisverksamhet men att även länsstyrelserna i övriga län längs kusten och runt Mälaren och Väneren bör ha behov och nytta av sådant samråd. Utredaren föreslog därför att sådan skyldighet fastslås i Rikspolisstyrelsens föreskrifter angående planering av resursanvändningen. Detta bör enligt utredaren leda till ett ökat samarbete mellan myndigheterna, vilket torde effektivisera övervakningen.

I 1993 års budgetproposition tog regeringen ställning för att utredningens förslag om en utökning av sjöpolisens organisation borde anstå tills vidare med hänsyn till det statsfinansiella läget (prop. 1992/93:100, bil. 3, s. 66).

16.8 Yttre gränskontrollutredningen

*Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns (SOU 1994:124),
Justitiedepartementet*

Utredarens uppdrag bestod bl.a. i att se över myndighetssamverkan vid gränskontroll i ett EU-perspektiv.

Utredaren föreslog att de gränskontrollerande myndigheterna (tullen, polisen och Kustbevakningen) får i uppgift att se över rutinerna för gränskontroll mellan de fasta kontrollpunkterna (sträckorna mellan passkontrollorter och tullplatser). Vidare föreslogs att tullen och Kustbevakningen åläggs uttrycklig skyldighet i författning att bistå polisen i utlänningskontrollen vid gränserna samt att Kustbevakningen ges ett självständigt ansvar för den omedelbara fysiska utlänningskontrollen till sjöss. I anledning av förslaget om Kustbevakningens utvidgade ansvar för utlänningskontroll gavs också förslag till erforderliga författningsändringar vad gäller Kustbevakningens befogenheter att genomföra kontrollen och att ingripa mot misstänkta "människosmugglare" till sjöss.

17 Kostnaderna för den statliga maritima verksamheten

17.1 Allmänt

Större delen av den statliga maritima verksamheten bekostas i dag av staten. Av de fyra myndigheter som kommittén enligt sina direktiv ska studera är det bara Sjöfartsverket som finansierar huvuddelen av sin verksamhet genom avgifter. Också Kustbevakningen har intäkter från avgifter, dock i obetydlig omfattning.

Nedan redovisas översiktligt kostnaderna för den maritima verksamhet som bedrivs av Kustbevakningen, Sjöfartsverket och sjöpoliserna. Försvarsmaktens kostnader för deltagande i den maritima verksamheten har tagits upp till de delar som gäller sjöövervakning. Uppgifterna avser budgetåret 1994/95; för Sjöfartsverket kalenderåret 1994.

17.2 Kustbevakningen

Enligt Kustbevakningens resultaträkning för år 1994/95 uppgick de totala driftkostnaderna för verksamheten till drygt 332 Mkr. Upplåning för nya investeringar uppgick under året till 48 Mkr. Härtill kommer avskrivningar enligt plan om ca 60 Mkr. Intäkter av avgifter och ersättningar inklusive räntor uppgick under samma period till ca 9 Mkr.

Kostnaderna fördelade sig på olika verksamhetsgrenar grovt räknat enligt följande:

Kostnader per verksamhetsgren år 1994/95 (exkl. avskrivningar)

<i>Uppgift</i>	<i>Kostnad (Mkr)</i>
Övervakning och kontroll	274
Räddningstjänst	42
Särskilda uppdrag	16
SUMMA	332

De totala personalkostnaderna uppgick till 219 Mkr. Antalet anställda var 567, varav 66 (inkl. all flygpersonal) vid den centrala ledningen i Karlskrona.

17.3 Sjöfartsverket

Kostnaderna för Sjöfartsverkets hela verksamhet uppgick år 1994 till 939 Mkr, vartill kom avskrivningar om 76 Mkr samt avkastning och skatter om 29 Mkr. De totala kostnaderna uppgick därmed till 1 044 Mkr. Intäkterna, totalt 1 122 Mkr, hänförde sig till farledsvaruavgifter, 463 Mkr, fyravgifter, 289 Mkr, lotsavgifter, 118 Mkr, övriga intäkter, 117 Mkr, anslag, 115 Mkr samt finansiellt netto, 20 Mkr. Årets resultat blev därmed 78 Mkr.

Kostnaderna fördelade sig på olika uppgifter enligt följande:

Kostnader per verksamhetsområde år 1994

<i>Uppgift</i>	<i>Kostnad (Mkr)</i>
Isbrytning	120
Sjöfartsinspektion	75
Sjöräddning	46
Sjökartläggning	104
Farledshållning	155
Lotsning	272
Administration m.m.	135
Övrig verksamhet	32
SUMMA	939

Personalkostnaderna uppgick till 547 Mkr. Antalet anställda var 1 487, varav vid huvudkontoret i Norrköping 436.

17.4 Sjöpolisen

Driftkostnaderna för de tolv sjöpolisgrupper som fanns år 1995 uppgår till drygt 30 Mkr per år. Av dessa kostnader faller ca 25 Mkr på sjöpolisen i Stockholms- (inkl. Norrtälje, Vaxholm, Djurö och Nynäshamn) och Göteborgsområdena (inkl. Kungshamn).

Det bör observeras att kostnaderna för anskaffning av polisbåtar inte ingår i dessa belopp. Enligt uppgift torde nyanskaffningskostnaden för

en polisbåt ligga på ca 5 Mkr.

Som tidigare framgått skall polisen hyra ytterligare exemplar av Stridsbåt 90 av marinen (inkl. tidigare hyrd båt, tot 5 st.). Hyreskostnaden ligger på ca 330 000 per år och båt.

Kostnaderna fördelar sig på de olika sjöpolisgrupperna enligt följande:

<i>Stationeringsort</i>	<i>Kostnad</i> (tkr)	<i>Anm.</i>
Luleå	1 098	
Stockholm	11 907	
Norrälje	300	exkl. löner m.m.
Vaxholm	2 447	
Nynäshamn	580	exkl. löner m.m.
Djurö	268	exkl. löner m.m.
Nyköping	1 068	
Karlskrona	1 400	
Göteborg och Kungshamn	7 150	
Karlstad	828	
Västerås	1 344	
SUMMA	28 408	

Till detta kommer lönekostnader för ca 8 årsarbetskrafter samt vissa lokal- och administrationskostnader, uppskattningsvis 3 à 4 Mkr. De totala driftkostnaderna för sjöpolisverksamheten skulle därmed uppgå till ca 32 Mkr.

17.5 Försvarsmakten (marinen)

Försvarsmaktens maritima verksamhet är totalt sett omfattande. Inriktningen är emellertid primärt förbandsproduktion. De närmaste beröringspunkterna med den civila sjöverksamheten har sjöbevakningen som utförs vid de sex sjöcentralerna. Kostnaderna för denna verksamhet uppgår till ca 23 Mkr per år. Den till sjöbevakningen kopplade incident-beredskapen vid marinkommandona beräknas kosta drygt 20 Mkr per år.

IV ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

18 Inledning med utgångspunkter för det fortsatta resonemanget

Kommittén finner:

- att ambitionsnivån för den statliga sjöverksamheten inte bör sänkas, utan möjligen höjas på vissa områden,
- att prioriteringarna och den geografiska fördelningen av resurserna i stort ligger rätt samt
- att effektivitetshöjande åtgärder står att finna i samverkan över befintliga myndighetsgränser.

Kommittén föreslår:

- att räddningstjänstens behov av helikopterunderstöd beaktas när beslut tas om var Försvarmaktens helikoptrar skall baseras och
- att det i lämplig form slås fast att en av Försvarmaktens uppgifter i fred är att ställa helikoptrar till förfogande för sjö- och miljöräddningstjänsten till sjöss.

18.1 Ambitionsnivå för den statliga sjöverksamheten

De mål som ovan redovisats (avsnitt 7.2) är högt ställda. Med hänsyn till vad som framkommit vid översynen av situationen till sjöss och med beaktande av de internationella krav som ställs på Sverige som sjönation finner kommittén dock att ambitionsnivån inte rimligen kan sänkas. Tvärtom talar förhållandena för att vissa uppgifter kommer att framstå som än mer angelägna i en nära framtid:

— fiskekontroller (med hänsyn till de ökade krav på kontrollverksamheten som ställs från EU:s sida. Fiskeriverket har gjort den bedömningen att kontrollerna — främst landningskontrollerna — måste utökas).

— Säkerhetsarbete och räddningstjänst, med inriktning på såväl liv som miljö (fartygstrafiken har ökat och tillväxten bedöms — enligt vad som uttalas i Sjöfartspolitiska utredningens betänkande SOU 1995:112 — fortsätta öka på lång sikt, inte minst i Östersjöområdet).

18.2 Prioriteringarna och de geografiska fördelningarna av resurserna

Som tidigare nämnts bör utgångspunkten vara att statens resurser till sjöss skall vara flexibla såväl vad gäller användningsområden som geografiskt. Situationen till sjöss är inte statisk och det finns behov av beredskap för resurskrävande insatser av olika slag inom hela sjöterritoriet. I nuläget har säkerhetsarbetet och räddningstjänsten hög prioritet, fiskekontrollverksamheten likaså och gränskontrollerna har fått en tydligare framskjutna position, bl.a. genom uttalandena i Kustbevakningens senaste regleringsbrev. En viss förskjutning kan sägas ha skett från militär till civil gränskontrollverksamhet i prioriteringshänseende. En förändrad omvärldsbild med tyngdpunkten på hot av annat slag än rent militära talar för detta. Slutsatsen understryks av det förhållandet att utländska statsfartyg numera inte har anmälningsplikt för genomfart. Detta betyder dock inte att ambitionsnivån vad gäller uppgiften att hävda territoriet kan sänkas (jfr förra avsnittet). Däremot minskar kontroll- och insatsbehovet (se avsnitt 7.3.4 där det framgår att den helt övervägande delen av territoriella kränkningar under 1994 bestod av genomfart som inte var föranmäld).

Vad gäller geografiska prioriteringar kan kommittén inte finna annat än att de ansvariga myndigheterna kraftsamlat sina resurser där de behövs bäst.

Kommittén har inte undersökt vilka orter som kan vara lämpligast att fartygen stationeras vid. Det viktiga är vilka områden de kan verka i till sjöss. Vi konstaterar att helhetsbilden av var fartygen och båtarna finns stämmer med vår uppfattning om var behoven till sjöss framstår som starkast.

En särskild fråga av betydelse för räddningstjänsten är placeringen utav Försvarmaktens helikoptrar, vilka fyller en viktig funktion vid räddningsinsatser såväl då ytbärgning av personer som hamnat i vattnet skall utföras som vid transport av de kommunala RITS-

styrkorna. Det är enligt vår uppfattning mycket viktigt att beslut om helikoptrarnas basering föregås av noggranna överväganden där räddningstjänstens behov beaktas. Målet bör vara att skapa en god geografisk täckning av ansvarsområdet till sjöss och att hålla nere tiderna för insatser.

Ett sätt att förkorta insatstiderna är att se till att helikoptrarna och RITS-styrkorna baseras nära varandra, vilket framstår som särskilt angeläget i områden med omfattande trafik av passagerarfärjor. Statens Räddningsverk och Kustbevakningen har nyligen utarbetat ett förslag om inrättande av en ny RITS-styrka på Gotland och flyttning av en av de skånska RITS-styrkorna till Karlskrona. Den senare delen av förslaget bygger bl.a. på överväganden som gäller styrkornas närhet till Försvarsmaktens helikoptrar. Försvarsmaktens beslut måste naturligtvis grunda sig på en helhetsbedömning men det är självklart att räddningstjänstens behov skall beaktas.

Vi föreslår mot bakgrund av det anförda att:

— det i lämplig form slås fast att en av Försvarsmaktens uppgifter i fred är att ställa helikoptrar till förfogande för sjö- och miljöräddningstjänsten till sjöss samt

— att räddningstjänstens behov av helikopterunderstöd beaktas när beslut tas om var Försvarsmaktens helikoptrar skall baseras.

En fråga som varit föremål för vissa diskussioner inom kommittén rör statsisbrytarnas lokalisering. Trafikutskottet (TU) har under senare år behandlat flera motioner om en omstationering från Stockholm till Härnösand eller Luleå. Utskottet uttalade vid den senaste behandlingen av denna fråga följande (1994/95:TU 12):

”Utskottet har vid ett flertal tillfällen på senare år avstyrkt motionsyrkanden om att isbrytarflottan bör lokaliseras till Härnösand eller andra norrländska hamnar. Utskottet har inte ändrat uppfattning och vill ånyo erinra om att statsmakternas styrning av Sjöfartsverkets verksamhet avser mål och inriktning. Det av riksdagen fastställda målet för isbrytning är att vintersjöfart skall kunna bedrivas på alla svenska hamnar av betydelse. Utskottet förutsätter att stationeringen av isbrytarflottan är den för verksamheten ändamålsenligaste.”

Utskottet hänvisar vidare till Sjöverksamhetskommitténs uppdrag att pröva möjligheten att effektivisera den statliga maritima verksamheten.

Sjöfartsverket har tidigare utrett frågan om statsisbrytarnas stationering och då stannat för den lösning som gäller i dag, nämligen stationeringsort Stockholm. Kommittén anser dock att det vore

värdefullt med en genomgripande analys inför framtida överväganden. Regeringen bör föranstalta om en sådan och den bör innehålla kostnadsjämförelser mellan fortsatt placering av isbrytarna i Stockholm och i de föreslagna Norrlandshamnarna som alternativ.

18.3 Vad menas med högre effektivitet och hur kan detta uppnås?

Effektivitetshöjning kan innebära att samma uppgifter utförs till en lägre kostnad eller att kvantitet och/eller kvalitet höjs utan resurstillskott. Av vad som sagts ovan under avsnitt 18.1. framgår att kommittén anser att statens ambitionsnivå inte kan sänkas, utan möjligen bör höjas i vissa avseenden vad gäller sjöverksamheten. Detta förhållande jämte den omständigheten att de berörda myndigheterna redan har genomfört eller står i begrepp att genomföra nedskärningar medför att det är svårt att emotse större besparingar totalt sett inom den maritima delen av statens verksamhet. Strävan bör i stället vara att staten skall få ut så mycket som möjligt ur de befintliga resurserna.

I utredningsarbetet, som bl.a. bestått i ett relativt stort antal studiebesök hos de berörda myndigheterna, har kommittén inte kunnat finna annat än att myndigheterna löser sina maritima uppgifter på ett tillfredsställande sätt med hänsyn till vilka resurser de förfogar över. Därmed inte sagt att den totala sjöverksamhetens effektivitet är optimal. Vi bedömer att de effektivitetshöjande åtgärder som kan företas ligger på samordningsplanet, dvs. i möjligheterna att samordna den totala sjöverksamheten genom en omorganisation eller med inriktning på ökad samverkan över nuvarande myndighetsgränser. Syftet är att uppnå ett flexibelt och optimalt resursutnyttjande. Med resurser avses härmed alla tillgångar; personal, materiel, utbildning, information m.m.

18.4 Hur uppnås optimalt resursutnyttjande?

Strävan är att uppnå en hög grad av flexibilitet och möjlighet till flerbruk av resurserna. Hushållningen med resurserna skall ske på ett sätt så att onödig dubbling av arbetsinsatser och/eller anskaffning av utrustning inte förekommer. Detta kan åstadkommas på olika sätt. Ett är att lägga huvudansvaret för de maritima uppgifterna i så få händer som möjligt. Härmed skapas förutsättningar för en samlad planering

av den totala verksamheten. En annan lösning är att de ansvariga myndigheterna styrs mot en mycket hög grad av samverkan, såväl vad gäller planeringen av arbetet och anskaffning av utrustning som vid olika typer av insatser till sjöss. Det gäller här t.ex. att utbilda personalen till att kunna lösa många olika arbetsuppgifter och att utrusta fartygen så att de kan användas för olika ändamål. Den förra modellen — "stordriftsalternativet" — har den fördelen att risken för konflikter i samarbetet och för "revirtänkande" minimeras. Den försvåras dock av att arbetsuppgifterna på det maritima området är av många skilda slag och det måste därför nog undersökas om en stor maritim "multimyndighet" har förutsättningar för att fungera effektivt.

Med den senare modellen — "samverkansalternativet" — finns den svårigheten att staten har begränsade möjligheter att styra myndigheterna mot högsta effektivitet. I slutändan förutsätter all samverkan ett visst mått av fri vilja från myndigheterna.

Vid sidan av de två nu redovisade modellerna för optimal effektivitet finns frågan om ansvars- och uppgiftsfördelningen myndigheterna emellan ligger rätt eller om denna fördelning skall ändras.

Nedan redogörs för kommitténs överväganden i dessa delar.

18.5 Allmänt om stordriftsalternativet

Inledningsvis skall framhållas att den samlade bilden av den statliga sjöverksamheten och fördelningen av ansvaret inom denna inte förefaller anmärkningsvärt splittrad. Vid en jämförelse med situationen i våra nordiska grannländer förefaller det svenska systemet i grunden inte mer komplicerat. Jämför man med hur ansvaret är fördelat mellan olika myndigheter vad gäller statens verksamhet på land blir den inledande slutsatsen än mer tydlig. Resonemanget som följer kan därför inte sägas motiveras av en strävan att komma till rätta med uppenbara problem. Avsikten är snarare att söka finna vägar till ytterligare effektivisering.

Antagna fördelar med en stordrift är följande:

— Planeringen av verksamheten ligger i en hand. Grundförutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande skapas därmed. Anskaffning av utrustning och utbildning av personal kan av *en* ledning lättare styras mot flerbud och flexibilitet. Utförandet av övervakning och kontroll till havs m.fl. arbetsuppgifter kan bedrivas utan risk för dubblering i geografin.

— Information och kompetens inom det maritima området samlas i en organisation.

— Behovet av lokaler, hamnar, underhållsresurser (verkstäder m.m.) bedöms centralt av en myndighet och förutsättningar att hålla nere kostnaderna skapas.

— Förutsättningar att minimera den administrativa organisationen skapas.

Skapandet av en ny stor maritim myndighet måste föregås av noggranna överväganden. Risk finns för att den befintliga i och för sig fungerande organisationen slås sönder och för att nackdelarna med en förändring annars visar sig väga över först efter en omorganisation skett. Innan djupare undersökningar tar vid måste allmänt övervägas vilka stordriftsalternativ som framstår som möjliga och lämpliga. Här har två huvudalternativ utkristalliserats i kommitténs arbete. Det första bygger på ett militärt operativt ansvar för huvuddelen av sjöverksamheten. Detta alternativ innehåller lämplighetsfrågor rörande gränsdragningen mellan civil och militär verksamhet. Det andra — civila alternativet — innebär skapande av en ny myndighet med ansvar på de områden som Kustbevakningen och Sjöfartsverket svarar för i dag. Ett polisiärt huvudansvar för verksamheter som t.ex. farledshållning och miljöräddning har kommittén uteslutit. Vi återkommer till frågeställningar rörande sjöpolisen.

18.5.1 Ett militärt alternativ

Försvarsmakten kommer "alltid" att finnas till sjöss. Här finns fartyg, sjöutbildad personal och avancerad utrustning för övervakning och samband. Försvarsmakten deltar redan i dag i viss civil verksamhet till sjöss. Här finns en potential som bör kunna tas tillvara i högre grad än vad som sker i dag. Organisationen av den statliga sjöverksamheten i Danmark och Norge visar också att detta är genomförbart — praktiskt sett.

Vissa uppgifter — såsom lotsning och sjöfartsinspektion m.fl. av Sjöfartsverkets nuvarande ansvarsområden — är dock främmande för en militär organisation. Ett militärt ansvar bör därför i princip begränsas till sådana uppgifter till sjöss som i dag utförs av Kustbevakningen och sjöpolisen, inriktat på övervakning, kontroll och ingrepp vid misstänkta överträdelser av gällande bestämmelser till sjöss.

Det kan omedelbart konstateras att denna lösning förutsätter ett relativt kraftigt tillskott av personal och fartyg m.m. till Försvarsmak-

ten. Totalt sett borde dock det samlade resultatet innebära att Försvarsmaktens befintliga resurser i högre grad kunde komma till civil användning, vilket kan ge besparingseffekter. Organisatoriskt skulle det militära alternativet kunna genomföras genom att Kustbevakningen lades under Försvarsmakten, en lösning som liknar den norska (se avsnitt 15.5.3) med en särskild "Kystvakt".

Om en militär myndighet skall ansvara för de typer av verksamhet som den civila Kustbevakningen i dag utför krävs det att motsvarande befogenheter som anges i LKP och i annan lagstiftning överförs till militär personal. Befogenheterna innebär långt gående möjligheter och rättigheter att använda tvångsåtgärder mot enskilda civila. Möjligheterna att utnyttja militär personal på detta sätt har debatterats i olika sammanhang. Inställningen i Sverige i dag kan sägas vara restriktiv. I totalförsvarspropositionen (prop. 1995/96:12 s. 51) uttalas följande:

"Den sedan länge i vårt land gällande grundsatsen att militärt tvång eller våld inte skall brukas mot den egna befolkningen eller andra civila utgör en (annan) självklar begränsning. Militär personal skall således inte ges uppgifter som utanför det traditionella militära verksamhetsområdet rymmer utövning av våld eller tvång mot enskilda. En annan sak är att resurser kan utnyttjas till stöd för andra myndigheter som är lagligen berättigade att använda tvång eller våld. De militära resurserna bör dock i sådana situationer nyttjas på så sätt att det inte kan uppfattas som ett avsteg från de begränsningar som här angetts".

(Frågan behandlas också i Civilt bruk av försvarets resurser [SOU 1995:29] där slutsatsen i princip är densamma a.a.s. 35—36.)

Försvarsutskottet uttalar följande i betänkande över totalförsvarspropositionen (1995/96:FöU1 s. 25):

"Utskottet delar regeringens syn att militär personal inte skall ges uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet som kan innebära tvång eller våld mot enskilda. Tolkningen får dock inte göras så strikt att exempelvis försvarets resurser — och i det sammanhanget även militär personal — inte skulle kunna ställas till civila myndigheters förfogande i deras myndighetsutövning. Försvarsmakten skall kunna ingå som part i samordning eller samverkan som kan ge praktiska eller ekonomiska samordningsvinster"

Regeringen har överlämnat Försvarsutskottets betänkande, med en direkt hänvisning till citerad del, till Sjöverksamhetskommittén.

Kommittén har uppfattningen att Försvarsmaktens resurser skall — där det är kostnadseffektivt — tas till vara i så stor utsträckning som möjligt och att det i det sammanhanget finns ett utrymme för utvidgande av Försvarsmaktens befogenheter att ingripa mot enskilda civila under ansvarig civil myndighets ledning. Framställningen återkommer till detta nedan i kapitel 20.

Kommittén delar också uppfattningen att restriktivitet är påkallad när det gäller användning av Försvarsmaktens personal i sådan myndighetsutövning som innefattar tvång eller våld mot enskilda. Kommittén anser därför att Försvarsmakten inte bör ges ett självständigt ansvar i dessa delar. När Försvarsmakten deltar i sådan verksamhet bör det ske under civil ledning. Mot bakgrund av vad som nu anförts finner kommittén att det inte är meningsfullt att undersöka en lösning som innebär att Kustbevakningen läggs under Försvarsmakten.

18.5.2 Ett civilt alternativ — ett nytt "Sjöverk"

En organisatorisk sammanläggning av Kustbevakningens och Sjöfartsverkets uppgifter har tidigare undersökts (se ovan avsnitt 16.2—16.4). Förslaget drevs den gången ända fram till en organisationsutredning och föll — inte på grund av att det inte föreföll ge ökad effektivitet — utan på grund av de negativa reaktionerna från remissinstanserna. Vi har mot bakgrund av de ovan redovisade antagna fördelarna med stordrift och vad som framkommit i de tidigare utredningarnas förslag undersökt nuvarande förutsättningar för att sammanföra Kustbevakningens och Sjöfartsverkets arbetsuppgifter under en ny myndighet.

Kommittén har sett det som främmande att låta polisorganisationen, vars verksamhet endast till en ringa del är sjöinriktad, omfattas av diskussionen om stordrift inom den maritima verksamheten.

Idén om en ny myndighet — ett nytt "Sjöverk" — grundar sig, förutom på antagna stordriftsfördelar, på de nya krav som den statliga sjöverksamheten nu ställs inför när det gäller gräns- och fiskekontroll och allmänt i fråga om säkerheten till sjöss. Dessa nya krav innebär att det blir än viktigare att den statliga sjöverksamheten bedrivs effektivt, samordnat och flexibelt.

De effektiviseringsvinster som skulle kunna uppnås genom den nya organisationen har främst antagits bestå i:

— en minskning av antalet arbetsplatser på alla nivåer genom en gemensam ledningsstruktur med renodlade roller,

— bättre förutsättningar för flexibilitet och kvalitet genom en kraftsamling kring utvecklingsverksamhet avseende personal, metoder och materiel samt

— ett effektivare utnyttjande av fartygsresurserna.

I tanken om ett nytt "Sjöverk" ingår som en förutsättning att samverka med Försvarmakten, liksom med andra aktörer, skall utvecklas.

Flexibilitet och flerbruk i praktiken innebär att tyngdpunkten i ett nytt "Sjöverk" måste ligga på den operativa verksamheten, dvs. den lokala nivån där det dagliga arbetet genomförs. De faktiska förutsättningarna för effektivisering och flerbruk genom en ytterligare samordning på lokal nivå har därför undersökts genom en fältstudie.

Fältstudien, som genomfördes 8—12 januari 1996, omfattade Kustbevakningens och Sjöfartsverkets samtliga lokala stationer och regionkontor längs Hallands- och Bohuskusten samt några stationer och kontor på Ostkusten. Härvid diskuterades bl.a. resurser, samverkan och möjligheter till flerbruk. Vidare efterhördades personalens synpunkter i organisationsfrågan.

De slutsatser som kan dras av fältstudien är att möjligheterna till samordningsvinster på den lokala nivån är begränsade, framför allt genom att Kustbevakningen och Sjöfartsverket redan, var för sig, drivit långtgående rationaliseringsprogram. De besparingar som man samfällt pekar på från lokal nivå gäller gemensamt utnyttjande av vissa fartyg, verkstäder, hamnar och administrativa funktioner, t.ex. inköp. Detta kan dock endast ge marginella besparingar. De största vinsterna ligger, som man ser det från lokal nivå, i att skapa en gemensam administration på regional och central nivå. Inställningen till ett eventuellt "Sjöverk" varierar dock, från accepterade och t.o.m. bejakande till skepsis eller avståndstagande. Som positivt framhålls bl.a. att Kustbevakningen och Sjöfartsverket har en gemensam kunskapsbas och att bildandet av en ny organisation är en förutsättning för ett reellt samarbete mellan dessa myndigheter. Invändningarna handlade om skillnader i uppgifter, ekonomi och kultur samt ifrågasättande av den ekonomiska vinsten.

Kommittén har funnit att flera skäl, bl.a. de som anförts från lokal nivå, talar emot inrättandet av ett "Sjöverk". De huvudsakliga invändningarna är följande:

— Affärsverksamhet och myndighetsutövning bör inte bedrivas inom en och samma myndighet

Myndigheter med sådan blandad verksamhet förekommer i dag. Så inryms ju den myndighetsutövande sjöfartsinspektionen inom Sjöfarts-

verket, om än med självständig ställning. Vidare gäller att Sjöfartsverkets affärsverksamhet bedrivs i en monopolsituation och har starka inslag av myndighetsutövning. Kommittén finner emellertid att ett "Sjöverk" med både serviceinriktad och kontrollerande verksamhet skulle innebära en dubbelroll som kan försvaga trovärdigheten gentemot såväl kunderna som omvärlden i övrigt. Kommittén ser därför denna fråga som ett beaktansvärt argument mot ett "Sjöverk".

— Skilda finansieringsformer inom samma myndighet kan skapa problem

Om Sjöfartsverkets i huvudsak avgiftsfinansierade serviceverksamhet skulle läggas samman med Kustbevakningens anslagsfinansierade kontrollverksamhet, kan problem uppstå på två sätt. Det kan dels finnas en risk att serviceverksamheten av hänsyn till kunderna gynnas på bekostnad av kontrollverksamheten, dels kan möjligen befaras att den avgiftsfinansierade serviceverksamheten orättmätigt skulle komma att subventionera kontrollverksamheten. Det får visserligen här förutsättas att snedprioriteringar kan motverkas genom statens styrning av verksamheten och att avgifts- och anslagsverksamheterna i den nya myndigheten i ekonomiskt hänseende skulle hanteras separat. Kommittén finner trots detta att redan riskerna för såväl snedprioriteringar som sammanblandning av ekonomierna mellan service- till kontrollverksamhet talar emot ett samlat "Sjöverk".

— Frågan om "Sjöverkets" departementstillhörighet kan bli svårlöst

Den statliga sjöverksamheten täcker ett brett uppgiftsområde med flera aktörer och policyskapande myndigheter, bakom vilka står en rad departement, bl.a. Försvars-, Justitie-, Kommunikations-, Finans-, Miljö- och Jordbruksdepartementen. Kustbevakningen tillhör Försvarsdepartementet, medan Sjöfartsverket sorterar under Kommunikationsdepartementet. Ett nytt "Sjöverk" skulle med hänsyn till sin breda verksamhet behöva tillhöra flera departement, en modell som i dag tillämpas för bl.a. Boverket. Kommittén bedömer dock att en sådan lösning skulle försvåra integrationen inom det nya verket.

— De myndigheter som skulle bygga upp det nya verket är präglade av olika kulturer och styrs av olika övergripande mål

De historiskt betingade skillnaderna i bakgrund, uppgifter och attityder mellan Sjöfartsverkets och Kustbevakningens personal har påpekats i många sammanhang. Dessa skillnader synes fortfarande av många upplevas som ett hinder för samarbete på lokal nivå. Av särskild betydelse för ett "Sjöverk" är de skilda attityder som sammanhänger med servicerollen respektive rollen som kontrollant. Denna attityd-

skillnad synes emellertid nu på väg att mjukas upp i takt med att ny personal med mer enhetlig bakgrund rekryteras.

För både Sjöfartsverkets och Kustbevakningens verksamhet finns övergripande mål som har anknytning till säkerheten till sjöss; för Sjöfartsverkets del i bemärkelsen säkerhet vid sjötransporter, för Kustbevakningens del med inriktning på trygghet genom minskad brottslighet.

Även om de övergripande målen sålunda är närbesläktade finner kommittén att inriktningen av service- respektive kontrollverksamheten uppvisar grundläggande skillnader. Dessa skillnader i inriktning och de därmed sammanhängande kulturskillnaderna måste enligt kommitténs bedömning ses som ett hinder för en verklig integration inom "Sjöverket".

— Det kan inte nu visas att en samordnad organisation verkligen leder till besparingar eller effektivisering

Ovan har de förmodade samordningsvinsterna med "Sjöverket" översiktligt berörts. Enligt fältstudien är samordningsmöjligheterna på lokal nivå begränsade. Vad man skulle kunna vinna på regional och central nivå genom en ny organisation har inte tillräckligt studerats. Här måste också beaktas de kostnader som är förknippade med omstrukturering och flyttning av verksamheter.

Sammantaget har vi inte funnit några säkra belegg för att "Sjöverket" skulle innebära besparingar för staten eller en totalt sett effektivare verksamhet. Under sådana förutsättningar bör ett så radikalt förslag som bildandet av en ny myndighet inte föras fram.

18.6 Samverkan över befintliga myndighetsgränser

Det har tidigare i detta arbete framhållits att samarbetet mellan de maritima myndigheterna är omfattande och att det bedrivs på alla plan, från central nivå till lokal. Myndigheternas arbetsuppgifter varierar i hög grad, deras verksamhetsmål är inte desamma och möjligheterna till samverkan har därför vissa självklara begränsningar. Mot bakgrund av vad som ovan redogjorts för vad gäller våra undersökningar av stordriftsalternativ finner vi dock att det är på samverkansområdet ökad effektivitet skall sökas.

Vid våra kontakter med de maritima myndigheternas tjänstemän har vi fått en rad förslag på samverkansmöjligheter av olika slag. Det har i första hand rört sig om hur fartyg och personal kan användas i olika konkreta situationer, hur viss utrustning kan utformas för sambruk och andra förslag med inriktning på den lokala operativa verksamheten. Vi

har inte sett det som en uppgift för en kommitté med uppdrag att förutsättningslöst pröva organisationen av den statliga maritima verksamheten att undersöka dessa förslag, något som vi heller inte haft rimlig möjlighet att göra på den tid som stått till vårt förfogande. Vi vill dock peka på att det inte saknas förslag på den här nivån som i många delar förefaller genomtänkta.

Kommitténs överväganden i samverkansfrågor har hållits på ett mer övergripande plan. Vi har studerat behov av och möjligheter till generella former för samverkansarbete ur olika perspektiv. Under detta arbete har vi också särskilt granskat frågor om förhållandet mellan Kustbevakningen och sjöpolisen — två aktörer till sjöss med många verksamhetsmässiga beröringspunkter — samt hur Försvarsmaktens resurser kan komma till användning i det civila övervakningsarbetet till sjöss i högre grad. Resultatet i dessa delar redovisas i kapitel 19 respektive 20.

18.7 Ansvarsfördelningen

Vi har noggrant gått igenom ansvars- och uppgiftsfördelningen beträffande den statliga maritima verksamheten och också sökt kartlägga hur de olika uppgifterna löses i praktiken. Under detta arbete har frågan om ansvarsfördelningen är riktig eller om högre effektivitet kan uppnås om ansvaret flyttas från en myndighet till en annan, kontinuerligt följt med. Det är då två uppgifter som vi funnit bör undersökas något närmare, nämligen *sjöräddningstjänsten* och *sjöfartsinspektionen*. Ansvaret för dessa uppgifter ligger i dag hos Sjöfartsverket. I båda fallen har frågan ställts om det finns anledning att flytta över ansvaret till Kustbevakningen.

18.7.1 Ansvaret för sjöräddningstjänsten

Skälen för att överväga en överflyttning av huvudansvaret för sjöräddningstjänsten från Sjöfartsverket till Kustbevakningen är följande:

- Det kan vara en fördel att lägga ansvaret för sjöräddningstjänsten hos en myndighet med en hög operativ närvaro till sjöss.
- Det kan vara en effektivitetshöjande åtgärd att lägga ansvaret för miljö- och sjöräddningstjänst under samma huvudman.

— Det kan vara olämpligt att hysa affärsverksamhet och myndighetsutövning (såsom fallet är inom Sjöfartsverket i dag) inom samma myndighet.

Vid en närmare granskning av argumenten har vi inte funnit att de utgör tillräckliga skäl för en överflyttning av ansvaret. Sjöräddningstjänsten i Sverige är uppbyggd enligt ett system där ansvaret består i uppgiften att leda en räddningsinsats (samt att svara för utbildning). Det finns således ingen särskild "sjöräddningsflotta" — dvs. fartyg som särskilt utformats för sjöräddning — med undantag av den privata organisationen Sjöräddningssällskapet. (Härutöver innehar Sjöfartsverket ett antal sjöräddningsbåtar som till stora delar är uthyrda eller utlånade till den kommunala räddningstjänsten.) Det är de samlade fartygsresurserna (tillsammans med flyg och helikoptrar) som används vid insatserna. Skäl att frånga detta system saknas. Det är ett bra exempel på ett effektivt resursutnyttjande genom myndighetssamverkan. En överflyttning av ledningsansvaret från Sjöfartsverket till Kustbevakningen skulle inte innebära någon egentlig förändring i denna del. Deltagande enheter vid insatserna skulle alltjämt komma från samtliga maritima myndigheter m.fl. Vi har inte heller funnit belägg för att ett delat ansvar för sjö- och miljöräddningstjänst innebär några problem. Här skall anmärkas att sjöräddningstjänsten alltid har högsta prioritet och att — vid de olycksfall då både en sjö- och en miljöräddningsinsats krävs — sjöräddningsinsatsen alltid skall utföras först av de enheter som beordras härtill av räddningsledaren. Sjöfartsverkets "affärsverksamhet" består till övervägande del av avgiftsfinansierad service som i praktiken är obligatorisk för kunden. Sjöfartsverket agerar inte på en öppen marknad och vi kan bl.a. med hänsyn härtill inte se någon risk för konflikter i form av kundstyrd prioritering till nackdel för sjöräddningstjänsten. Därmed sagt att argumentet om olämplig blandning av affärsverksamhet och myndighetsutövning inte har någon bärkraft i det här avseendet.

Sammantaget, mot bakgrund av vad som nyss utvecklats och med hänsyn till att det finns ett väl fungerande system, finner vi inte att det finns skäl till att ändra nuvarande ansvarsfördelning beträffande sjöräddningstjänsten. (Jfr Kustbevakningskommitténs slutsatser i denna fråga, ovan avsnitt 16.6).

18.7.2 Ansvar för sjöfartsinspektionen

Sjöfarts-, Luftfarts- och Järnvägsinspektionerna granskas för närvarande av en särskild kommitté (dir. 1995:77, Organisation av inspektionssverksamhet på transportområdet). Kommittén har bl.a. till uppgift att närmare belysa om det förhållandet att inspektionerna svarar för såväl utarbetande av säkerhetsnormer inom respektive transportområde som tillsynsverksamhet bör föranleda en åtskillnad av ansvaret för norm- och tillsynsarbetet. Vi har inte funnit skäl att föregripa nämnd kommittés arbete i denna fråga.

I övrigt kan konstateras att samarbete förekommer mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen vad gäller inspektionsverksamheten. Samarbetet är under utveckling mot att Kustbevakningen deltar i allt högre grad genom att utföra sådana inspektioner som inte kräver långt gående specialistkompetens. Vi har inte funnit några ekonomiska eller effektivitetshöjande skäl som talar för att ansvaret för inspektionsverksamheten bör föras över till Kustbevakningen.

19 Behövs både Kustbevakningen och sjöpolisen?

Kommittén finner:

- att såväl sjöpolisen som Kustbevakningen bör finnas kvar med i huvudsak oförändrade arbetsuppgifter. Sjöpolisens inriktning på verksamhet i skärgårdarna bör bestå.

Kommittén föreslår:

- att regeringen ger Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen i uppdrag att utveckla samverkan mellan polisen och Kustbevakningen,
- att Yttre gränskontrollutredningens förslag om självständigt ansvar för Kustbevakningen att utföra utlänningskontroll till sjöss samt om utökade befogenheter för Kustbevakningen i det sammanhanget genomförs,
- att Kustbevakningen ges utökade polisiära befogenheter att, på begäran av polismyndighet, ingripa vid misstänkta regelöverträdelser till sjöss,
- att möjligheterna för Kustbevakningen att utfärda ordningsbot undersöks samt
- att LKP och andra författningar som reglerar Kustbevakningens befogenheter ses över och, i möjligaste mån, samlas i en lag.

19.1 Inledning med kort sammanfattning av nuvarande ordning

Polis och Kustbevakning har till stora delar samma funktion *till sjöss*. De skall upprätthålla lag och ordning. De områden där dubbla kompetenser föreligger är vid ingripanden vid misstanke om brott som rör:

- tullagstiftningen
- skyddsobjekt och militära skyddsområden
- jakt
- fiske
- bevarande av den marina miljön och annan naturvård

- bevarande av den marina miljön och annan naturvård
- trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken
- vattenförorening från fartyg
- dumpning av avfall i vatten
- fornminnen och sjöfynd
- fartygs registrering och identifiering
- skydd för den marina miljön mot annan förorening än vad som nämnts ovan
- märkning och användning av oljeprodukter (båttrafiken)

Kustbevakningens har befogenheter att genomföra primäringripanden såsom prejning av fartyg, gripande av misstänkta, husrannsakan, beslagtagande av föremål och hållande av inledande förhör.

Även i verksamhet som inte utgör ingripande vid misstänkt brottslighet föreligger dubbel kompetens hos polis och Kustbevakning, nämligen vid:

- utlänningskontroll (kan utföras av KBV på begäran av polis)
- upptagande av anmälan rörande sjöfynd
- ingripande vid ordningsstörningar (i sjötrafiken)

Den verksamhet polisen bedriver till sjöss och som inte — eller endast i begränsad omfattning — utförs av Kustbevakningen är i första hand polisiär spaningsverksamhet (med huvudsaklig inriktning på båtstölder). Kustbevakningen har miljöövervakning och bekämpning av föroreningar till sjöss som en särskild uppgift där polisen i princip inte deltar. Fiskekontrollverksamhet i territorialhavet och den ekonomiska zonen är ett annat område där Kustbevakningen i stort sett agerar som enda myndighet.

Vad gäller polisiär verksamhet på skärgårdsöarna föreligger ingen dubbel kompetens. Polisen har i princip exklusiva befogenheter att utöva brottsbekämpande verksamhet på land. (KBV torde dock kunna gå i land och ingripa vid omedelbara förföljanden som startat till sjöss. LKP anses dessutom gälla i hamnområden och liknande). Förutom ingripanden vid misstänkt brottslighet ägnar sig sjöpolisen bl.a. åt följande verksamhet på skärgårdsöarna och det kustnära fastlandet:

- brottsförebyggande verksamhet (patrullering, rådgivning till förebyggande av brott, undervisning i skolorna m.m.)
- delgivningsuppdrag
- anmälningsupptagningar (vissa polisbåtar används som flytande polisstationer med schemalagda stopp vid bryggor i skärgårdarna)
- brottsutredningar

19.2 Alternativ till nuvarande ordning

19.2.1 Varför ändra det bestående?

Det förefaller onödigt att hålla två myndigheter till sjöss med så många likartade uppgifter som sjöpolisen och Kustbevakningen har. Generellt kan nackdelar uppstå i form av svårigheter att samordna övervakningen av sjön geografiskt och i det att viss dubblering av resursanskaffning förefaller svår att undvika. Med *en* huvudman såsom ansvarig för upprätthållandet av lag och ordning till sjöss kan samordningsvinster i form av färre fartyg, mindre personalstyrka (i vart fall på sikt) — till följd av en samlad planering av verksamheten — och ett minskat behov av lokaler, båtplatser m.m. emotses. I princip är två alternativa lösningar möjliga. Det ena är en kraftig utbyggnad av sjöpolisen till en rikstäckande företeelse och det andra är en utvidgning av Kustbevakningens uppgifter och befogenheter. Nedan redogörs för de båda alternativen — Sjöpolisalternativet respektive Kustbevakningsalternativet.

19.2.2 Sjöpolisalternativet

En utbyggnad av sjöpolisen till att bli rikstäckande kräver mycket stora resurstillskott till polismyndigheterna längs kusterna. Såväl fartyg som personalstyrka måste dimensioneras till att fungera året runt och till att verka i våra vatten ända ut i den ekonomiska zonen. Ett "övertagande" av Kustbevakningens nuvarande resurser skulle emellertid vara tillräckligt och besparingar torde — totalt sett — kunna vara möjliga på ledningsnivå. Det skall dock framhållas att Kustbevakningen är operativt inriktad och håller sig med en relativt liten administrativ organisation (se ovan, avsnitt 12.3). En fördel med sjöpolisalternativet är att polisen redan har erforderliga befogenheter och utbildning som svarar mot uppgiften att upprätthålla lag och ordning till sjöss. Vidare skulle en samlad polisverksamhet, med det naturliga stöd som tillgången till organisationens underrättelseinformation m.m. innebär, ge verksamheten "styrka". För att inte behovet av såväl sjöpolis som Kustbevakning skall kvarstå krävs i detta alternativ att miljöräddningen och fiskekontrollverksamheten — i de delar den avser den övervakning av yrkesfisket som består i kvotkontroller m.m. — övertas av annan, alternativt att sjöpolisen ges kompletterande utbildning i dessa delar.

19.2.3 Kustbevakningsalternativet

För att Kustbevakningen skall kunna fylla funktionen som enda myndighet med polisiär inriktning till sjöss krävs att kustbevakningstjänstemännen ges ytterligare polisiära befogenheter. De skall bl.a. kunna ingripa vid båtstölder och vid misstänkt människosmuggling. Om inte Kustbevakningen skall ges befogenheter att verka på land krävs vidare att polisens transportbehov till skärgårdsöar utan broförbindelse med fastlandet säkerställs. Det skall framhållas att Kustbevakningen — även i ett alternativ som nu skisseras — inte bör ha ansvaret för den del av polisarbetet som omfattar underrättelsetjänst och utredningsverksamhet. Det saknas skäl att bygga upp ytterligare en sådan organisation vid sidan av polisens. De effektivitetsvinster som annars antas kunna följa av denna modell torde då försvinna. Kustbevakningen bör under alla förhållanden behålla sin roll som en till polisen medverkande myndighet.

19.3 Kommitténs överväganden

En utbyggnad av sjöpolisens verksamhet i enlighet med vad som skisserats under sjöpolisalternativet är en mycket ingripande förändring i nuvarande ordning. Kustbevakningens roll som samarbetspartner till ett stort antal andra myndigheter skulle få övertas av polisen (Fiskeriverket, Försvarsmakten, SjöV m.fl.). Detta är enligt vår bedömning förenat med — i vart fall initiala — svårigheter och innebär i stora delar en ny roll för polismyndigheterna. Härtill kommer att polismännen som skall tjänstgöra i sjöpolisgrupperna med största sannolikhet måste erhålla utbildning i bl.a. miljöräddningsverksamhet och i de delar av fiskekontrollverksamheten som polisen inte sysslar med i dag. Annan myndighet med tillräckliga resurser för att överta dessa uppgifter finns inte och ett behållande av en Kustbevakning med enbart nämnda verksamhetsområden framstår som ett slöseri med personal- och fartygsresurser. Sammantaget finner kommittén att en sådan genomgripande förändring som sjöpolisalternativet innebär inte framstår som lämplig.

Det är inte lämpligt att ge kustbevakningstjänstemän fulla polisiära befogenheter att verka på land. De kan här komma att ställas inför situationer i brottsbekämpningen som kräver full polisutbildning och erfarenheter från traditionell polistjänst. Därmed konstateras att polismän behövs för tjänstgöring på öarna och i övrigt längs kusten även i Kustbevakningsalternativet. Däremot anser kommittén att den

operativa polisverksamheten — övervakning, kontroll och primäringripanden — till sjöss kan skötas av Kustbevakningen med en viss utökning av Kustbevakningens befogenheter. Frågan är om en sådan lösning innebär ökad effektivitet genom kostnadsbesparingar eller på annat sätt. För polisverksamheten i Göteborgs och Bohusläns samt Stockholms skärgårdar erfordras, enligt vår bedömning, att polisen har tillgång till egna båtar. Här finns en mycket stor (ca 19 000 resp ca 6 500) bofast befolkning och under sommartid är aktiviteten i dessa skärgårdar betydande. I övriga skärgårdsområden torde det vara möjligt att skapa ett system för transport av polispersonal vid behov, genom Kustbevakningens och andra sjögående myndigheters försorg. Det är dock ofrånkomligt att vissa nackdelar uppkommer för polisen om de är beroende av andra myndigheter för förflyttningar på sjön. Utrymmet för snabba utryckningar minskar och planeringen av verksamheten beror i en sådan situation inte enbart på polisens egna förutsättningar. De besparingar som skulle uppnås är dessutom ytterst marginella. Sjöpolisverksamheten i Sverige kostar i dag drygt 30 miljoner kr/år (exkl. inköp av polisbåtar som enligt uppgift ligger på ca 5 miljoner kr/båt). Av denna kostnad står sjöpolisverksamheten i Göteborg och Bohuslän jämte Stockholm för ca 25 miljoner kr/år. Om man dessutom tar med i beräkningen att polispersonalen som tjänstgör i sjöpolisgrupperna alltså behövs för patrulleringsverksamhet på öarna och till brottsutredningar är det lätt att se att besparings-effekterna är små. Om Kustbevakningen som tilläggsuppgift fick att ombesörja transporter och i övrigt stödja polisen i skärgården torde det vara ofrånkomligt att Kustbevakningen skulle behöva ett resurstillskott — i vart fall på personalsidan — om inte Kustbevakningens verksamhet i övrigt skulle bli lidande. Utrymme för att sänka ambitionsnivån på andra områden inom Kustbevakningens verksamhet finns inte (som redovisats i avsnitt 18.1) enligt kommitténs uppfattning. Snarare är det så att tyngdpunkten i Kustbevakningens verksamhet kommer att flyttas från skärgårdarna längre ut till sjöss (gräns- och fiskekontroller). Kommittén finner därför att inte heller Kustbevakningsalternativet är en godtagbar lösning.

Sammanfattningsvis anser kommittén att såväl Kustbevakning som sjöpolis bör och skall förekomma. Den fördelning av verksamhetsinriktningar som föreligger i dag bör bestå. Sjöpolisens verksamhet motiveras i första hand av skärgårdsbefolkningens och fritidsbåtstrafikens behov. Sjöpolisen bör därför endast förekomma där dessa behov finns. De polisiära uppgifterna i territorialhavet och i den ekonomiska zonen bör — liksom sker i dag — primärt skötas av Kustbevakningen. Detta inkluderar även utlänningskontrollen vid den yttre gränsen.

Sjöpolisverksamheten bör med andra ord inte byggas ut, om inte behovet i skärgårdarna motiverar detta.

Det är angeläget att sjöpolisens och Kustbevakningens polisiära verksamheter koordineras mot högsta effektivitet. Myndigheternas uppgifter är i vissa delar identiska och brister i samarbetet leder ofrånkomligen till risker för onödig dubbling av arbetsinsatser. Samverkan mellan polis och Kustbevakning förekommer i relativt hög grad men utrymme för en intensifiering finns. Det är bl.a. fråga om att i förväg samplanera patrulleringen till sjöss i största möjliga utsträckning, utnyttja möjligheterna till "mixade" besättningar när någon av myndigheterna har brist på fartyg eller personal för visst uppdrag, se över möjligheterna till samlokalisering i hamnar och lokaler m.m.

Kustbevakningen kan inte, på grund av begränsningar i tjänstemännens befogenheter, ingripa vid alla misstänkta lagöverträdelser till sjöss. Denna ordning har vissa självklara skäl för sig. En kustbevakningstjänsteman är inte polis. Han har inte den utbildning och erfarenhet som krävs för att agera i alla de situationer som kan uppstå vid konfrontationer med brottslighet till sjöss. Det bör dock finnas ett högre utrymme än i dag för kustbevakningstjänstemannen att agera, t.ex. vid misstänkta båtstölder. I vart fall i de situationer som detta begärs av polis. (Kustbevakningstjänstemännen kan med stöd av rätten till s.k. envarsgripande agera även utanför de ramar som annars anges men det är inte tillfredsställande att myndighetspersonal skall behöva falla tillbaka på ett sådant generellt stadgande. Dessutom är rätten till envarsgripande kraftigt begränsad i tid och rum, se ovan avsnitt 13.3.2). Det bör vidare övervägas om kustbevakningstjänstemän skall få utfärda ordningsbot. Föreläggande av ordningsbot får i dag i vissa fall utfärdas av tulltjänsteman. (Se ordningsbotskungörelsen [1968:199] 2 § 2 st.) I sammanhanget skall åter nämnas att Yttre gränskontrollutredningen (SOU 1994:124) föreslagit att Kustbevakningen skall åläggas ett visst självständigt ansvar för utlänningskontroll till sjöss och att tjänstemännen ges erforderliga befogenheter att ingripa vid misstankar om överträdelser av utlänningslagstiftningen. Förslaget har delvis genomförts genom de i avsnitt 13.9.1 nämnda föreskrifterna som utfärdats av Rikspolisstyrelsen. Klara befogenheter för Kustbevakningen att ingripa vid misstänkt människosmuggling saknas dock alltfjämt. Vi anser att detta är en brist och tillstyrker Yttre gränskontrollutredningens förslag om ett tillägg i LKP i denna del.

Befogenheterna för Kustbevakningens tjänstemän har tillkommit successivt och återfinns i flera olika författningar. Om Kustbevakningen nu, som vi föreslår, skall ges ökade befogenheter att agera till sjöss bör reglerna ses över, ges en konsekvent utformning och —

i möjligaste och lämpligaste mån — samlas i en särskild författning. En risk för ineffektivitet föreligger onekligen om tjänstemännen som skall tillämpa bestämmelserna finner systemet svåröverskådligt och reglerna oklara. Till exempel finns inte Kustbevakningens befogenheter att verka i hamnar och liknande områden på land tillräckligt klart uttryckta varför viss osäkerhet alltså måste anses råda på denna punkt. Kustbevakningen har till kommittén framhållit att en översyn är påkallad.

Sammanfattningsvis och mot bakgrund av vad som anförts i detta kapitel föreslår kommittén att:

— Kustbevakningen och Rikspolisstyrelsen av regeringen ges i uppdrag att gemensamt och i samråd utarbeta ett förslag om intensifierad samverkansplan för den polisiära verksamheten till sjöss, där det visas hur ytterligare samverkan mellan Kustbevakningen och polisen kan åstadkommas och hur riskerna för dubblering av arbetsinsatser kan undvikas. Åtgärderna kan t.ex. innefatta undersökning av behovet av stöd vid olika typer av insatser, en översyn av informationsutbytet och former för en effektiv planering av patrulleringen till sjöss. Samverkansplaneringen bör inte begränsas till områden där det i dag finns sjöpolisgrupper utan omfatta hela kuststräckan samt Väneren och Mälaren.

— Yttre gränskontrollutredningens förslag om ett visst självständigt ansvar för Kustbevakningen att utföra utlänningskontroll till sjöss samt om tillägg av befogenheter i LKP att ingripa vid misstänkt människosmuggling genomförs.

— Ett förslag till komplettering av LKP utarbetas med innebörden att Kustbevakningens tjänstemän — utöver de situationer där de kan ingripa självständigt — ges generella befogenheter att ingripa, på begäran av polis, vid misstänkta överträdelse av gällande bestämmelser till sjöss. (I enlighet med den "befogenhetskatalog" som finns i LKP och i de områden som där anges.) Det bör också övervägas om Kustbevakningstjänstemän skall ges rätt att utfärda ordningsbot.

— LKP och övriga författningar som reglerar Kustbevakningens befogenheter att ingripa ses över och om möjligt samlas i en lag. Härvid bör också Kustbevakningens möjligheter att ingripa i hamnområden etc. komma till klart uttryck.

1. Die ...
 2. Die ...
 3. Die ...
 4. Die ...
 5. Die ...

6. Die ...
 7. Die ...
 8. Die ...
 9. Die ...
 10. Die ...

11. Die ...
 12. Die ...
 13. Die ...
 14. Die ...
 15. Die ...

16. Die ...
 17. Die ...
 18. Die ...
 19. Die ...
 20. Die ...

21. Die ...
 22. Die ...
 23. Die ...
 24. Die ...
 25. Die ...

20 Försvarsmakten bör i högre grad delta i den civila övervakningsverksamheten till sjöss

Kommittén finner:

- att Försvarsmakten har — om än begränsade — möjligheter att med sina fartyg delta i den civila övervakningen till sjöss, vilket bör beaktas inför eventuella beslut om resurstillskott till de civila myndigheterna samt
- att det är en fördel om Försvarsmakten och Kustbevakningen kan samordna sin närvaro till sjöss på det sättet att man beaktar varandras verksamhetsplaneringar.

Kommittén föreslår:

- att Försvarsmakten åläggs skyldigheter, inom ramen för sin ordinarie verksamhet, att rapportera misstänkta regelöverträdelser till sjöss till ansvariga civila myndigheter och att, på begäran, ingripa vid misstänkta överträdelser av utlännings- och tullagstiftningen samt utföra passkontroll,
- att Försvarsmakten ges befogenheter att biträda de civila myndigheterna enligt förslaget ovan samt vidare att de berörda myndigheterna åläggs att utarbeta en plan för utbildning och övningar inom ramen för Försvarsmaktens deltagande i civil verksamhet enligt IKFN-förordningen och utlänningslagstiftningen samt
- att IKFN-förordningen ses över för undanröjande av eventuella oklarheter och att det i sammanhanget övervägs om Försvarsmaktens befogenheter i dessa delar skall föras över till en särskild lag.

20.1 Inledning med kort sammanfattning av nuvarande ordning

Försvarsmakten deltar/kan delta i följande civila verksamheter till sjöss

— isbrytning och sjömätning

(Försvarsmakten bemannar fartygen)

— övervakning av militära skyddsområden

(Bör kanske inte klassas som civil verksamhet eftersom Försvarsmakten har ett huvudansvar för att övervakning är anordnad. I praktiken utförs dock övervakningen till en stor del av Kustbevakningen och sjöpoliserna)

— övervakning av bestämmelser som gäller sjötrafiklagstiftning, fisket, viss forskningsverksamhet till havs, utvinnande av naturtillgångar i havet och kontinentalsockeln

(Försvarsmakten skall enligt IKFN-förordningen medverka vid denna typ av övervakning, anmäla misstänkta överträdelser till behörig civil myndighet och på begäran biträda den civila myndigheten med prejning, visitering och införande av misstänkt fartyg till hamn, om inte Försvarsmaktens egen verksamhet hindrar detta. Ingripanden av det här slaget från Försvarsmaktens sida är ytterst sällsynta.)

— sjö- och miljöräddningstjänst

(Försvarsmaktens helikoptrar utgör en viktig resurs.)

— allmän övervakning och information om "sjöläget"

(Försvarsmakten står, genom sin radarövervakning, för en övervägande del av informationen om fartygsrörelser till sjöss. Denna information kommer även de civila myndigheterna — främst Kustbevakningen — tillgodo.)

20.2 Försvarsmaktens möjligheter att delta i civil verksamhet

20.2.1 Allmänt om förutsättningarna

Försvarsmaktens resurser går i allt väsentligt åt till att utbilda och vidmakthålla krigsförband. Möjligheterna till utökad civil verksamhet måste därför i första hand sökas på de områden där civila uppgifter kan utföras parallellt med de militära. Enligt kommitténs bedömning är det i övervakningen av territoriet — en uppgift som Försvarsmakten har även i fredstid — som de största möjligheterna finns. Det gäller såväl vid radarövervakningen som i den övervakningsverksamhet som sker från fartyg, flyg och helikoptrar. I radarövervakningen är det en fråga om att, där det är kostnadseffektivt, utnyttja Försvarsmaktens anläggningar i så hög grad som är möjligt och undvika uppförande eller utbyggnader av civila system. Radarövervakningen ingår som en del av i den elektroniska övervakningen av sjön som, på olika områden och under olika huvudmän, är under utveckling. Detta system bör ses över och informationen samordnas. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 21.2 nedan. När det gäller övervakning per fartyg krävs att en sådan uppgift för Försvarsmakten också kombineras med befogenheter för Försvarsmaktens personal att ingripa när så bedöms påkallat för att man skall kunna tala om en effektivitetshöjning.

Vissa bestämmelser om Försvarsmaktens deltagande i civila sammanhang ges i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Dessa bestämmelser är dock inte relevanta för Försvarsmaktens deltagande i civil övervakningsverksamhet eller i övrigt för de förslag vi ställer i detta kapitel. En relativt fullständig behandling i ämnet ges i *Civilt bruk av försvarets resurser* (SOU 1995:29).

20.2.2 Särskilt angående möjligheterna till deltagande vid civil övervakning till sjöss

Försvarsmakten (Högkvarteret) har lämnat följande uppgifter vad gäller marinens praktiska möjligheter att biträda civila myndigheter till sjöss med övervakningsuppgifter m.m.:

Marinens övningsverksamhet planeras årsvis, normalt under hösten året innan övningarna genomförs. Det finns inga hinder att svenska

civila myndigheter tar del av denna planering som bl.a. innehåller uppgifter om geografiskt område och tidsperiod. Mellan dessa större övningar bedrivs fartygs- och förbandsövningar där övervakningsuppgifter normalt ingår som delmoment. Det finns vissa möjligheter att påverka planeringen utan att extra kostnader uppstår. Förbanden/fartygen bedriver ingen explicit övervakningsverksamhet utan det sker endast inom ramen för övningar och ordinarie utbildning.

Marinen kan biträda de civila myndigheterna — förutom med övervakning — genom att göra ingripanden i närområdet. Om den myndighet som begär ingripandet inte skall belastas av kostnader krävs att åtgärden vidtas inom en radie på cirka 15 nautiska mil. Om ingen egen verksamhet bedrivs från marinens sida, dvs. om fartyget ligger vid kaj, måste full kostnadstäckning erhållas om en utökad beredskap krävs av marinen. Viss beredskapsfartygsverksamhet, med i första hand vedettbåtar och bevakningsbåtar, förekommer i marinkommandos normala beredskapsverksamhet. Dessa fartyg är tillgängliga med kort varsel.

20.3 Kommitténs överväganden

Det är en självklarhet att marinens fartyg skall utnyttjas till generella civila övervakningsuppdrag när fartygen ändå är ute till sjöss. Så sker till stor del i praktiken, men för tydlighetens skull bör Försvarsmaktens uppgift i denna del fastställas i författning. Vidare bör marinens övningsverksamhet och närvaro till sjöss i övrigt i största möjliga mån samordnas med Kustbevakningens — på det sättet att marinen och Kustbevakningen har löpande tillgång till varandras information om pågående och planerade verksamheter — för att en så god geografisk täckning av sjöterritoriet som möjligt skall åstadkommas. Naturligtvis är utrymmet för marinen att styra sin övnings- och utbildningsverksamhet med hänsyn till civila behov begränsat men en strävan bör vara att utnyttja de möjligheter som finns.

Att utnyttja marinens fartyg som beredskapsfartyg för civila ändamål är förenat med kostnader. Möjligheterna bör ändå undersökas noggrant. Innan beslut tas om ytterligare tillskott av personal och/eller fartyg till någon av de civila maritima myndigheterna är det lämpligt att utreda om marinen kan utföra eller stödja aktuell uppgift och ställa kostnaderna för de båda alternativen mot varandra.

Det finns redan i dag ett visst utrymme i författning för militär personal att biträda civila myndigheter i verksamhet som innefattar möjligheter att använda tvångsmedel mot enskilda. Till sjöss gäller det biträde till Kustbevakning och polis i situationer som anges i IKFN-

förordningen. (Kontroller av sjöfart och fiske m.m., se ovan, avsnitt 13.3.4). Kommittén uppfattar inte uttalandena i totalförsvarspropositionen, se ovan, avsnitt 18.5.1, som att avsikten är att det skall tas "ett steg tillbaka" och att utrymmet skall begränsas i förhållande till nuvarande ordning. Uttalandena i Försvarsutskottets betänkande, som också redovisas i nyss nämnda avsnitt, talar för en sådan något mindre restriktiv tolkning. Det finns enligt vår uppfattning skäl att överväga en utvidgning av möjligheterna till biträde från Försvarsmakten vid ingripanden mot enskilda civila till sjöss. Den nya synen på totalförsvaret och de nya hot som finns i vår närhet i form av risker för t.ex. massflykt och organiserad brottslighet motiverar sådana överväganden. Vid den allvarliga typ av gränsrelaterad brottslighet som varu- och människosmuggling innebär det enligt vår uppfattning nära till hands att utnyttja militära resurser. Denna brottslighet innefattar i sig element av "gränskränkning" och de medel som står till buds bör användas för att stävja den. Restriktivitet är dock alltså påkallad och ingripanden med militär personal bör endast ske på begäran av ansvariga civila myndigheter, som bör behålla huvudansvaret för åtgärderna, och med de befogenheter som i dag återfinns i IKFN-förordningen. En begäran kan framställas efter det att Försvarsmakten rapporterat en misstänkt överträdelse eller — om den ansvariga myndigheten finner det lämpligt — utformas som en stående begäran för vissa situationer. En utvidgning av IKFN-förordningen till att omfatta militärt biträde även i ovan angivna situationer är dock inte tillräcklig. Åtgärden förutsätter en viss utbildningsinsats och att Försvarsmakten övar situationer tillsammans med Kustbevakning och polis. Som tidigare nämnts utnyttjas de möjligheter som redan finns att begära biträde från Försvarsmakten enligt IKFN-förordningen sällan eller aldrig.

I sammanhanget bör IKFN-förordningens bestämmelser om Försvarsmaktens medverkan i nu beskrivna delar ses över. Det är mycket viktigt att det står klart i vilka situationer Försvarsmakten kan/får biträda och vilka befogenheter Försvarsmaktens personal då har. Det bör vidare övervägas om inte bestämmelserna om befogenheter bör ges i särskild lag. Normgivningen bör vid ett utvidgande av Försvarsmaktens befogenheter tillkomma riksdagen. Även om ett visst utrymme finns för att transportera andra myndigheters befogenheter att använda tvångsmedel mot enskilda genom bestämmelser i förordningsform är lagformen ett lämpligare medel (jfr ovan, avsnitt 13.3.1).

För en effektiv gränskontroll är det påkallat att Försvarsmakten inte bara ges möjligheter att ingripa vid misstänkt människosmuggling utan även, alltså på begäran av ansvarig civil myndighet, delta i

passkontrollverksamheten, dvs. vid en sedvanlig inresekontroll. Även i denna del krävs en utbildningsinsats. Den bör polisen kunna svara för liksom då tulltjänstemän ges grundläggande utbildning i att utföra passkontroller.

Mot bakgrund av nu redovisade övervägande föreslår kommittén:

— att Försvarsmakten och Kustbevakningen i största möjliga mån informerar om, och vid planeringen beaktar, varandras verksamheter till sjöss. Allt med syftet att en god geografisk täckning av sjöterritoriet skall erhållas.

— att Försvarsmakten i IKFN-förordningen åläggs en generell skyldighet att, under sin ordinarie verksamhet, rapportera misstänkta överträdelser av gällande bestämmelser till sjöss till ansvarig civil myndighet.

— att Försvarsmakten i IKFN-förordningen åläggs skyldighet att ingripa mot misstänkta överträdelser av utlänningslagstiftning och tullbestämmelser, under förutsättning att sådant biträde begärs av ansvarig civil myndighet och Försvarsmaktens egen verksamhet inte hindrar detta.

— att Försvarsmaktens ges erforderliga befogenheter att använda tvångsmedel vid ingripanden enligt förra punkten.

— att Försvarsmakten i utlänningslagen ges skyldighet att, på begäran av ansvarig civil myndighet, utföra passkontroll till sjöss under förutsättning att Försvarsmaktens egen verksamhet inte hindrar detta.

— att IKFN-förordningen i sammanhanget ses över och eventuella oklarheter vad gäller Försvarsmaktens möjligheter att biträda civila myndigheter undanröjs. Samtidigt bör det övervägas om bestämmelserna i de delar de innehåller rätt att bruka tvång och våld mot enskilda skall föras över till en särskild lag.

— att regeringen ger Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen och Försvarsmakten i uppdrag att utverka en plan för utbildning av Försvarsmaktens personal och för gemensam övningsverksamhet rörande Försvarsmaktens medverkan i civil övervaknings- och kontrollverksamhet till sjöss.

21 Samverkansfrågor i övrigt

Kommittén finner:

- att skapande av nya former eller forum för att styra myndigheterna mot ökad samverkan inte är påkallat.

Kommittén föreslår:

- att en särskild utredning tillsätts med uppgift att granska de maritima myndigheternas behov av information om sjöläget och, om skäl finnes, lämna förslag till ett samordnat system för informationsinsamling och informationsutbyte.

21.1 Inledning — med överväganden angående styrning av myndigheterna mot ökad samverkan

Ovan har kommittén redovisat ställningstaganden i frågor om omorganisation och om utvidgade möjligheter för myndigheterna att biträda varandra i situationer som kräver författningsändringar, bl.a. vad gäller tjänstemännens befogenheter. Under utredningsarbetet har det framkommit att utrymmet för praktiskt inriktad samverkan är mycket stort och att sådan samverkan också förekommer i relativt hög grad. Utbyte av information, lån av utrustning, biträde vid transporter m.m. ingår i det dagliga arbetet för de maritima myndigheterna. Samarbetet varierar lokalt och intensiteten är i stor utsträckning beroende av hur nära myndigheterna är varandra fysiskt. Daglig kontakt genom att man huserar i samma lokaler, ses i hamnen eller på annat sätt lär känna varandra främjar samarbetet i mycket hög grad. Idéer om hur samverkan kan utvecklas finns det gott om hos tjänstemännen som arbetar på fältet. Det är inte möjligt att på ett överskådligt sätt redovisa dessa detaljer av erfarenheterna från utredningsarbetet. Vi har på detta område övervägt frågor om former och fora för ett fortsatt utvecklingsarbete för främjande av resursinbesparande samverkan. Vi har dock funnit att myndigheternas eget arbete med att hitta sådana former och fora är långt komna och under ständig utveckling. Något behov av en generell formaliserad samverkan finns inte. Ett fortlöpande arbete med att hitta nya samverkansformer och

lösningar är nödvändigt men till stora delar myndigheternas sak att utföra.

21.2 Informationsinsamling och informationsutbyte

Uppgifter om hur trafikläget är till sjöss och om vilka fartyg som befinner sig i vårt närområde är grundläggande för mycket stora delar av den statliga maritima verksamheten. Detta gäller inte bara för övervakning ur militär och polisiär synpunkt utan också för t.ex. sjöräddningen och lotsverksamheten. Sätten att informera sig på är många; radarövervakning, satellitsystem för exakta positionsbestämningar, spaning med fartyg och flyg, föranmälningsskyldigheter för fartyg till tullmyndigheter och lotsar m.m. Även polisens och tullens underrättelseverksamhet kan utgöra delar av det samlade underlaget av information om fartygsrörelser.

En uppställning över informationskällorna ser ut på följande sätt:

— Marinens sjöcentraler utgör stommen för övervakningen av territoriet. Här tas radarinformationen emot och fartygen identifieras efter anrop eller efter närmare granskning till sjöss av Kustbevakningen eller marinens egna fartyg eller flyg.

— Sjöfartsverket har trafikinformationscentraler med bl.a. radarövervakning och okulär uppsikt över vissa områden. (Sjöfartsverket skall, i samverkan och enligt avtal med det s.k. Brokonsortiet, upprätta en ny central för trafikledning och trafikinformation vid byggandet av Öresundsbron. Centralen kommer att vara i bruk även efter brons färdigställande.)

— Sjöfartsverket arbetar också med införandet av Global Maritime Distress and Safety System (GMDSS) som vid nödlarm från fartyg automatiskt ger sjöräddningsledarna uppgifter om fartygets position och identitet samt tid för larmet.

— Fiskeriverket deltar i ett EU-projekt för automatisk elektronisk positionsrapportering från vissa fiskefartyg. Kustbevakningen deltar också i detta projekt.

— Vissa tullmyndigheter och Kustbevakningen använder transportabel radarutrustning som används för spaning vid kusten.

— Rapporteringsskyldigheter finns i olika former för ankommande fartyg. Tull- och polismyndigheter samt lotsar får förhandsinformation om vilka fartyg som anländer till Sverige med varierande tidsmarginaler enligt olika bestämmelser om rapporteringsskyldigheter. Fiskefartyg som passerar in i och ut ur den svenska delen av EG:s fiskeområden eller som skall landa sin fångst skall uppge detta i förväg. Rapporter om fartyg med farligt gods lämnas till sjöräddningscentralen (MRCC) i Göteborg. Den sist nämnda rapporteringsskyldigheten fullgörs genom att kontrollistor faxas in till centralen. Vad gäller rapportskyldigheten för farligt gods har Sjöfartsverket, tillsammans med bl.a. SRV och Kustbevakningen inlett ett översynsarbete.

— Tullens och polisens underrättelsetjänster har ibland information av betydelse för sjöövervakningen (förhandstips om smuggling per fartyg etc.).

— Det diskuteras i olika sammanhang — bl.a. vid den SOLAS-konferens i London 1995 som var föranledd av Estoniaolyckan — förslag om att passagerarfartyg skall utrustas med transpondrar. En transponder är en anordning varigenom man från land (eller från annat fartyg) kan fastställa fartygets position. Frågor om transpondrar behandlas för närvarande såväl inom IMO (Navigationsunderkommittén) som av en nationell arbetsgrupp inom Sjöfartsverket (Den senare är tillsatt främst i anledning av ett tyskt förslag om ett "Ferry Guidance and Information System" för färjor i Östersjöområdet).

Det har framförts vissa önskemål om ett större informationsutbyte över myndighetsgränserna än vad som förekommer i dag.

Som tydligt framgån av uppställningen över informationskällor ovan pågår det en utveckling av elektronisk övervakning och kommunikation. Det finns en risk för att olika myndigheter med olika ansvarsområden utvecklar sina egna system med onödiga kostnader som följd, i situationer där det hade varit möjligt för dem att utgå ifrån befintliga anläggningar eller på annat sätt samordna sina planer.

Sammantaget finner kommittén att det är angeläget att dessa frågor granskas närmare. Med full insikt om att all information inte är relevant för samtliga aktörer och om att bestämmelser om sekretess kan ställa hinder för ett totalt och öppet informationsutbyte föreslår kommittén:

— att en särskild utredning tillsätts med uppgift att granska berörda myndigheters behov av information om sjöläget och att, om man finner skäl för detta, lämna förslag till ett samordnat system för

informationsinsamling och informationsutbyte. Systemet för insamling av elektronisk information bör utformas så kostnadseffektivt som möjligt och den samlade informationen vara tillgänglig för samtliga inblandade myndigheter i de delar den är relevant för dem.

22 Massflykt till Sverige över havet — ledning och samverkan i en resurskrävande situation

Kommittén föreslår:

- att de maritima myndigheternas verksamhet i en krissituation som den beskrivna leds från *en* ledningscentral,
- att polisen skall svara för de landbaserade myndigheternas kontakter med centralen,
- att ansvaret för dirigering av flyktingfartyg läggs på Kustbevakningen och ansvaret för sjöräddningstjänsten kvarstår hos Sjöfartsverkets räddningsledare, allt inom ramarna för gällande bestämmelser om befogenheter med de tillägg om Försvarsmaktens utökade möjligheter att delta i civil övervakning och (pass)kontroll som föreslagits ovan i kapitel 20 samt
- att Kustbevakningen, Försvarsmakten, Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen och Generaltullstyrelsen av regeringen ges i uppdrag att tillsammans utarbeta en plan för hantering av massflyktssituationer till sjöss, med beaktande av kommitténs förslag om ledning och ansvar i sådana situationer.

22.1 Inledning

Regeringen bemyndigade den 21 december 1992 (dir. 1993:4) chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att utreda påfrestningar och risker i det fredstida samhället och vissa frågor inom totalförsvarets civila del. Kommittén antog namnet Hot- och riskutredningen och har i enlighet med sina direktiv behandlat ett antal scenarion som som beskriver risker och påfrestningar i det fredstida samhället. Ett av dessa scenarion — massflykt till Sverige från de baltiska länderna och Ryssland — berör Sjöverksamhetskommitténs arbete på det sättet att en sådan situation ställer stora krav på samordning av resurserna för övervakning och insatser till sjöss. Vi har därför i våra direktiv fått till uppgift att beakta vad som anförs i Hot- och riskutredningens betänkande Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande (SOU 1993:89).

22.2 Kort om Hot- och riskutredningens arbete och slutsatser

I betänkandet Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande (SOU 1993:89) tecknar Hot- och riskutredningen i tre delscenarion ett händelseförlopp som innebär att Sverige tar emot 50 000, 200 000 respektive 500 000 asyl- eller hjälpsökande från länder på andra sidan Östersjön. De flesta som kommer i de båda delscenariona med mer än 50 000 asyl- eller hjälpsökande har gått igenom svåra umbäranden med kyla och hunger. En stor del av dem är allvarligt sjuka. De problem det svenska samhället ställs inför är stora och av skiftande slag. De uppgifter som skall lösas är i huvudsak följande:

Dirigering av fartygen

Invandrarverket skall enligt utredningens förslag utarbeta ett system för val av ankomstorter och för rapportering till de organ som svarar för övervakningen och kontrollen till sjöss.

Registrering av de asyl- och hjälpsökande

Utredningen föreslår att Invandrarverket i samråd med Rikspolisstyrelsen och socialstyrelsen utarbetar principer för registrering och förbereder rutiner för det praktiska genomförandet.

Mottagande på ankomstorten

Utredningen föreslår att samtliga länsstyrelser får i uppdrag att i samarbete med kommunerna i länen förbereda mottagande av asyl- eller hjälpsökande i större skala. Länsstyrelserna och kommunerna bör särskilt överväga hur ledningsfunktionen skall se ut.

Information till allmänheten

De olika händelseförlopp som utredningen tecknat i de tre delscenariona kräver en mycket omfattande information till allmänheten. Det är — enligt utredningen — viktigt att informationen från olika myndigheter är samordnad och samstämmig. Utredningen föreslår att Styrelsen för psykologiskt försvar tillsammans med företrädare för Invandrarverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna och landstingen utarbetar allmänna råd för informationsverksamheten.

Hälso- och sjukvård

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen tillsammans med företrädare för sjukvårdshuvudmännen ska överväga metoder och principer för den hälsokontroll och hälso- och sjukvård som mottagande av flyktingar i mycket stor skala skulle komma att fordra.

Hot- och riskutredningen uttalar vidare att polisens arbetsuppgifter i de beskrivna massflyktsscenariona kommer att vara mycket omfattande och arbetskrävande och föreslår med anledning härav att Rikspolisstyrelsen skall överväga vilka principer som skall gälla för överföring av polispersonal mellan polisdistrikten.

22.3 Massflykt till Sverige ur sjöverksamhetsperspektiv

De av Hot- och riskutredningen tecknade scenariona innebär att de asyl- och hjälpsökande kommer till Sverige med båtar och fartyg av varierande utförande och i många fall i dåligt skick. Det är lätt att se att insatserna till sjöss — från övervakning och rapportering av läget till dirigerings av fartygen till i förväg anvisade hamnar — kräver betydande resurser. En långt gående samordning av de maritima myndigheternas åtgärder är nödvändig. Hot- och riskutredningen beskrev denna del av scenariona på följande sätt:

”Syftet med övervakningen och kontrollen till sjöss är att svenska myndigheter tidigt skall få en uppfattning av hur många fartyg som är på väg till svenska hamnar med asyl- eller hjälpsökande (förvarning), kunna följa fartygen och dirigera dem till orter där det finns goda förutsättningar att ta emot asyl- och hjälpsökande. Övervakningen och kontrollen syftar också till att sjötrafiken så långt det är möjligt ska bedrivas enligt gällande lagstiftning och på ett säkert sätt. Verksamheten från svenska myndigheter ska vidare förhindra att fartygen kommer in i svenska skyddsområden... Sjöräddningsorganisationen ska snabbt kunna genomföra de sjöräddningsinsatser som eventuellt behövs.

Genom radarövervakning och uppgifter från de övervakande och kontrollerande enheterna ute till sjöss och i luften får sjöbevakningscentralerna en överblick över trafiken på Östersjön — positioner riktning och fart — och ger information till bl.a. Kustbevakningens regionledningscentraler. Dessa leder Kustbevakningens rörliga enheter till fartygen som skall kontrolleras. Det blir i de händelseförlopp som utredningen har valt i sina scenarion nödvändigt även för försvarsmak-

ten och sjöfartsverket att agera med sina olika resurser. Myndigheterna delar upp arbetsuppgifterna mellan sig. Flygplan och helikoptrar som de civila och militära organen förfogar över deltar i övervakningen och kontrollen. Inomskärs är det möjligt för polisen att medverka med sina resurser. Problemet är att de rörliga enheterna är få i förhållande till den stora yta som de skall täcka och den omfattande trafik som de skall övervaka och kontrollera.

De deltagande myndigheterna är vana att samverka i övervakningen till sjöss och i sjöräddningstjänsten, men det finns i de situationer som de tre scenariona beskriver ingen organisation för gemensam ledning av de rörliga enheternas insatser. Varje myndighet informerar de andra om vad den planerar att göra med sina resurser. De tar i planeringen av sina egna åtgärder hänsyn till de besked de får från de andra myndigheterna. Var och en beslutar emellertid själv vad de egna rörliga enheterna skall göra — vilka områden de skall övervaka och hur länge övervakningen skall pågå. Risken finns att informationen om läget inte snabbt når alla, att det inte sker någon sammanvägning av vilka behov som bör prioriteras och att resultatet inte blir det som de olika enheterna sammantaget hade kunnat uppnå.

Följderna av att det inte finns en enda ledningsorganisation som kan besluta om inriktning och dirigera alla de rörliga enheterna blir givetvis allvarigare ju fler fartyg med asyl- eller hjälpsökande det är fråga om och ju längre verksamheten pågår... För övervakningen och kontrollen till sjöss blir det ännu allvarigare om det i händelseförloppen inträffar att fartyg havererar eller riskerar att göra det. En del av de rörliga resurserna kommer i så fall att tas i anspråk för de sjöräddningsinsatser som fordras. Risken för detta är stor om vädret är ogynnsamt och överfarten sker med många mindre fartyg eller båtar.”

22.4 Kommitténs överväganden

22.4.1 Inledning

Hot- och riskutredningen föreslog i betänkandet massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande (SOU 1993:89) att Sjöverksamhetskommittén (som då ännu inte var tillsatt) skulle få till uppgift att i samråd med Hot- och riskutredningen närmare överväga hur en samordning genom samråd eller ledning bör ske i ett antal händelseförlopp av de olika slag som skulle kunna inträffa. Då Sjöverksamhetskommittén inte kunde påbörja sitt arbete förrän i oktober 1994 har sådant samråd inte kunnat genomföras. Vi har emellertid — med utgångspunkt i de

scenarion Hot- och riskutredningen tecknat — behandlat de problem som nämnda utredning lyft fram.

Vi delar i allt väsentligt Hot- och riskutredningens bedömning av bilden i en massflyktsituation, vad gäller vilka uppgifter som skall lösas och vilka huvudproblemen är.

22.4.2 Utgångspunkter för kommitténs förslag

En massflyktsituation kan vara föranledd av händelser som påkallar regeringsbeslut om skärpt eller högsta beredskap. Generellt kan sägas att ansvaret då i högre grad kommer att vila på Försvarsmakten. Vi har vid våra ställningstaganden utgått från att beslut om förhöjd beredskap inte tagits. De aktuella scenariona beskriver dock situationer som kraftigt avviker från det normala och man kan överväga om det är lämpligt att tillskapa ytterligare en "beredskapsnivå" för den här typen av händelser, med ett särskilt regelsystem avseende myndigheternas ansvar, uppgifter och befogenheter. Sådana överväganden faller dock utanför vad Sjöverksamhetskommittén har att behandla.

Vi har i stället byggt våra förslag på i "normalläget" gällande ansvarsfördelning myndigheterna emellan. Vidare har vi begränsat våra överväganden till att avse förhållandena till sjöss och utgått från att det i förväg är bestämt vart flyktingfartygen skall dirigeras. Vi behandlar alltså inte frågan om vilken eller vilka myndigheter som skall ha det övergripande ansvaret för valet av hamnar eller i övrigt för organiserandet av mottagandet på land.

22.4.3 De maritima myndigheternas uppgifter i en massflyktsituation

Mycket kort kan uppgiften för de sjögående myndigheterna sägas vara att se till att de hjälp- och asylsökande på ett säkert sätt når i förväg anvisade hamnar. I hamnarna är det sedan de landbaserade myndigheterna — eller myndighetsdelarnas — sak att ta hand om flyktingarna för hälsokontroll, inkvartering, registrering osv.

Mer konkret skall de maritima myndigheterna:

— övervaka sjön, sammanställa och analysera informationen samt vidarebefordra den till såväl egna sjögående enheter som till de ansvariga på land,

- dirigera flyktningbåtarna till i förväg utvalda hamnar samt, vid behov utföra kontroller ombord för att få information om antalet flyktingar, deras kondition m.m.
- kunna utföra de räddningsinsatser som behövs.

Utförandet kräver att alla tillgängliga resurser tas i anspråk. Aktörerna till sjöss kommer att utgöras av enheter från Försvarmakten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, sjöpolisen, Sjöräddningssällskapet m.fl. En förutsättning för att en operation av sådan storlek skall lyckas är — såsom Hot- och riskutredningen kommit fram till — att ledningsansvaret är klart utformat. Det krävs att myndigheternas arbete är koordinerat så att förutsättningar för ett optimalt resursutnyttjande finns.

22.4.4 Övervakning och ledning bör samlas till en central

Övervakningen syftar till att kartlägga hur många flyktningfartyg som är på väg och var de befinner sig. Informationen skall dels användas som underlag för myndigheterna på land dels för styrning av statens egna sjögående enheter som skall möta och dirigera de flyktningfartyg som kommer. Det är av stor vikt att ledningsorganisationen har en samlad bild av händelseförloppet. Övervakningen bör därför ledas från en enda plats där en analys av situationen kan göras och där de överväganden som utgör grund för hur statens resurser skall användas görs. Sambandet med den landbaserade mottagningsorganisationen underlättas också om kontakten med den maritima ledningen sker mot en punkt. En naturlig plats kan vara någon av marinens sjöcentraler där radar- och sambandsutrustning finns.

22.4.5 Ledningen för insatserna till sjöss bör läggas på så få händer som möjligt

Som Hot- och riskutredningen pekat på finns det — i ett system där varje inblandad myndighet styr sina enheter — en risk för att, i en situation som kräver extraordinära insatser, en tillräcklig sammanvägning av vilka behov som bör prioriteras inte görs och att resultatet därför inte blir optimalt. Ledningsansvaret bör därför koncentreras på så få ansvariga som möjligt. Det bör då först undersökas vilken typ av uppgifter som skall lösas.

För de maritima myndigheternas del kan en massflyktssituation sägas innehålla två grunduppgifter. Den första är utlänningskontroll — för vilken polisen är huvudansvarig — och den andra är sjöräddning för vilken Sjöfartsverket ansvarar såvitt gäller ledningsfunktionen. Det element av tullkontroll som också ingår har i prioriteringshänseende en undanskymd roll även om denna uppgift också skall beaktas. Detsamma gäller uppgiften att tillse att flyktingfartygen inte kommer in på skyddsområden.

Den sedvanliga utlänningskontrollen — dvs. granskning av passhandlingar och andra typer av identitetskontroller — kan i en massflyktssituation inte utföras till sjöss till någon del. Uppgifterna är för tidskrävande med hänsyn till vilka sjögående resurser staten förfogar över. Den formella utlänningskontrollen måste ske på land och åtgärderna till sjöss begränsas till att styra flyktingfartygen till anvisade hamnar. Styrningen av flyktingfartygen ryms dock under utlänningskontroll som begrepp, och erforderliga befogenheter att dirigera fartygen m.m. följer bl.a. av utlänningslagstiftningen. Om det bedöms att tid finns kan eventuella kontroller av antalet passagerare och deras kondition göras men utrymmet torde vara begränsat även för denna typen av åtgärder.

Enligt vår uppfattning kan ledningsansvaret koncentreras inom ramarna för gällande lagstiftning — med tillägg av vad vi ovan föreslagit om ett utvidgat utrymme för Försvarmakten att medverka i civil övervakning (inkl. passkontroller) till sjöss — på följande sätt:

— Polisen bör ha ett huvudansvar vad gäller anvisningar till ledningscentralen om vart fartygen skall dirigeras. Hot- och riskutredningen har, som ovan nämnts, föreslagit att Invandrarverket skall utarbeta systemet för bl.a. rapportering till de sjögående myndigheterna. Vi har inget att invända mot detta. Vi finner det dock naturligt att polisen har ansvaret för, och sköter den faktiska rapporteringen oavsett vem som annars bär huvudansvaret för verksamheten på land. Denna modell underlättas av att det redan i dag finns möjligheter för polisen att begära assistans från t.ex. Kustbevakningen vad gäller utlänningskontroll. Polisens rätt att lämna anvisningar finns sålunda redan uttryckt (jfr ovan, avsnitt 13.9). Ledningsansvaret för de operativa åtgärderna till sjöss bör dock av två skäl inte ligga hos polisen. Det första är helt praktiskt: i en massflyktssituation torde alla polisens personalresurser gå åt till att sköta kontroller i land (ev. med stöd av polisbåtar i de helt kustnära områdena). För det andra kräver ett ledningsansvar vid styrningen av statens egna fartyg erfarenheter från ledning av sjögående resurser.

— Kustbevakningen bör svara för ledningen av utlänningskontrollen till sjöss, dvs. den verksamhet som består i dirigering av fartyg till anvisade hamnar och eventuella kontroller ombord. Kustbevakningens vakthavande befäl kan leda såväl kustbevakningsfartygen som — enligt vårt förslag om utvidgningen av Försvarsmaktens möjligheter att biträda civila myndigheter ovan, avsnitt 20.3 — Försvarsmaktens fartyg vad gäller den del av verksamheten som i detta läge kan benämnas för utlänningskontroll.

— Det kommer med stor sannolikhet att inträffa många incidenter vid en massflyktssituation som kräver sjöräddningsinsatser. Information om en nödsituation bryter naturligen annan pågående verksamhet även i ett så exceptionellt läge som vid en massflykt. De sjögående — och luftburna — resurser som finns närmast den nödställda skall i ett sådant läge ställa om från kontroll- och dirigeringsuppdrag till sjöräddningsinsats. Enligt vår uppfattning kan i detta läge ansvaret för bedömningen av vilka resurser som skall användas övergå till sjöräddningsledare. Han bör sitta tillsammans med Kustbevakningens vakthavande befäl och det förutsätts att dessa hela tiden arbetar tillsammans i en situation som den aktuella. Vidare förutsätts att såväl Kustbevakningens som Sjöfartsverkets funktioner vid ledningscentralen kommer att vara förstärkta. Det kan t.ex. vara lämpligt att särskild sambandsman för den lotsverksamhet som alltså behövs för den ordinarie sjötrafiken finns på ledningscentralen, med uppgift att informera såväl lotsarna som personalen på ledningscentralen om läget.

22.4.6 Hur skall de sjögående resurserna användas?

I en massflyktssituation kommer staten att representeras till sjöss av enheter från i första hand Kustbevakningen, Försvarsmakten, Sjöfartsverket och polisen. Härtill kommer bl.a. Sjöräddningssällskapets fartyg. En skiljelinje går emellan utlänningskontroll, som till sjöss i den här situationen i princip är begränsad till dirigering av fartyg till anvisade hamnar, och sjöräddning. Skiljelinjen hänger i hög grad samman med vilka befogenheter olika aktörer har. Även om utlänningskontrollen är begränsad till dirigeringsåtgärder förutsätter den att den som dirigerar har befogenheter till detta. Det kan också bli tal om mer handfasta "dirigeringar" som innebär att fartyg måste prejas och bordas. I vissa fall kan det vara påkallat att göra viss kontroll ombord. Befogenheter till detta har polisen och Kustbevakningen. Försvarsmakten får dem enligt vårt ovan lämnade förslag då de — som i en sådan här situation — medverkar i civil verksamhet på begäran av civil

myndighet. Det är nu nämnda myndigheter som bör utföra denna del av insatserna till sjöss. Vi finner det inte lämpligt att ge lotsar eller Sjöräddningssällskapets personal denna typ av befogenheter. Vi vill dock peka på möjligheterna att — om resurserna för utlänningskontrollen skulle befinnas otillräckliga — sätta ombord poliser eller kustbevakningstjänstemän (eller tulltjänstemän som också har befogenheter att omhänderta utlänningar i avvaktan på att passkontroll eller motsvarande kan genomföras, se 6 kap. 11 § 2 st. UtlL) på t.ex. lotsbåtarna.

Vad gäller sjöräddningsinsatser bör i första hand Sjöräddningssällskapets och Sjöfartsverkets fartyg och båtar användas. Det är dock upp till sjöräddningsledaren att avgöra vilka som skall undsätta den nödstälde från fall till fall.

Uppdelningen mellan enheter som kan utföra dirigering och kontroller ombord på fartygen (utlänningskontroll) såväl som sjöräddningsinsatser och de som enbart bör utföra sjöräddningsinsatser kräver att överväganden om lämplig geografisk spridning görs.

Sjöpolisen bör stå kvar under polisens befäl. Det kommer med stor sannolikhet att krävas sjögående resurser i omedelbar anslutning till hamnarna för dirigering och kontroll av de anländande fartygen. Om sjöpolisen behövs längre ut till sjöss bör de, genom samverkan myndigheterna emellan kunna användas även där.

22.4.7 Genomförande

En massflyktssituation kan komma att utveckla sig på sätt som är svåra att förutse. Vi har inte haft möjlighet att simulera olika händelser och pröva lösningar på konkreta problem. De ovan skisserade förslagen är därför att se som en övergripande principmodell.

För en riktig genomlysning av problemet föreslår vi att:

— Kustbevakningen, Försvarmakten, Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen och Generaltullstyrelsen av regeringen ges i uppdrag att — med beaktande av kommitténs ovan gjorda överväganden — tillsammans utarbeta en plan för hantering av massflykt till sjöss.

Reservationer

Reservation av ledamöterna Thomas Julin, Bertil Måbrink, Sverre Palm, Hans Stenberg och Karin Wegestål

Ansvar för sjöräddningstjänsten

I kommitténs arbete har inte gjorts någon mer djupgående analys av var ansvaret för miljö- och sjöräddningstjänsten bör ligga. Vi anser att det finns skäl att ytterligare överväga var ansvaret för miljö- och sjöräddningstjänsten ska ligga. Skälen är följande:

— Det kan vara en effektivitetshöjande åtgärd att lägga ansvaret för sjöräddning och miljöräddning till sjöss under samma huvudman. Därigenom kan ett existerande operativt lednings- och övervakningssystem merutnyttjas. Det kan också ge bättre möjligheter till en samordnad decentraliserad ledningsorganisation.

En utgångspunkt för övervägandena skall självfallet vara att det grundläggande system — där samtliga aktörer till sjöss deltar i samband med sjöräddningsinsats — skall kvarstå.

Med vad vi ovan anført föreslås att ansvaret för miljö- och sjöräddningstjänsten ytterligare utreds. Utredningen bör omfatta frågor som huvudmannaskap, effektivitet och ekonomi.

Reservation av ledamoten Thomas Julin

Ansvar för sjöfartsinspektionen

Kommitténs uppdrag har varit att överväga samordning och effektivisering av statens maritima verksamhet. I stort delar jag kommitténs bedömning att de effektivitetshöjande åtgärder som står att finna finns i samverkan mellan befintliga myndigheter. När det gäller sjöfartsinspektionens hemvist har jag dock en annan åsikt. Den myndighetsutövning/kontrollverksamhet som sjöfartsinspektionen har ansvaret för bör ha sin naturliga hemvist under Kustbevakningens huvudmannaskap.

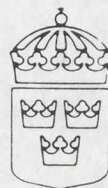
Under kommitténs arbete har det framkommit att det behövs en märkbar förstärkning av fartygsinspektionens resurser. Ett tydligt exempel är norrlandskusten där i dag två inspektörer har ansvaret för ett område som utgör 58% av Sveriges yta. De har tillsynen av sjöfarten längs norrlandskusten samt på de stora sjöarna. Enligt uppgift färdas de under ett år cirka 6 000 mil med bil för att kunna fullfölja sina arbetsuppgifter. Med andra ord förbrukar de en avsevärd tid bara för att förflytta sig inom detta stora område. De kan därför knappast fylla det behov som finns av effektiv inspektionsverksamhet.

Ett flertal allvarliga sjöolyckor de senaste åren, samt den trafik på svenska hamnar med fartyg som på grund av ålder och uteblivet underhåll är i mycket dåligt skick, visar att det finns all anledning att skärpa kontrollen för att garantera sjösäkerheten, samt skyddet av människor, miljö och egendom.

En överflyttning av sjöfartsinspektionen till Kustbevakningen skulle medföra effektivare utnyttjande av den gemensamma personalen. Inspektörerna skulle på ett naturligare sätt än i dag kunna använda sig av sina kollegor i Kustbevakningen inom områden där kustbevakningspersonalen genomgått särskild utbildning och ett större antal kontroller skulle då kunna genomföras. Sjöfartsinspektörerna skulle då själva kunna ägna mer tid åt de mer komplicerade kontrollerna. Väl inplanerade inspektioner bör kunna genomföras av kustbevakningspersonal utan att deras patrullverksamhet blir lidande.

Redan i dag förekommer det ett samarbete mellan sjöfartsinspektionen och Kustbevakningen, där Kustbevakningen med stöd av Sjöfartsverkets kungörelse SJÖFS 1993:2 utför vissa inspektioner. Men av den information jag erhållit, finns det ytterligare uppgifter inom områdena fartygs säkerhet, farligt gods och vattenförorening från fartyg som med fördel kan klaras av Kustbevakningen. Kustbevakningens geografiska täckning av kusten borde i detta sammanhang medföra en effektivitetsvinst.

Kommittédirektiv



Dir. 1993:136

Effektivisering av den statliga maritima verksamheten

Dir. 1993:136

Beslut vid regeringssammanträde den 9 december 1993.

Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Björck, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att utreda statens maritima verksamhet.

Bakgrund

Riksdagen har i samband med behandlingen av 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100, bil. 5) uttalat (bet. 1992/93:FöU9) att en särskild parlamentarisk utredning bör pröva möjligheten att effektivisera den samlade statliga maritima verksamheten. Enligt Försvarsutskottet bör en strategi för denna verksamhet i första hand omfatta marinens, Kustbevakningens, Sjöfartsverkets och sjöpolisens verksamhet. Uppgiftsfördelning, organisation och lagstiftning för området bör ses över av utredningen.

Frågan om organisation, ansvarsfördelning och samverkan inom den del av statens verksamhet som bedrivs till sjöss har utretts i olika sammanhang under den senaste femtonårsperioden. Ett av många resultat av detta arbete var bildandet av Kustbevakningen som en självständig, civil myndighet under regeringen och den översyn av rollfördelningen inom sjöövervakningen som gjordes av Kustbevakningskommittén. En översyn av vissa ledningsfrågor inom sjöräddningstjänsten har nyligen slutförts av Sjöfartsverket. Förslaget bereds nu inom regeringskansliet. Med stöd av

regeringens bemyndigande tillkallade chefen för Försvarsdepartementet i december 1992 en kommitté (dir. 1993:4) med uppgift att utreda påfrestningar och risker i det fredstida samhället m.m. Kommittén, som har antagit namnet Hot- och riskutredningen, skall bl.a. pröva om beredskapsåtgärderna på olika områden i det fredstida samhället är tillräckligt samordnade och om erfarenheter från ett område bedöms kunna utnyttjas i större utsträckning på andra områden.

Sjöpolisen har nyligen setts över av en utredning inom kommittéväsendets ram, Sjöpolisutredningen. Utredningens betänkande Översyn av Sjöpolisen (SOU 1992:51) överlämnades till justitieministern i juni 1992. I 1993 års budgetproposition tog regeringen ställning för att utredningens förslag om en utökning av sjöpolisens organisation borde anstå tills vidare med hänsyn till det statsfinansiella läget (prop. 1992/93:100, bil. 3, s. 66).

Samordning och effektivisering av den statliga maritima verksamheten

Ett betydande arbete har således lagts ner på att finna lämpliga former för den del av den statliga verksamheten som bedrivs till sjöss. Flera myndigheter har uppgifter på detta område. När det gäller de myndigheter som omnämns i riksdagens beslut kan uppgifterna i korthet beskrivas på följande sätt.

Marinen skall bidra till att lösa försvarsmaktens viktigaste uppgift, nämligen att kunna möta ett väpnat angrepp samt att i fred ingripa mot varje form av kränkning mot vårt territorium. Marinen medverkar i sjöräddningstjänsten och miljöräddningstjänsten till sjöss.

Kustbevakningen, som sedan den 1 juli 1988 är en självständig, civil myndighet direkt under regeringen, har till uppgift att i enlighet med särskilda föreskrifter utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet. Kustbevakningen svarar för miljöräddningstjänsten till sjöss och medverkar i sjöräddningstjänsten. När försvarsmakten ingriper mot utländska statsfartyg skall Kustbevakningen samverka med försvarsmakten.

Sjöfartsverkets huvudsakliga uppgift är att svara för huvuddelen av sjöfartens infrastruktur i form av sjövägar och att se till att sjöfart kan bedrivas i svenska farvatten under säkra och effektiva former. Sjöfartsverket svarar för tillsynen av fartyg. Sjöfartsverket svarar också för sjöräddningstjänsten, dvs. för efterforskning och räddning av människor i sjönöd och för sjuktransporter från fartyg. Verksamheten skall inriktas på handelssjöfarten, men även fritidsbåttrafikens och fiskets intressen skall beaktas. Sjöfartsverket är ett affärverk med vissa inslag av

På räddningstjänstområdet har ett antal samrådsorgan inrättats, vars syften också tillgodoser sjöräddningstjänsten och miljöräddningstjänsten till sjöss.

Försvarsutskottet konstaterar i sitt tidigare nämnda betänkande att förutsättningarna för den statliga maritima verksamheten har förändrats i väsentliga hänseenden under de senaste åren. Det säkerhetspolitiska läget i Europa är annorlunda. Trafiken från det tidigare stängda Östeuropa har ökat. De ökade uppgifterna avseende havsfiskeövervakning m.m. kvarstår emellertid enligt utskottet samtidigt som den statsfinansiella situationen ställer stora krav på ekonomiska besparingar inom den statliga verksamheten. En samordning över sektorsgränser som leder till sådana besparingar måste därför tas till vara.

Uppdraget

I likhet med riksdagen anser jag att en parlamentarisk kommitté bör tillkallas för att överväga en ytterligare samordning och effektivisering av statens maritima verksamhet. Uppdraget bör i första hand avse den verksamhet som bedrivs av marinen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och sjöpolisen. Om så bedöms angeläget skall kommittén kunna ta upp också förhållanden inom annan statlig maritim verksamhet med anknytning till utredningsuppdraget i övrigt.

Kommittén skall bedöma om den inriktning som hittills gällt för myndighetsuppgifterna inom denna del av statens maritima verksamhet fortfarande är ändamålsenlig i alla delar med hänsyn till omvärldsförändringarna eller om en förskjutning av tyngdpunkten och insatserna mot något uppgiftsområde bör ske.

I detta sammanhang bör kommittén också pröva om dagens samverkansmönster ger tillräckligt resultat i form av ett effektivt utnyttjande av de samlade statliga resurserna. Kommittén bör i annat fall lägga fram förslag till förbättringar som också kan avse ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och myndigheternas befogenheter. Förslagen skall vara baserade på ekonomiska analyser.

Marinen kommer fr.o.m. den 1 juli 1994 att ingå i den nya myndigheten Försvarsmakten. I högkvarteret kommer bl.a. att finnas en marinledning med ansvar för produktionen av marinförband och beredskap. Kommittén skall hålla sig underrättad om arbetet med bildandet av Försvarsmakten i de delar som berör utredningsuppdraget. Kommittén skall utgå från att ansvaret för civila uppgifter också i fortsättningen skall ligga på civila myndigheter.

En utgångspunkt för utredningsarbetet i övrigt bör vara att kommitténs förslag till förändringar skall göras inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur. Kustbevakningens karaktär som civil, självständig myndighet direkt under regeringen liksom Sjöfartsverkets ställning som affärsverk med huvudansvar för sjösäkerheten och sjöfartens infrastruktur skall bibehållas.

Resultatet av utredningsarbetet skall vara ett samlat underlag för regeringens bedömning av inriktning, ambitionsnivå och effektivitet i den statliga maritima verksamheten.

Övriga frågor

Regeringen har den 2 december 1993 bemyndigat chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om myndighetssamverkan vid gränskontroll i ett EU-perspektiv m.m. (dir. 1993:130). Kommittén bör, eftersom de båda uppdragen har flera beröringspunkter, samråda med den särskilde utredaren liksom med Hot- och riskutredningen.

Kommittén skall också beakta vad som anförs i Hot- och riskutredningens betänkande (SOU 1993:89, s. 12) Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande om samråd kring vissa tänkta händelseförlopp.

Kommittén skall beakta vad som sägs i regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5) och om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

De fackliga huvudorganisationerna bör beredas tillfälle att föra fram synpunkter under utredningsarbetets gång.

Kommittén bör utarbeta förslag till erforderliga författningsändringar.

Utredningsarbetet bör vara avslutat senast den 1 april 1995.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en kommitté - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med högst 9 ledamöter, med uppdrag att utreda statens maritima verksamhet,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

6

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

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns anslag A 2. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om
effektivisering av den statliga maritima
verksamheten (Fö 1993:08)

Dir.
1994:158

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 1994

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen om effektivisering av den statliga maritima verksamheten ges ändrade riktlinjer för uppdraget.

Bakgrund

Riksdagen uttalade i samband med behandlingen av 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil.5, bet. 1992/93:FÖU9, rskr. 1992/93:333) att en särskild parlamentarisk utredning borde pröva möjligheten att effektivisera den samlade statliga maritima verksamheten. Med anledning av riksdagens beslut och med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade chefen för Försvarsdepartementet våren 1994 en kommitté (dir. 1993:136) med parlamentarisk sammansättning för att utreda statens maritima verksamhet. Kommittén har antagit namnet Sjöverksamhetskommittén.

Kommitténs uppdrag avser i första hand den verksamhet som bedrivs av marinen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och sjöpolisen. För utredningsuppdraget gäller enligt de nuvarande direktiven vissa förutsättningar, som begränsar kommitténs handlingsutrymme. Regeringen bedömer nu att kommitténs

2

möjligheter att lägga fram förslag om effektivisering och förbättrad samordning av verksamheten bör vidgas i enlighet med riksdagens beslut. Regeringens direktiv för uppdraget ändras därför.

Uppdraget

Förutsättningarna för den statliga maritima verksamheten har under de senaste åren förändrats i väsentliga avseenden, bl.a. genom det ändrade säkerhetspolitiska läget i Europa och den ökade trafiken från det tidigare stängda Östeuropa. Den statsfinansiella situationen ställer stora krav på besparingar inom den statliga verksamheten. Möjligheterna till samordning över sektorsgränser måste därför tas till vara. Sjöverksamhetskommittén bör därför pröva möjligheten att effektivisera den samlade statliga maritima verksamheten. En strategi för denna verksamhet bör i första hand omfatta marinens, Kustbevakningens, Sjöfartsverkets och sjöpolisens verksamhet. Uppgiftsfördelning, organisation och lagstiftning för området bör ses över av kommittén.

Om så bedöms angeläget skall kommittén kunna ta upp också förhållanden inom annan statlig, maritim verksamhet med anknytning till utredningsuppdraget i övrigt.

Kommittén skall bedöma om den inriktning som hittills gällt för myndighetsuppgifterna inom denna del av statens maritima verksamhet fortfarande är ändamålsenlig i alla delar med hänsyn till omvärldsförändringarna eller om en förskjutning av tyngdpunkten och insatserna mot något uppgiftsområde bör ske.

Resultatet av utredningsarbetet skall vara ett samlat underlag för regeringens bedömning av inriktning, ambitionsnivå och effektivitet i den statliga, maritima verksamheten.

Regeringen beslutade den 14 april 1994 att Utredningen om effektivisering av den statliga maritima verksamheten skall

omfattas av direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23). Dessa direktiv ersätter kommittédirektiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5).

Det som tas upp under **Övriga frågor** i kommitténs nuvarande direktiv skall beaktas i tillämpliga delar.

Utredningsarbetet bör vara avslutat senast vid utgången av år 1995.


Chefen för Försvarsdepartementet bemyndigas att utöka kommittén till högst tio ledamöter.

(Försvarsdepartementet)

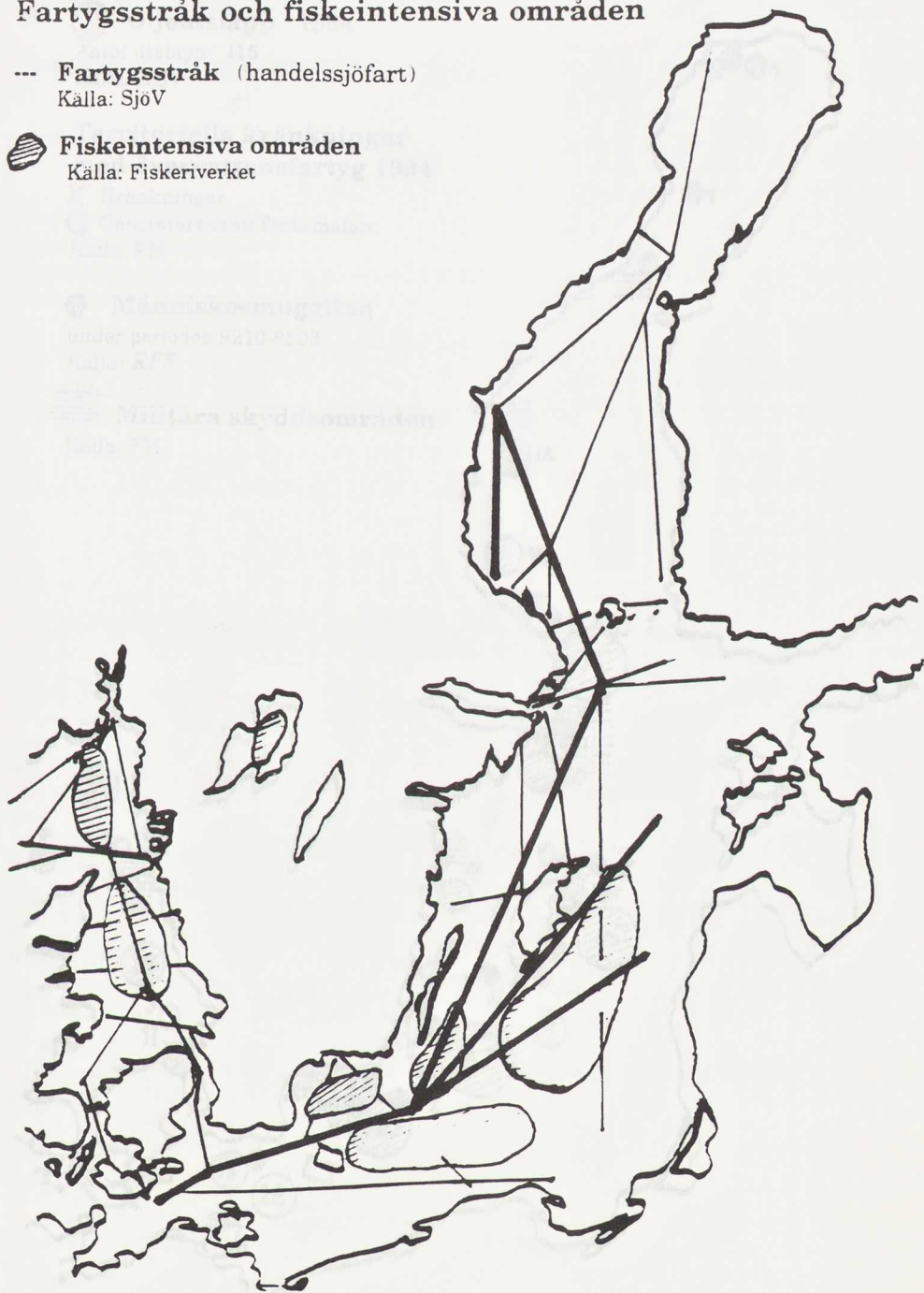
Fartygsstråk och fiskeintensiva områden

--- Fartygsstråk (handelssjöfart)

Källa: SjöV

 Fiskeintensiva områden

Källa: Fiskeriverket



Färdvägar och Färdvägar

Färdvägar och Färdvägar

Färdvägar och Färdvägar



Oljeutsläpp 1994

Antal utsläpp: 415

Källa: KBV

Territoriella kränkningar med övervattensfartyg 1994

X Kränkningar

○ Genomfart utan föranmälan

Källa: FM

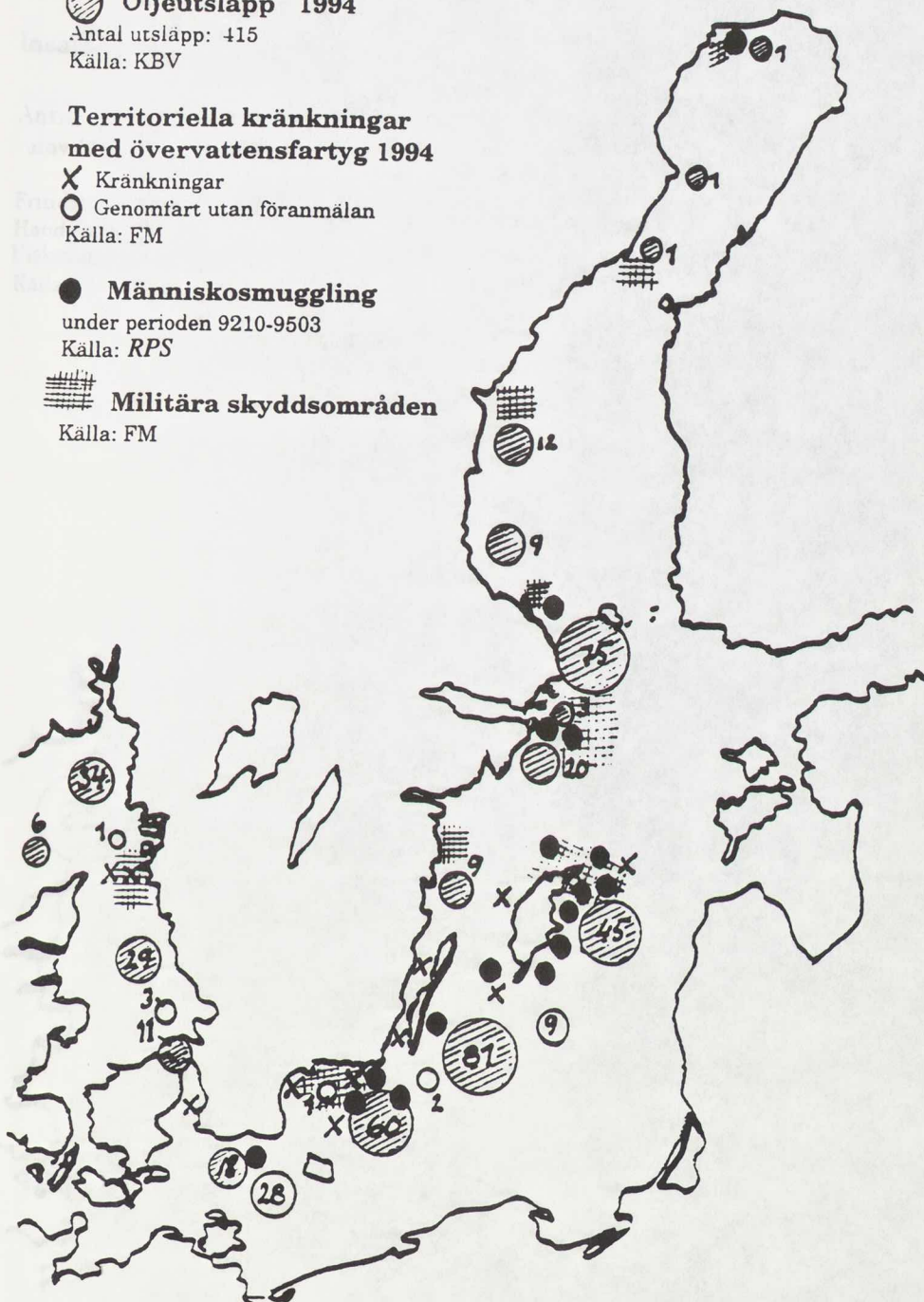
Människosmuggling

under perioden 9210-9503

Källa: RPS

Militära skyddsområden

Källa: FM

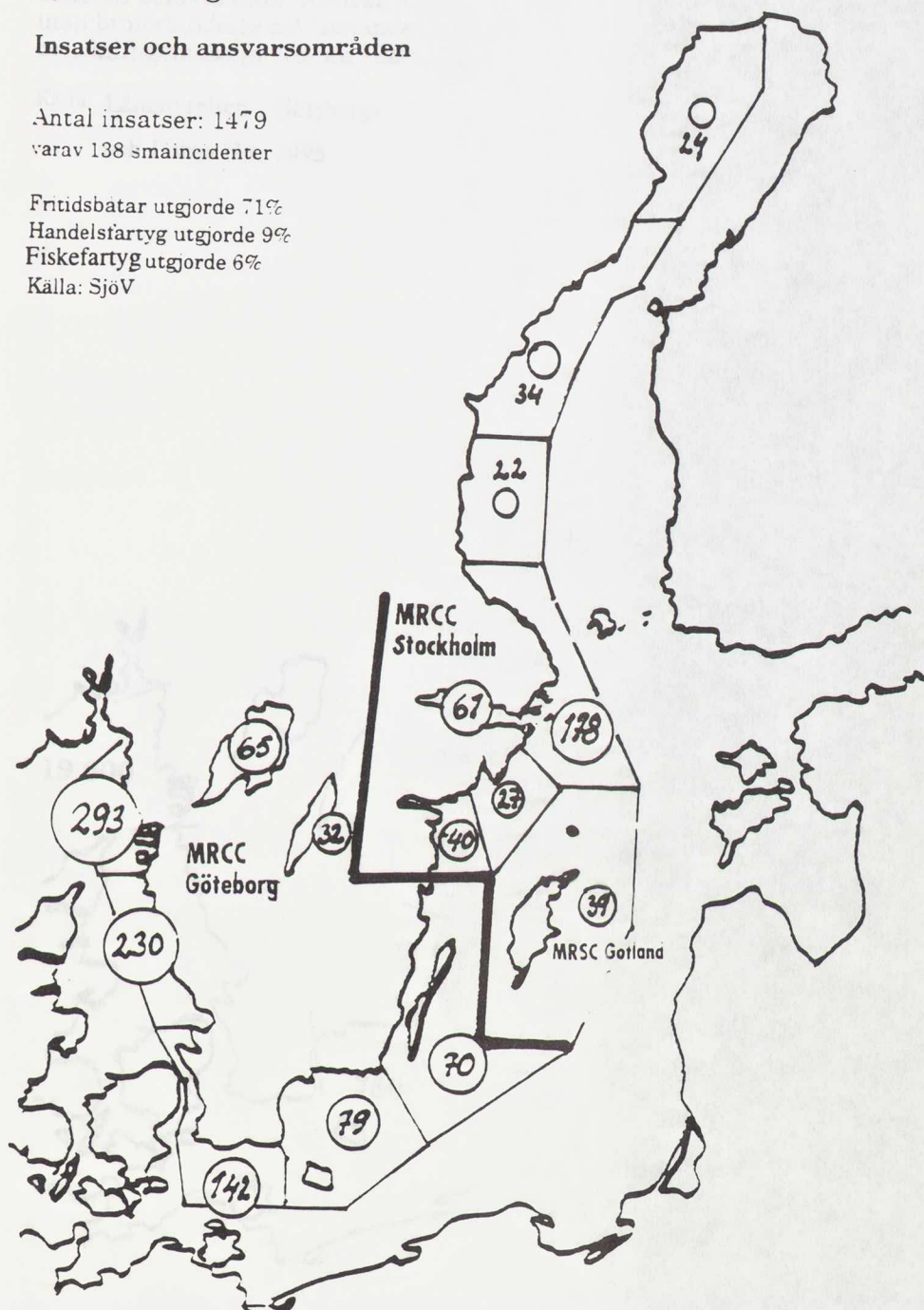


Sjöräddningen 1994

Insatser och ansvarsområden

Antal insatser: 1479
varav 138 smaincidenter

Fritidsbåtar utgjorde 71%
Handelsfartyg utgjorde 9%
Fiskefartyg utgjorde 6%
Källa: SjöV



Map of the State of Georgia

The State of Georgia is divided into 15 counties.

Atlanta is the capital.

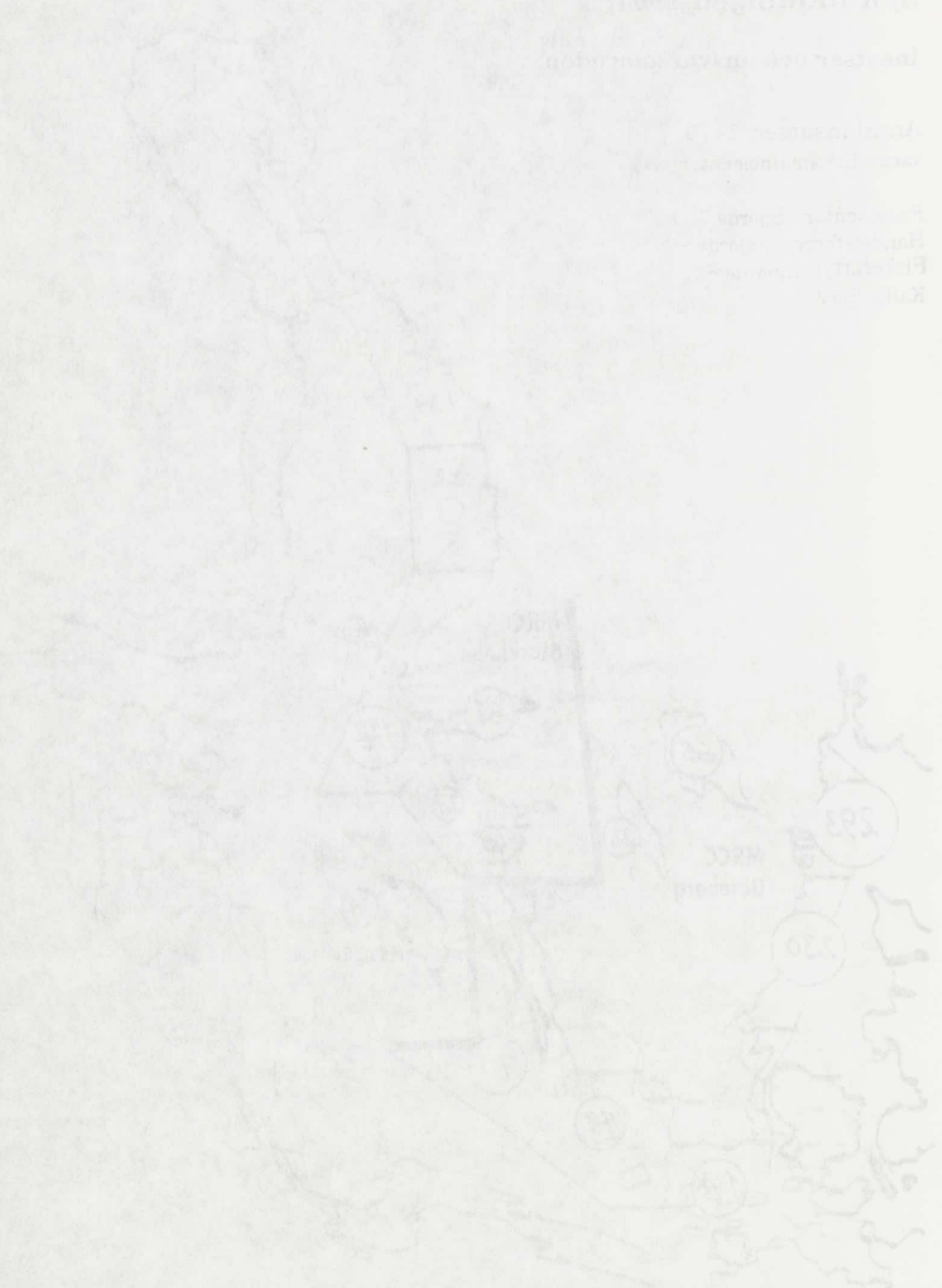
The largest city is Atlanta.

The largest city is Atlanta.

The largest city is Atlanta.

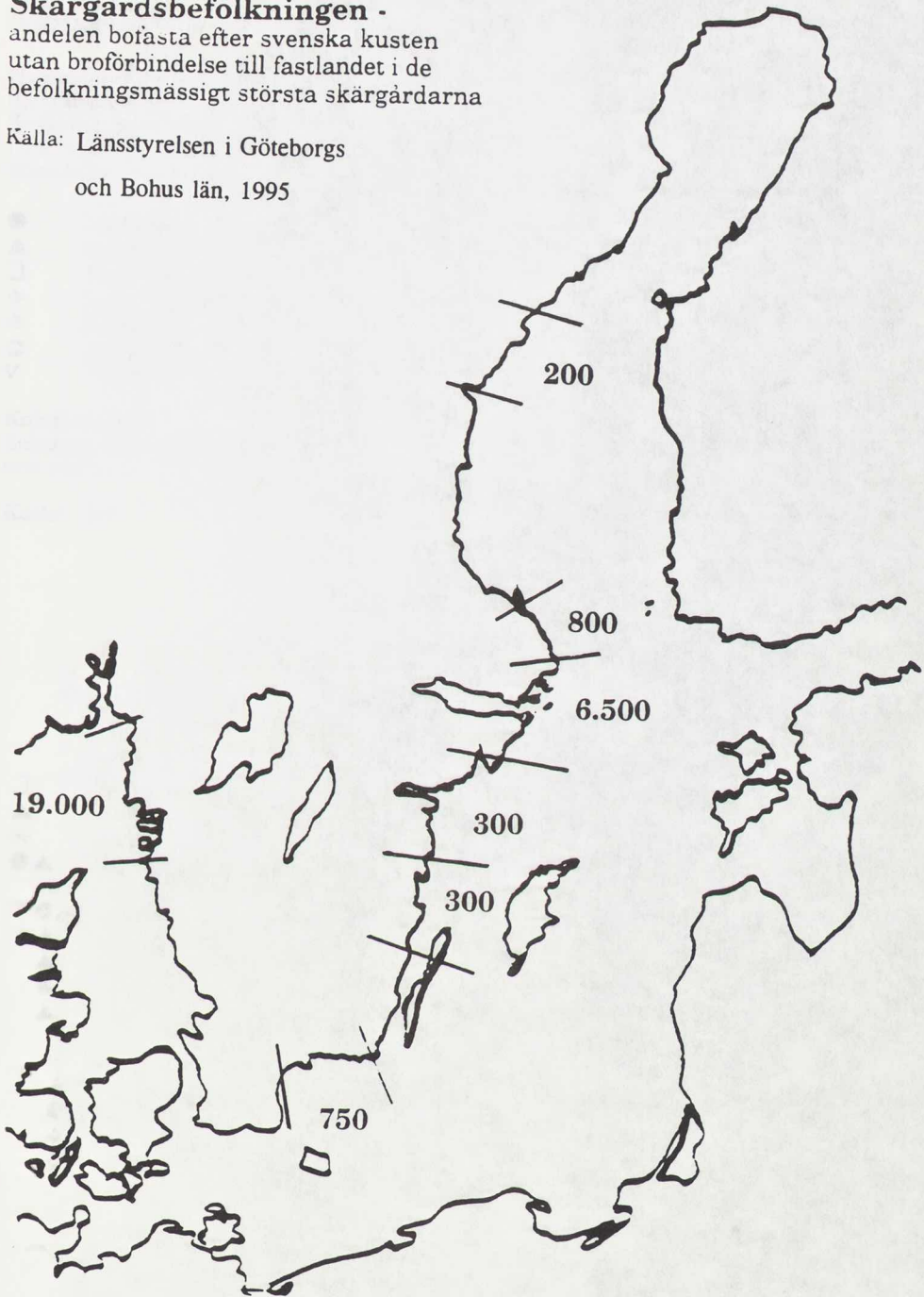
The largest city is Atlanta.

The largest city is Atlanta.

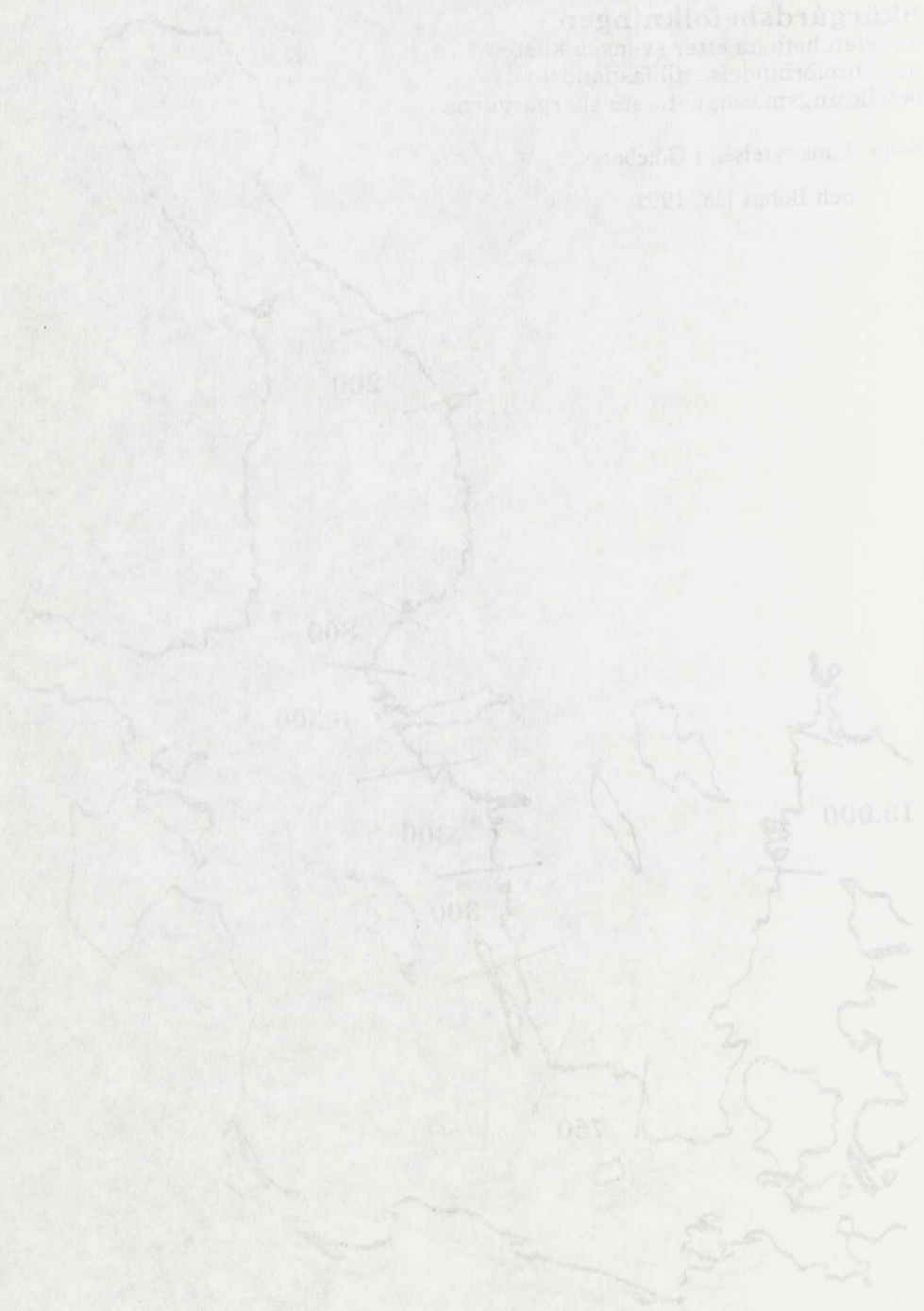


Skärgårdsbefolkningen -
andelen bofasta efter svenska kusten
utan broförbindelse till fastlandet i de
befolkningsmässigt största skärgårdarna

Källa: Länsstyrelsen i Göteborgs
och Bohus län, 1995



Sjögrändsföretaget
 har ett stort antal åker och skog
 och förbrukar till försäkring
 och försäkring för de olika
 delarna i företaget.
 Detta försäkringsföretag
 och bolaget har 1893



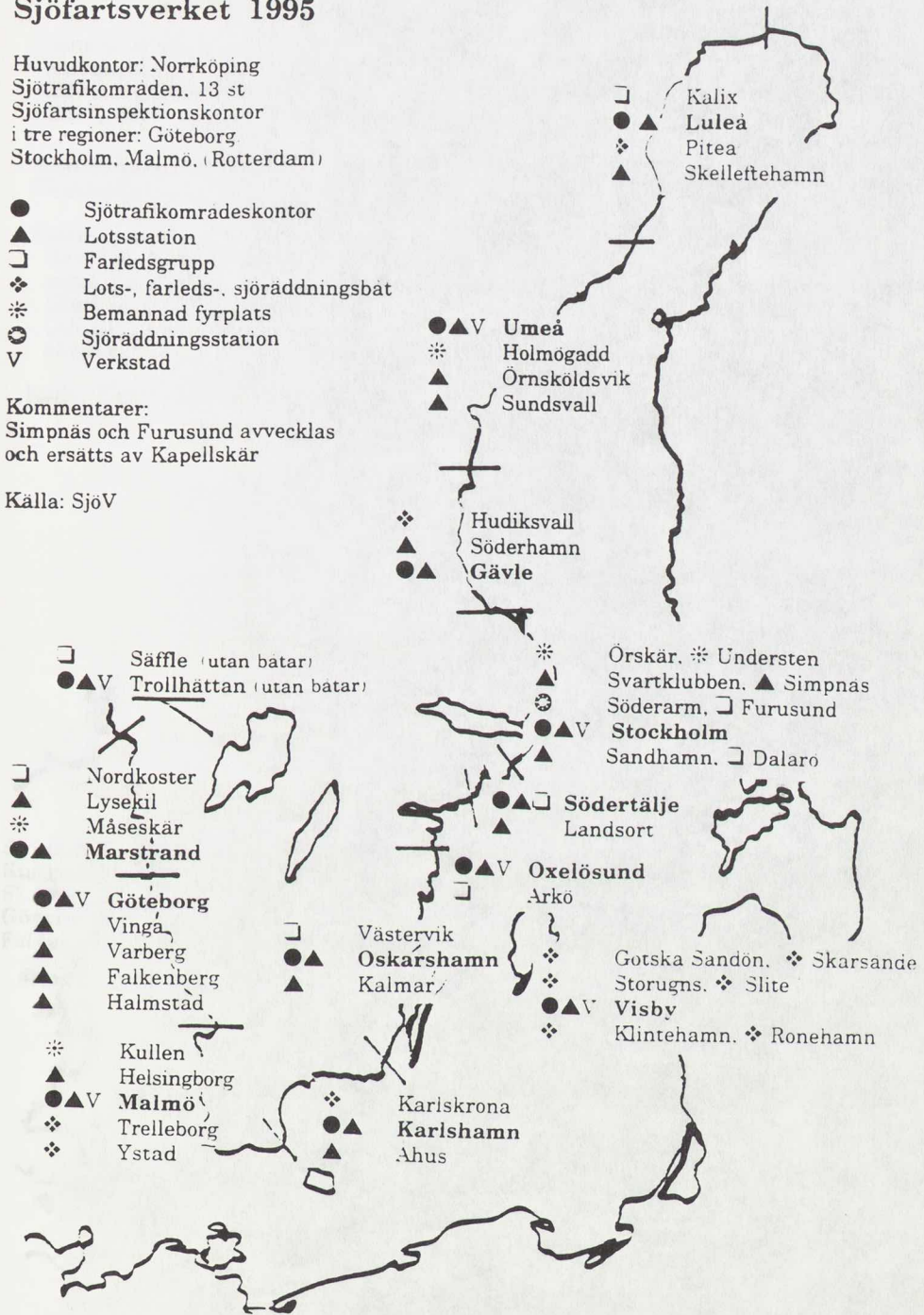
Sjöfartsverket 1995

Huvudkontor: Norrköping
 Sjötrafikområden, 13 st
 Sjöfartsinspektionskontor
 i tre regioner: Göteborg
 Stockholm, Malmö, (Rotterdam)

- Sjötrafikområdeskontor
- ▲ Lotsstation
- Farledsgrupp
- ❖ Lots-, farleds-, sjöräddningsbåt
- * Bemannad fyrplats
- ⊙ Sjöräddningsstation
- V Verkstad

Kommentarer:
 Simpnäs och Furusund avvecklas
 och ersatts av Kapellskär

Källa: SjöV



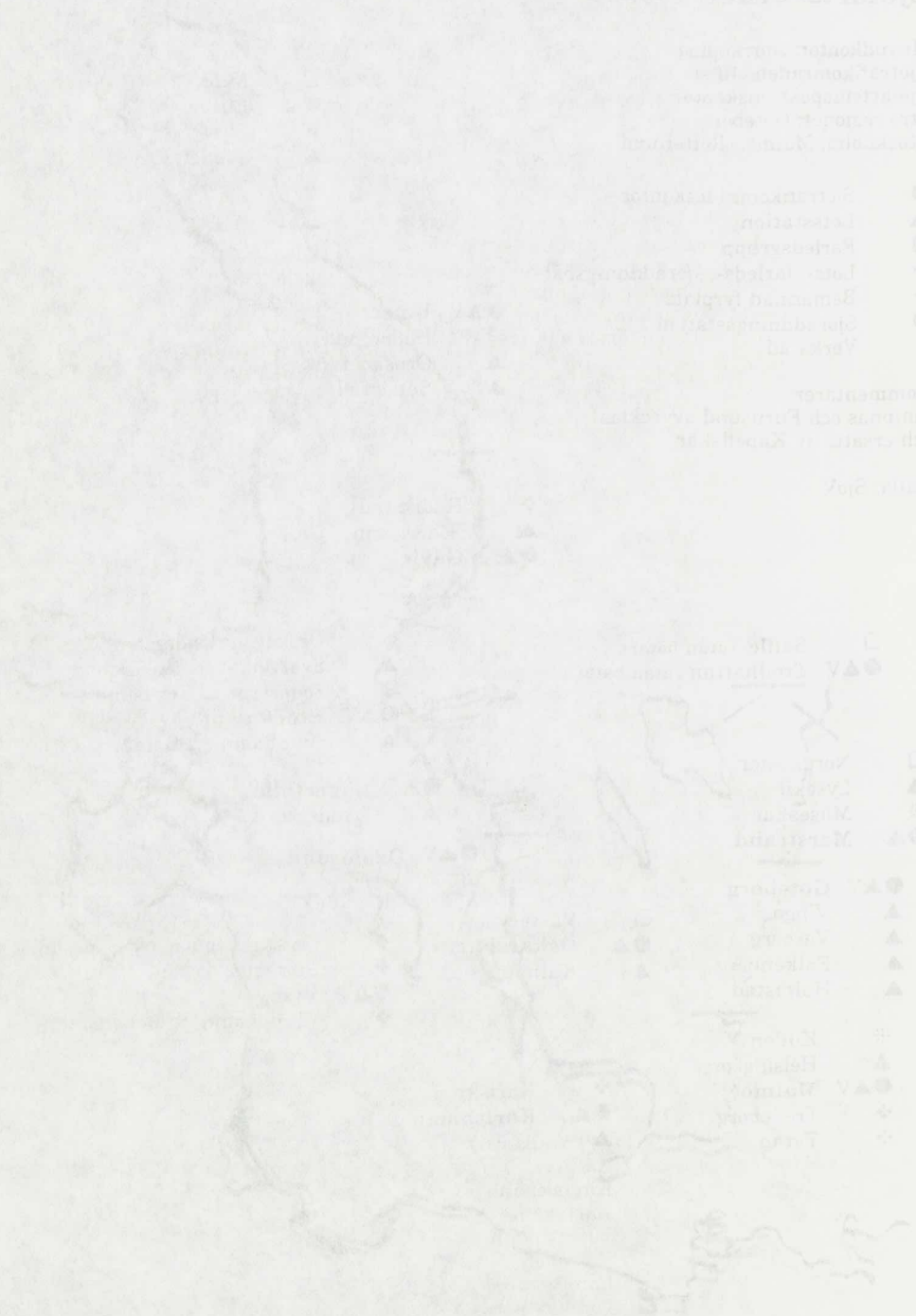
Spitalstadt

1. Spitalstadt
2. ...
3. ...
4. ...

- ...
- ▲ ...
- ...
- ◇ ...
- ⊕ ...
- ⊙ ...
- ∇ ...

Kommunen
Stammes der ...
...
...

1950



- ...
- ▲∇ ...
- ...
- ▲ ...
- ⊕ ...
- ⊙ ...
- ▲∇ ...
- ▲ ...
- ▲ ...
- ▲ ...
- ▲ ...
- ...
- ▲ ...
- ▲∇ ...
- ◇ ...
- ⊙ ...

Kustbevakningen 94/95

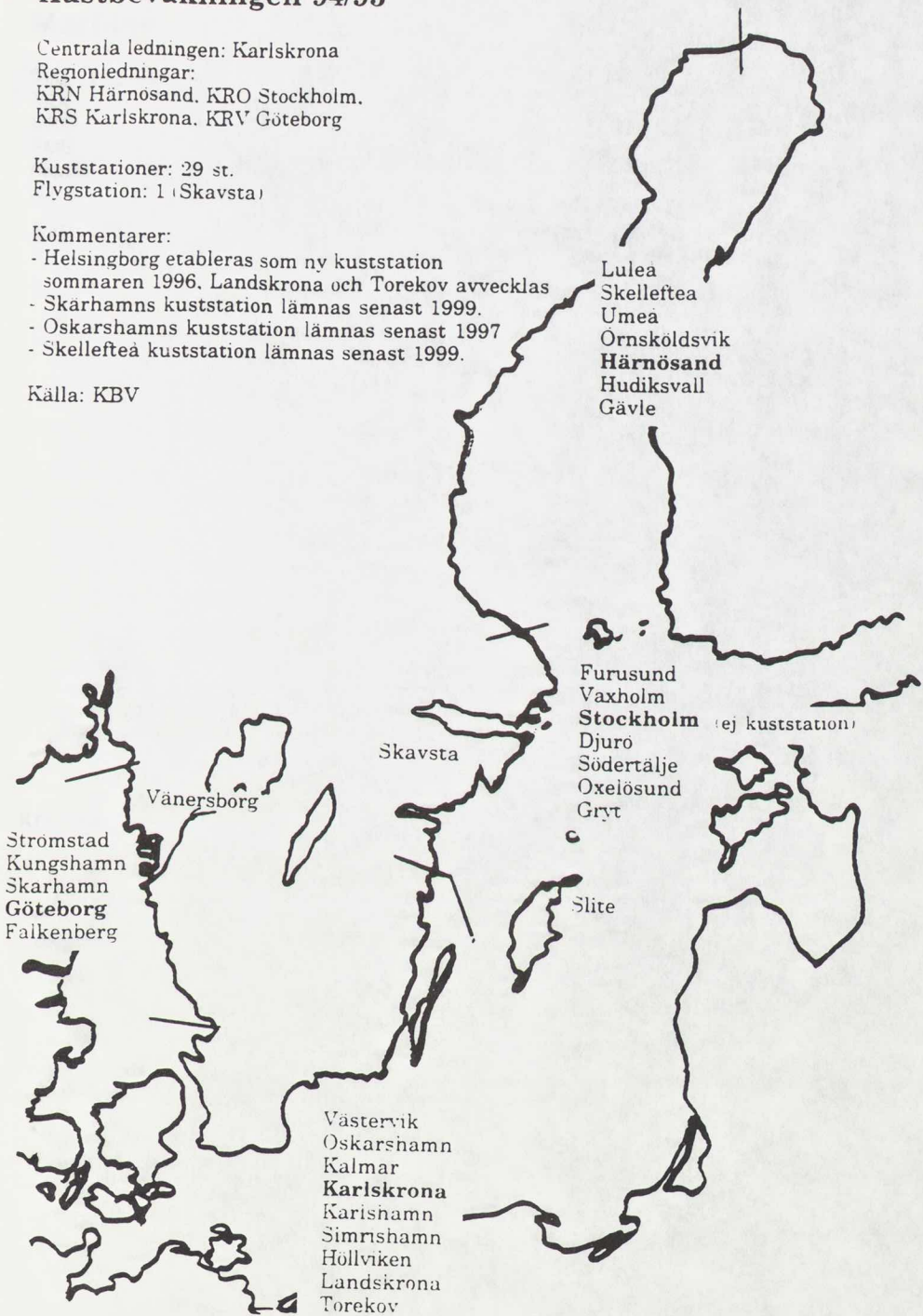
Centrala ledningen: Karlskrona
 Regionledningar:
 KRN Härnösand. KRO Stockholm.
 KRS Karlskrona. KRV Göteborg

Kuststationer: 29 st.
 Flygstation: 1 (Skavsta)

Kommentarer:

- Helsingborg etableras som ny kuststation sommaren 1996. Landskrona och Torekov avvecklas
- Skarhamns kuststation lämnas senast 1999.
- Oskarshamns kuststation lämnas senast 1997
- Skellefteå kuststation lämnas senast 1999.

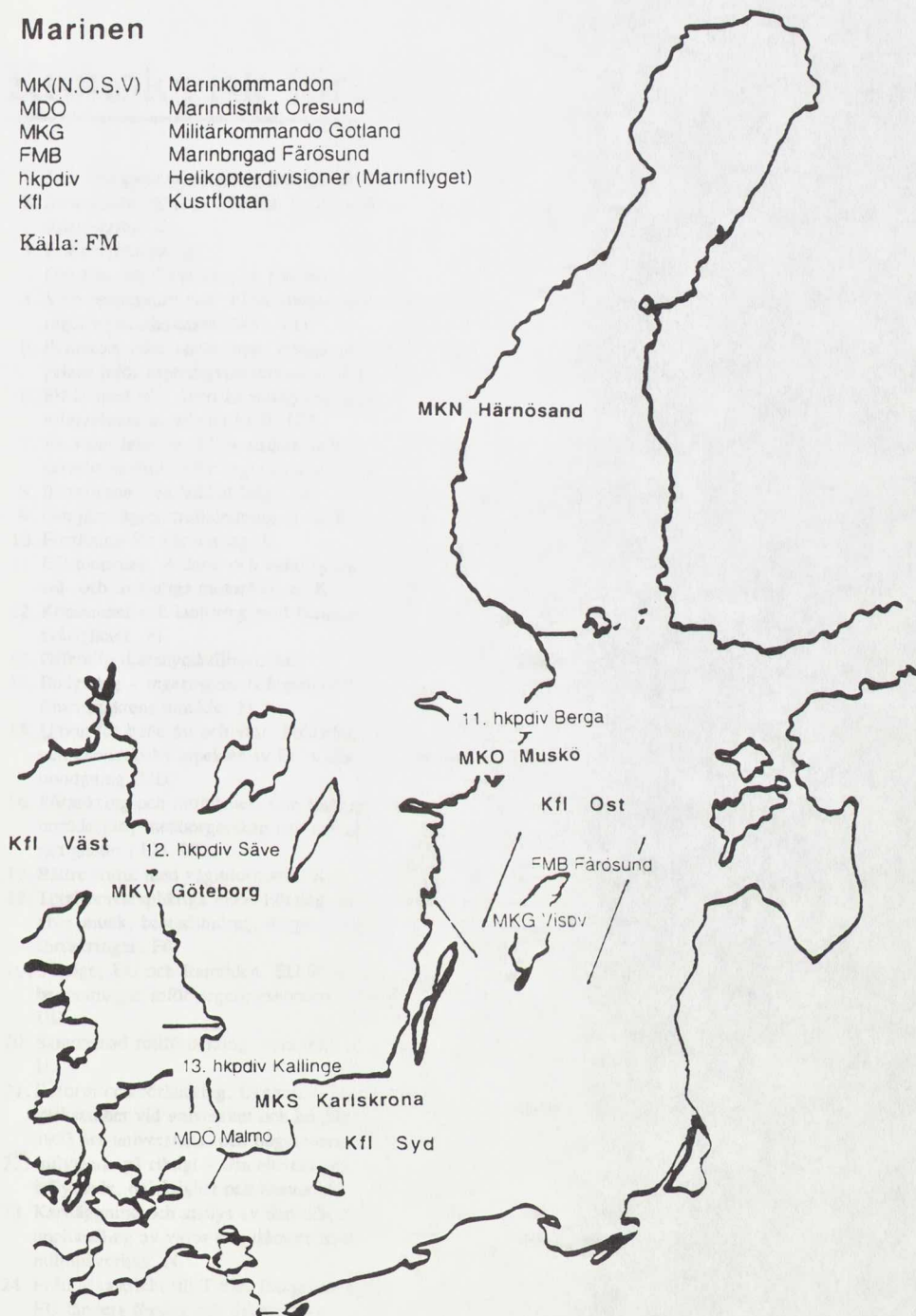
Källa: KBV



Marinen

MK(N.O.S.V)	Marinkommandon
MDO	Marindistrikt Oresund
MKG	Militärkommando Gotland
FMB	Marinbrigad Färösund
hkpdiv	Helikopterdivisioner (Marinflyget)
Kfl	Kustflottan

Källa: FM



WATER RESOURCES

Station

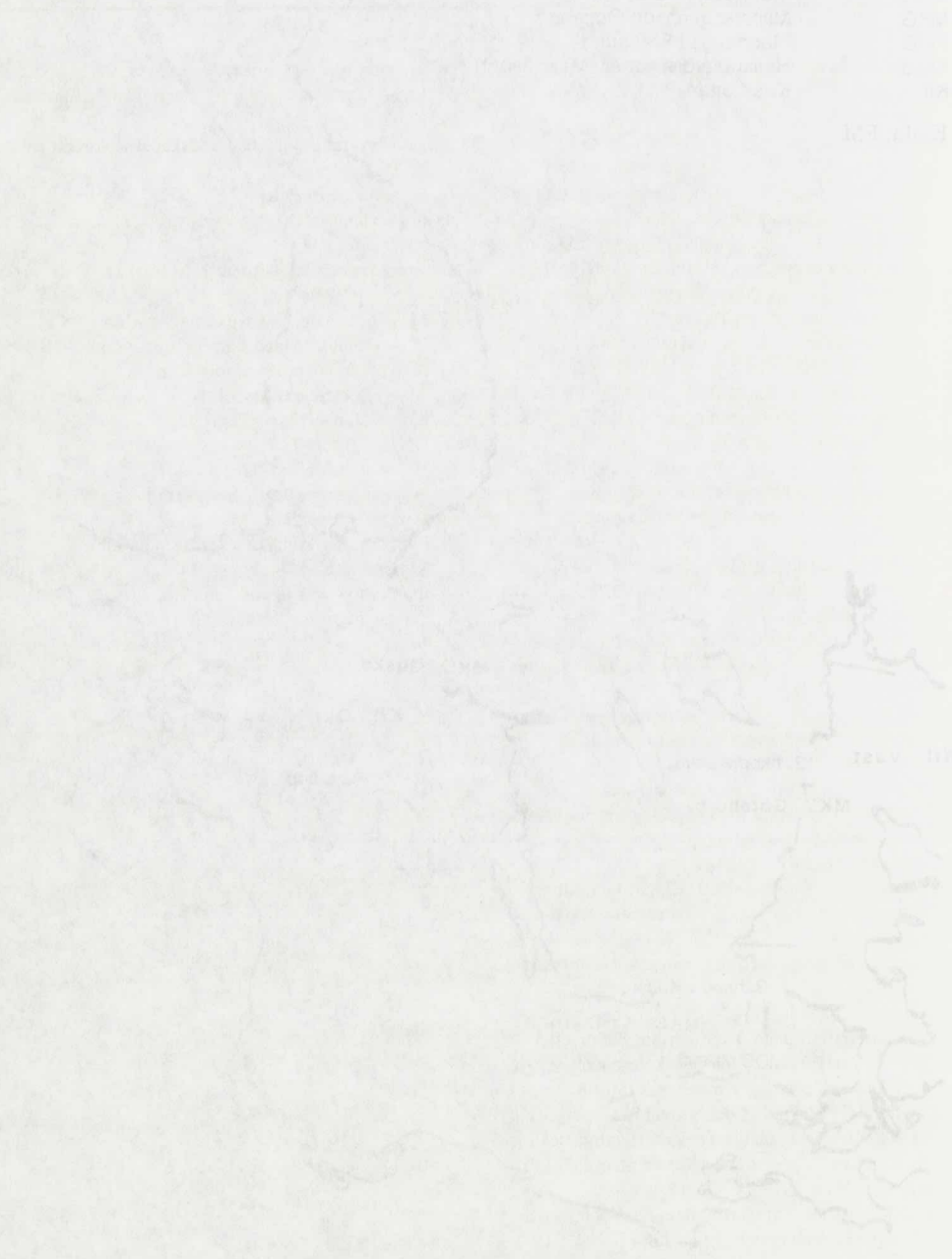
No. 1024

Date

1902

Time

10:30



Station

No. 1024

Date

1902

Time

10:30

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
 2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
 3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
 4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
 5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
 6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
 7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
 8. Batterierna – en laddad fråga. M.
 9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
 10. Forskning för vår vardag. C.
 11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
 12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
 13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
 14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
 15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
 16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
 17. Bättre trafik med väginformatik. K.
 18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
 19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
 20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
 21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
 22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
 23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
 24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
 25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
 26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
 27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
 28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
 29. Forskning och Pengar. U.
 30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
 31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
 32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
 33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
 34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
 35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
 36. Högskola i Malmö. U.
 37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
 38. Nationalstadsparker. M.
 39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
 40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
 41. Statens maritima verksamhet. Fö.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]

Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenårsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]

FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 91 90

