

Maritim samverkan

Betänkande av Maritimitredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:48

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23771-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 19 maj 2011 om Kommittédirektiv (Fö 2011:43) avseende Utökad samverkan och samordning av Sveriges maritima resurser och bemyndigade samtidigt chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för uppdraget. Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Tolgfors, förordnade departementsrådet Jan Hyllander som särskild utredare från och med den 1 juli 2011. Utredningen har antagit namnet Maritimutredningen. Som sekreterare i utredningen förordnades från och med den 3 oktober 2012 departementssekreteraren Fredrik Norberg. Analytikern Anna Forsström förordnades från och med den 16 januari 2012 som sekreterare i utredningen.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 8 september 2012 enhetschef Per Brattén, polisintendent Mats Bråse, kustbevakningsdirektör Kjell Larsson, kommandör Håkan Magnusson, produktionsprocessägare Sven-Peter Ohlsson, rederichef Anders Werner, stabschef Annika Wikingsson och direktör Tomas Årnell. Den 16 januari 2012 entledigades direktör Tomas Årnell och istället förordnades rederidirektören Peter Fyrby.

Utredaren överlämnar betänkandet *Maritim samverkan* (SOU 2012:48). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm, 4 juli 2012

Jan Hyllander

/Anna Forsström
Fredrik Norberg

Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	Inledning	7
2.1	Utredarens uppdrag	7
2.2	Arbetsform	7
2.3	Avgränsningar och inriktning.....	8
2.4	Bakgrund och politiska utgångspunkter	9
2.5	Tidigare utredningar.....	11
3	Nuvarande struktur	19
3.1	De sjöverkande myndigheterna.....	19
3.1.1	Sjöfartsverket.....	19
3.1.2	Kustbevakningen.....	23
3.1.3	Tullverket	31
3.1.4	Polisen.....	32
3.1.5	Trafikverket.....	35
3.1.6	Havs- och vattenmyndigheten	36
3.1.7	Försvarsmakten	37
3.2	Sjöräddningssällskapet	42
3.3	Samverkan – nuvarande författningsreglering.....	43
3.3.1	Grundläggande utgångspunkter.....	43
3.3.2	Andra regler med inverkan på samverkan	46
3.4	Andra länders struktur.....	54
3.4.1	Danmark.....	54
3.4.2	Finland	55
3.4.3	Norge.....	59
4	Utredarens överväganden och förslag	63

4.1	Allmänna överväganden.....	63
4.2	Utvecklingsområden för samverkan.....	65
4.2.1	Merutnyttjande av resurser	65
4.2.2	Infrastruktur	68
4.2.3	Personalfrågor.....	71
4.2.4	Sjöövervakning och sjöinformation.....	75
4.2.5	Investeringsplaner.....	78
4.2.6	Råd för maritim samverkan (MARSAM)	80
4.3	Sjö- och flygräddning	81
4.4	Ett samlat Sjöförsvaret.....	88
4.5	Försvarsplanering.....	90
4.6	Särskilda författningsfrågor.....	92

1 Sammanfattning

Utredaren har skapat en överblick över de statliga sjöverkande myndigheternas maritima verksamhet genom en kartläggning av ansvar, uppgifter, organisation, resurser, lokalisering och nuvarande samverkan. Fokus har varit på den operativa verksamheten. Till kartläggningen hör även en genomgång av relevant författningsreglering.

Det är utredarens bedömning att svenska staten saknar en samlad strategisk överblick av myndigheternas maritima verksamhet. Därmed blir det svårt att driva en samlad långsiktig strategisk inriktning och utveckling av myndigheterna. Den bristande överblicken beror bland annat på att den maritima verksamheten är fördelad på ett stort antal myndigheter som lyder under flera olika departement. De ordinarie besluts- och styrningsprocesserna inom och mellan Regeringskansliet och myndigheterna förefaller otillräckliga för att skapa en tydligare strategisk inriktning.

Efter en internationell utblick drar utredaren slutsatsen att det är svårt att finna två länder som har samma typ av struktur och ansvarsfördelning när det gäller statens maritima verksamhet. Det gäller även de nordiska länderna. Däremot är de funktioner som finns för att lösa uppgifterna likartade men kan i vissa länder hör till militära myndigheter och i andra länder till civila myndigheter.

Utredaren konstaterar att de svenska sjöverkande myndigheterna sammantaget har ett stort antal plattformar och andra resurser och att myndigheterna i varierande utsträckning är beroende av varandra för att kunna lösa sina uppgifter. Med utgångspunkt i principerna för budgetering och redovisning är det naturligt för myndigheter att eftersträva egna resurser för att lösa sina uppgifter, och detta bör

givetvis vara huvudregeln. Med hänsyn till hur den svenska modellen för statlig maritim verksamhet är uppbyggd och den potential som finns för merutnyttjande av befintliga resurser är det emellertid vare sig rationellt eller effektivt från statens övergripande perspektiv att dessa principer tillämpas undantagslöst. Ett tydligt exempel på rationell och effektiv samverkan på den maritima arenan är att Tullverket använder Kustbevakningen som sin maritima plattform istället för att ha egna fartyg och båtar.

Samtidigt är det angeläget att staten för varje myndighet kan precisera vilka uppgifter som är dimensionerande för myndighetens resurser. Därför är det viktigt att i så stor utsträckning som möjligt ha en långsiktig planering för myndigheternas samverkan och stöd till varandra vilket i sin tur bör återspeglas i Regeringskansliets budgetarbete och fördelning av anslagsmedel.

Utredaren har under arbetets gång identifierat ett antal utvecklingsområden för samverkan. Syftet är att stärka och utveckla de sjöverkande myndigheternas samverkan i syfte att sammantaget uppnå ökad effektivitet, flexibilitet och operativ effekt på det maritima området. De utvecklingsområden som redovisas i rapporten är merutnyttjande av myndigheternas operativa resurser, infrastruktur, personalfrågor, sjöövervakning och sjöinformation samt investeringsplaner. För att få en mer strukturerad gemensam hantering av dessa frågor föreslås inrättande av ett särskilt råd för maritim samverkan, kallat MARSAM. Rådet kommer bidra till den strategiska överblick som staten saknar och förbättra statens möjligheter till strategisk inriktning av den maritima verksamheten.

Vidare föreslår utredaren att regeringen överväger att på sikt förändra huvudmannaskap för sjö- och flygräddningen, inklusive organisation och ansvar för räddningshelikopterverksamheten, även kallad SAR med engelsk förkortning. Sjöfartsverket som idag ansvarar för verksamheten hanterar den väl men utredaren anser att det finns långsiktiga synergieffekter och effektivitetsvinster i att Kustbevakningen får huvudmannaskap för sjö- och flygräddning och att Försvarmakten återfår ansvar för att tillhandahålla SAR-helikoptertjänst i samband med att Helikopter 14 (NH90) införs i Försvarmaktens helikopterflottilj.

Utredaren har även ett mer långsiktigt inriktat förslag som kommer kräva ytterligare studier och överväganden. Förslaget innebär att skapa

ett samlat Sjöförsvaret som inkluderar både Kustbevakningen och Marinen. Mot bakgrund av omvärldsutvecklingen, bedömningar av utmaningar och hot, myndigheternas närliggande och delvis överlappande uppgifter, likartade resurser samt utvecklingspotentialen i myndigheternas samverkan, är det utredarens bedömning att statens maritima verksamhet på sikt kan bedrivas mer effektivt om Kustbevakningen och Marinen integreras till ett samlat Sjöförsvaret inom ramen för en myndighet. Hänsyn måste emellertid tas till kustbevakningsfunktionernas särskilda karaktär, inklusive polisiära befogenheter och förutsättningar för vissa internationella samarbeten. Enligt utredaren är det i ett långsiktigt perspektiv inte rationellt att ha två stora statliga flottor med närliggande och delvis överlappande uppgifter organiserade i två separata myndigheter. Det har inte varit möjligt att, inom ramen för denna utredning, lämna ett mer genomarbetat förslag då detta bland annat kräver en översyn av författningsmässiga aspekter på frågan. Inspiration till en sådan förändring går emellertid att finna i grannlandet Norge. Kystvakten (svenska Kustbevakningens motsvarighet) och Kysteskadren (svenska flottans motsvarighet) utgör där tillsammans Sjöförsvaret inom ramen för det norska försvaret, men Kystvakten har en särställning med hänsyn till kustbevakningsfunktionernas särskilda karaktär.

Försvarsplanering har under det senaste decenniet inte varit föremål för en samlad process och mot bakgrund av den försvarspolitiska inriktning som fastslogs 2009 har regeringen beslutat om nya anvisningar för försvarsplanering. Utredaren lämnar därför vissa förslag avseende personal och materiel inom de sjöverkande myndigheterna som bör inkluderas i försvarsplanering för krig och höjd beredskap.

Avslutningsvis pekar utredaren på vissa särskilda författningsfrågor som bör uppmärksammas.

2 Inledning

2.1 Utredarens uppdrag

Regeringen har beslutat om kommittédirektiv¹ och utsett en särskild utredare av Sveriges maritima resurser. Utredaren ska lämna förslag som främjar ett effektivt och flexibelt utnyttjande av Sveriges maritima resurser genom stärkt operativ samverkan mellan sjöverkande myndigheter och ökad samordning av myndigheternas maritima resurser. Förslagen ska ta sin utgångspunkt i en kartläggning av nuvarande förhållanden. Både civila och militära myndigheter omfattas av uppdraget. Om författningsmässiga hinder för samverkan och samordning identifieras ska utredaren föreslå lämpliga författningsförändringar.

2.2 Arbetsform

Utredaren har tagit del av tidigare utredningar, rapporter och propositioner samt underlag från myndigheter och andra organisationer.

En särskild expertgrupp etablerades med representanter för närmast berörda myndigheter. Experterna har bistått med skriftligt underlag och muntliga synpunkter vad gäller nuvarande struktur i Sverige samt varit till stor hjälp i samband med ett omfattande studiebesöksprogram för utredaren och utredningssekreterarna. Samtal har förts med ett stort antal företrädare för myndigheter och

¹ Kommittédirektiv 2011:43, Utökad samverkan och samordning av Sveriges maritima resurser.

med företrädare för den ideella organisationen Sjöräddningssällskapet samt andra relevanta organisationer. Vidare bildades en referensgrupp med representanter för närmast berörda departement, för diskussioner på politisk nivå.

En internationell utblick har gjorts med fokus på Danmark, Finland och Norge.

2.3 Avgränsningar och inriktning

Direktiven för denna utredning ger ett brett mandat att se över möjligheterna till ökad samverkan och samordning av Sveriges maritima resurser. Av nödvändighet har dock vissa avgränsningar och preciseringar gjorts.

Samverkan är ett medel för att nå ett mål. Med samverkan avses i denna utredning dialog och samarbete mellan myndigheter och andra aktörer i syfte att uppnå ökad effektivitet, flexibilitet och operativ effekt, bland annat genom ökad samordning av resurser. Med maritima resurser avses främst de operativa resurser berörda myndigheter disponerar för sin verksamhet, till exempel fartyg, båtar, flyg, anläggningar, ledningscentraler, infrastruktur och personal.

De sjöverkande myndigheter som omfattas av utredningen är i första hand Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Polisen, Trafikverket, Havs- och vattenmyndigheten och Försvarmakten. Myndigheter som har ett ansvar för verksamhet till sjöss men inte har egna operativa resurser såsom Tullverket, berörs av utredningen men står inte i fokus.

Sjöfartsverket har ansvar för sjöfartens säkerhet och framkomlighet inklusive ett samlat ansvar för sjöräddning. Kustbevakningen ansvarar, bland annat, för att bedriva sjöövervakning och att utföra räddningstjänst till sjöss samt har vissa ordningshållande och brottsbekämpande uppgifter och befogenheter. Polisen har ansvar för att förebygga brott, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, bedriva spaning och göra brottsutredningar. Trafikverket ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet inklusive sjöfart och driver därtill färjerederi (gula färjorna). Havs- och vattenmyndigheten har ett samlat ansvar för införande, genomförande och utveckling av svensk havsplanering samt ansvar för fiskeriresurserna och fiskerikontrollen. Slutligen är det Försvarmaktens uppgift att försvara Sverige och

främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet, upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och, med befintliga förmågor och resurser, bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.

På flera områden finns samverkan mellan de sjöverkande myndigheterna, och viss samordning av resurser, delvis reglerad i överenskommelser och samarbetsavtal. Utöver de statliga myndigheterna berörs även Sjöräddningssällskapet i denna utredning, mot bakgrund av dess betydande roll inom sjöräddning.

Tidigare utredningar har på olika sätt varit avgränsade och/eller fokuserade på vissa myndigheter eller enbart vissa delar av den maritima verksamheten. I denna utredning är syftet bland annat att skapa en överblick över Sveriges maritima verksamhet genom en kartläggning av de sjöverkande myndigheternas ansvar, uppgifter, organisation, resurser, lokalisering och nuvarande samverkan, med fokus på den operativa verksamheten.

I kapitel 3 redovisas berörda myndigheter, Sjöräddningssällskapet samt nuvarande författningsreglering. Kapitlet avslutas med en kortfattad redovisning av motsvarande myndighetsstruktur i Danmark, Finland och Norge.

I kapitel 4 redovisas utvecklingsområden och en ny maritim samverkansstruktur som bland annat ska bidra till mer detaljerade underlag för beslut. Vidare redovisas ett par förslag som är mer långsiktigt inriktade. Det har emellertid inte varit möjligt, att inom ramen för denna utredning, göra närmare kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser.

2.4 Bakgrund och politiska utgångspunkter

Bakgrunden till regeringens direktiv är en utveckling och en inriktning av verksamhet som regering och riksdag har redovisat i olika sammanhang de senaste åren. Det följande är en sammanställning av relevanta delar.

Utmaningar och hot som samhället har att förhålla sig till förändras.

Gränsöverskridande kriminalitet, terrorism, miljöhot och kriser av olika slag är exempel på utmaningar som myndigheter har att brottas med. Hot mot säkerheten tar nya former, de är gränslösa, komplexa och föränderliga. Mot denna bakgrund har följande mål för Sveriges säkerhet fastställts av riksdag och regering med utgångspunkt i omvärldsanalyser och andra underlag från bland annat Försvarsberedningen som har haft ett betydligt bredare mandat än enbart försvarsfrågor.

Målen för vår säkerhet är:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Med denna definition hotas vår säkerhet även av företeelser som till exempel miljöförstöring och klimatförändringar. Säkerhet är därmed ett vidare begrepp än skydd av det egna fysiska territoriet och målen för vår säkerhet berör i stort sett samtliga utgiftsområden. Med andra ord krävs en samlad syn och ett tvärsektorielt perspektiv på säkerhetsarbete. Det tvärsektoriella perspektivet inkluderar naturligtvis ökad civil-militär samverkan, något som är angeläget både nationellt och internationellt.

Sveriges syn på utmaningar och hot är givetvis en återspeglning av globala och regionala trender som vi förhåller oss till även i internationellt samarbete. Som en konsekvens ställer EU-lagstiftning och etablerade internationella samverkansformer, inom och utanför EU, krav på samverkan mellan svenska myndigheter och mellan myndigheter i Sverige och andra länder. Deltagande i bi- och multilaterala samarbeten och överenskommelser i Östersjöregionen samt Kattegatt och Nordsjön är viktiga för Sveriges säkerhet i den vida mening som ovan nämnda mål anger. Regeringen understryker dessutom att internationella samarbeten och internationell övningsverksamhet stärker den gemensamma förmågan att hantera olyckor, allvarliga händelser och kriser och att det även av det skälet är viktigt att svenska myndigheters samverkan och samordning av resurser utvecklas.

Norden och Östersjöregionen präglas idag av stabilitet, dialog och samarbete som dock kan utvecklas ytterligare även om nordiskt samarbete utvecklats på många områden. Alla Östersjöstater utom

Ryssland är med i EU och endast Finland, Sverige och Ryssland står utanför Nato. Dock finns flera samarbetsfora där samtliga stater ingår och gemensamma ekonomiska samt miljömässiga intressen ger en grund för utveckling av samarbete och samverkan. Handel och resande i Östersjöregionen har ökat markant. Volymerna av bland annat olja och gas som transporteras från Ryssland genom regionen har flerdubblats, vilket ökar det strategiska intresset för regionen ur såväl EU-ländernas perspektiv som från ryskt håll. De miljörisker som är förknippade med den ökande ryska olje- och gasexporten genom Östersjön och från hamnar på Kolahalvön påverkar de nordiska länderna. Därutöver ökar också den övriga sjötrafiken i Östersjöregionen. Utmaningarna ligger bland annat i att öka säkerheten i transportflöden och den gemensamma förmågan att hantera olyckor och incidenter samt andra hot mot sjöfarten.

I detta perspektiv har myndigheter med maritima resurser över tid utsatts för förändrade förutsättningar och ökade krav på bland annat samverkan och samordning av resurser. De förändrade förutsättningarna återspeglas delvis i olika reformer som bland annat har lett till förändringar i myndighetsstrukturer och myndigheters ansvar och uppgifter. Det gäller till exempel stärkt krisberedskap och skapandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt tillkomsten av den nya Havs- och vattenmyndigheten som bland annat ansvarar för svensk havsplanering och fiskerikontroll. Vidare har Kustbevakningens ansvar och roller utvecklats med tiden, bland annat beträffande uppgiften att samordna och förmedla sjöinformation samt avseende polisiära befogenheter.

Till relevanta reformer hör utvecklingen av vår säkerhetspolitik med en etablerad solidaritetsförklaring och den nya inriktningen för Försvarsmakten som riksdagen beslutade år 2009. Solidaritetsförklaringen innebär att Sverige inte kommer förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba en annan medlemsstat eller nordiskt land, och vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. När det gäller militära angrepp innebär det att Sverige bör kunna såväl ge som ta emot militärt stöd.

2.5 Tidigare utredningar

De maritima resurserna i Sverige har utretts i olika former vid ett

flertal tillfällen i modern tid. Det har handlat om statliga offentliga utredningar, regeringsuppdrag åt myndigheter och i andra former. I det följande refereras till vissa relevanta utredningar.

Statskontoret fick våren 2010 regeringens uppdrag att, inom gällande regelverk för berörda myndigheter, utreda och föreslå åtgärder för resurseffektivitet inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Uppdraget omfattade inte den operativa verksamheten hos berörda myndigheter. I slutrapporten Ökad sjöstödssamverkan! (överlämnad till Försvarsdepartementet i maj 2011) konstaterar Statskontoret att viss myndighetssamverkan sker avseende stödfunktioner och att det finns en begränsad besparingspotential genom ökad samverkan inom utbildning, upphandling av standardbetonade produkter, underhåll samt teknikstöd. Dock bedömer Statskontoret att det rimligen finns större potentiella besparingar inom operativ samverkan mellan myndigheter med maritima resurser. Statskontorets rapport är överlämnad till utredningen Fö 2011:01 Utökad samverkan och samordning av Sveriges maritima resurser.

Försvarsstrukturutredningen (SOU 2011:36) från april 2011 är den senaste i en serie utredningar med fokus på olika aspekter av stöd till Försvarmakten. Försvarsstrukturutredningen hade regeringens uppdrag att, bland annat, lämna förslag på en mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv materiel- och logistikförsörjning på försvarsområdet. I efterföljande proposition En effektivare försvarslogistik (2011/12:86) föreslog regeringen åtgärder för att effektivisera försvarslogistiken för att dels möjliggöra omställningen till ett mer användbart och tillgängligt försvar genom effektiviseringar av stödverksamheten, dels skapa en mer ändamålsenlig beställar- och utförarorganisation. Regeringens inriktning är att försvarslogistiken inom försvaret ska rationaliseras och effektiviseras på flera olika sätt, bland annat genom samverkan med övrig statsförvaltning. Mot bakgrund av både Försvarsstrukturutredningen och en gemensam redovisning från Försvarmakten och Försvarets materielverk ansåg regeringen att delar av den logistikverksamhet som bedrivs vid Försvarmakten bör inordnas i Försvarets materielverk. Enligt regeringen borde materiel- och logistikförsörjningen organiseras inom ramen för en tydligare och effektivare uppgifts- och ansvarsfördelning mellan Försvarmakten som beställare och Försvarets materielverk som leverantör. Effektiviseringarna och rationaliseringarna av försvarets stödverksamhet bedömdes innebära att 760 miljoner

kommer att kunna tillföras förbandsverksamheten och insatsorganisationens uppbyggnad från och med 1 januari 2015. Den mest uttalade maritimt orienterade förändringen är att Marinverkstäderna flyttas till Försvarets materielverk. För mer historik kring stödet till Försvarmakten se även Ett användbart och tillgängligt försvar – stödet till Försvarmakten (Fö 2009:A) samt En effektiv förvaltning för insatsförsvaret (SOU 2005:96).

Regeringen beslutade den 20 januari 2011 om tilläggsdirektiv (dir. 2011:3) till Havspaneringsutredningen. Utredningen skulle utöver att analysera brister i befintliga kunskapsunderlag och datainsamling föreslå inriktning vad gäller framtida kunskapsförsörjning för havspanering. Uppdraget skulle redovisas senast den 30 juni 2011. Havspaneringsutredningen föreslog i sitt betänkande Planering på djupet - fysisk planering av havet (SOU 2010:91) ett sammanhållet system för statlig havspanering som omfattar både territorialhavet en nautisk mil utanför baslinjen och Sveriges ekonomiska zon. Utredningen är för närvarande under beredning i Regeringskansliet. I avvaktan på slutförd beredning fick Havs- och vattenmyndigheten i juni 2012 ett kompletterande uppdrag i regleringsbrev att bygga upp kompetens för en kommande statlig havspanering samt söka lämpliga former för samverkan med länsstyrelser och berörda myndigheter samt redovisa åtgärder och resultat till regeringen senaste 15 februari 2013.

Samhällets tillgång till helikoptrar har utretts flera gånger i olika former. Sammantaget innebär fattade politiska beslut att statens tillgång till helikoptrar för transporter och räddningsinsatser ökar. Med utgångspunkt i proposition 2011/12:11 – Säkerställande av sjö- och flygräddning har regering och riksdag beslutat om Sjöfartsverkets förvärv av Scandinavian Helicopter Invest AB (SHI) i syfte att säkerställa upprätthållandet av sjö- och flygräddningsverksamheten i landet. Militärhelikopterutredningen (SOU 2010:50) fick uppdraget att se över Försvarmaktens helikopterresurser. I slutbetänkandet från juni 2010 bedömdes Försvarmaktens behov av en medeltung helikopter vara stort och skyndsamt. Mot den bakgrunden har femton medeltunga helikoptrar med den svenska beteckningen Helikopter 16 (Black Hawk) beställts för leverans till och med 2013. De kommer främst användas till medicinsk evakuering och materiel- och trupptransport. Utöver Helikopter 16 har tidigare beställts 18 stycken Helikopter 14 (NH90) som ska vara en kvalificerad resurs för många olika uppgifter, exempelvis sjö- och flygräddningsuppdrag, de

närmaste årtiondena. Helikopter 14 levereras successivt under flera år. Utöver detta disponerar Försvarmakten Helikopter 15 som köptes in för utbildning och träning, men som använts till flera olika uppgifter och inte minst deltog i Operation Atalanta. Man har också Helikopter 10 (ersätts av Helikopter 16) som främst används för sjö- och flygräddningsuppdrag, samt Helikopter 10B och 10D som främst använts för medicinska transporter.

Helikopterutredningen (SOU 2008:129) studerade hur den offentliga sektorns användning av helikoptertjänster skulle kunna effektiviseras. I betänkandet föreslog utredaren, bland annat, ett merutnyttjande av Sjöfartsverkets räddningshelikoptrar för vissa uppgifter utöver sjöflygräddning, ett projekt för att knyta samman skilda lägesbilder avseende var olika offentliga helikoptrar befinner sig – i syfte att förbättra operativ koordinering vid räddningsinsatser, ett utökat nordiskt samarbete inom räddningstjänst vad gäller exempelvis sjöräddning, fjällräddning och skogsbrandsbekämpning, samt en samordnad statlig upphandling av helikoptertjänster.

Med underlag från bland annat Försvarsberedningen beslutade riksdagen år 2009 om en ny inriktning för Försvarmakten (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). Denna utgår från att Sveriges försvarsförmåga kommer att öka genom att försvaret får ökad användbarhet och tillgänglighet, vilket också påverkar Försvarmaktens förutsättningar att stödja civil verksamhet. Den försvarspolitiska inriktningen bygger på att Försvarmakten, enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer, ska lösa följande uppgifter:

- försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och
- med befintliga förmågor och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.

För att lösa uppgifterna skapas en ny insatsorganisation med heltidsanställd och kontraktsanställd personal som ger hög professionalitet i ett försvar som är användbart, tillgängligt och flexibelt här och nu. Sammantaget innebär reformen att Försvarmakten i större utsträckning kan samverka och samordna resurser med andra myndigheter.

Regeringen beslutade i november 2006 att tillsätta en särskild utredare med uppgift att utreda den svenska lotsningsverksamheten och dess framtid. I slutbetänkandet *Styra rätt!* (SOU 2008:53) föreslogs på ett övergripande plan att stora delar av produktionsverksamheten skulle avvecklas och ersättas med upphandlad verksamhet samt att verket som en logisk konsekvens av en sådan förändring skulle övergå från affärsverk till att bli en förvaltningsmyndighet. Vidare föreslogs att marknaden för lotstransporter stegvis skulle öppnas upp genom att Sjöfartsverket skulle upphandla tjänsten. Avseende isbrytning konstaterades att Sjöfartsverket på ett mer aktivt sätt borde närma sig marknadens aktörer och ta initiativ till alternativ användning vid ledig kapacitet samt att ytterligare steg borde tas mot en gemensam finsk-svensk isbrytarservice. Mot bakgrund av att Luftfartsverkets verksamhet skulle inordnas i den nya Transportstyrelsen föreslogs att sjö- och flygräddningscentralerna skulle slås samman och inordnas i Sjöfartsverket. Regeringen meddelade sedermera i budgetpropositionen för 2009 att sjö- och flygräddningen skulle integreras.

För att skapa förutsättningar för ett effektivare utnyttjande av samhällets samlade resurser för att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda brott och ordningsstörningar till sjöss och i kustnära områden beslutade regeringen den 25 januari 2007 att tillsätta en utredare för att göra en översyn av regleringen av Kustbevakningens befogenheter i den brottsbekämpande och ordningshållande verksamheten, samt lämna förslag till en ändamålsenlig författningsreglering. I uppdraget låg även att analysera om gränsdragningen mellan Kustbevakningens och andra myndigheters ansvarsområden inom den brottsbekämpande och ordningshållande verksamheten var lämpligt avvägd. Utredningen lämnade i maj 2008 förslag till en ny lag med en samlad och enhetlig reglering av Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans rättsliga befogenheter (SOU 2008:55). Betänkandet är för närvarande under beredning. Parallellt med nämnda utredning överlämnades förslag avseende Kustbevakningens uppgift att övervaka och utreda trafiknykterhet till sjöss och på land. Dessa förslag ledde till utökade befogenheter för Kustbevakningen (prop. 2009/10:76 En nedre promillegräns för sjöfylleri, samt prop. 2009/10:171 Trafiknykterhetskontroll i hamnar).

I juli 2006 tillsatte regeringen Havsmiljöutredningen för att utreda hur det svenska havsmiljöarbetet skulle kunna förbättras, med fokus på kunskapsrelaterade frågor, såväl nationellt som i samverkan med andra

länder. I tilläggsdirektiv utökades uppdraget till frågor om förvaltning och planering. I betänkandet En utvecklad havsmiljöförvaltning (SOU 2008:48) föreslogs att Kustbevakningen skulle tillhandahålla forsknings- och undersökningsfartyg åt berörda parter i Sverige. Vidare konstaterade utredaren att den nuvarande flottan av forsknings- och undersökningsfartyg var föråldrad. I proposition En sammanhållen svensk havspolitik (2008/09:170) bedömde regeringen att fartygen istället skulle samlas i Sjöfartsverkets rederiverksamhet och uppdrog därefter myndigheten att föreslå en rederiorganisation. Sjöfartsverket lämnade in uppdragsredovisning (N2009/9194/Tp) i november 2009. Ärendet är sedan dess under beredning i Regeringskansliet. Frågan har aktualiserats det senaste året, bland annat på grund av att Havs- och vattenmyndigheten tvingats avveckla driften av det oceangående forsknings- och undersökningsfartyget Argos. Det medför att Sverige för närvarande saknar viktig fartygsresurs för forskning och undersökning samtidigt som behovet av övervakningsförmåga ökar framöver inom ramen för genomförandet av EU:s havsmiljödirektiv. Inom Regeringskansliet söker man finna en lösning på behovet av ett nytt oceangående fartyg och hur en större samordning av fartyg för detta ändamål ska nås.

De maritima resurserna berördes av Försvarsberedningen i En strategi för Sveriges säkerhet (Ds 2006:1) där det framhölls att användningen av Sveriges maritima resurser kan effektiveras och att det finns betydande synergier i att merutnyttja, samutnyttja respektive samordna berörda myndigheters kompetens, infrastruktur, ledningsresurser, materiel och personal samt verksamhetsplanering. Regeringen ställde sig bakom denna syn i proposition 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.

Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning utreddes i SOU 2005:70 med fokus på vilket stöd Polisen kan behöva från andra myndigheter, främst Försvarmakten, för att kunna förhindra och ingripa mot terroristaktioner och andra omfattande brottsliga angrepp på samhället. Utredningen konstaterade att det finns situationer i samband med terrorismbekämpning och andra omfattande brottsliga angrepp på samhället där Polisen har behov av stöd från andra statliga myndigheter, främst, men inte bara, från Försvarmakten. Utredningen framhöll också att det är både förlegat och osakligt att av principiella skäl åberopa händelserna i Ådalen 1931 som grund för att inte kunna låta Försvarmakten få kvalificerade uppgifter av civil karaktär till stöd för civila myndigheter. I maj 2006 instiftades lagen

och förordningen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

I utredningen Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering (SOU 2005:27) analyserades de fiskerikontrollerande myndigheternas effektivitet, flexibilitet, resursutnyttjande och kostnadseffektivitet samt angavs förslag på förbättringar. Vidare uppmärksammades särskilt effekterna av att kvalitetskontrollen överfördes till Kustbevakningen år 2000. I utredningen bedömdes fiskerikontrollen i stort sett fungera väl. Följande iakttagelser framhölls som särskilt viktiga: ansvaret för fiskerikontrollen är oklart och behöver förtydligas, det finns brister i samverkan och samordningen mellan myndigheterna, regeringens styrning och uppföljning av fiskerikontrollen bör utvecklas och det finns utrymme för effektivisering av kontrollen. Utredningen föreslog att den rådande uppgiftsfördelningen skulle bestå. Regeringen beslutade senare (i skr. 2005/06:171 Vissa fiskeripolitiska frågor) att ansvaret för landnings- och kvalitetskontroll av fisk skulle överföras från Kustbevakningen till Fiskeriverket. Därefter har Fiskeriverkets uppgifter övertagits av Havs- och vattenmyndigheten.

På uppdrag av regeringen utredde Kustbevakningen och Sjöfartsverket tillsammans år 2004 förutsättningarna för att samutnyttja vissa isbrytare (av Viking-klass) istället för att Kustbevakningen skulle investera i tre nya, stora kombinationsfartyg (001-serien). I myndigheternas rapport konstaterades att det fanns tekniska möjligheter att anpassa Vikingfartygen enligt Kustbevakningens kravspecifikation, så att de skulle ges likvärdig kapacitet och förmåga som de planerade fartygen i 001-serien. De ombyggda Vikingfartygen bedömdes dock få en del icke önskvärda egenskaper jämfört med fartygen i 001-serien, till exempel skulle de bli väl stora. Alternativet att bygga om och samutnyttja Vikingfartygen bedömdes av myndigheterna bli mindre fördelaktigt ekonomiskt sett. Efter beslut av regering och riksdag upphandlade Kustbevakningen tre kombinationsfartyg i 001-serien.

Utredningen Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10) fick i uppdrag att, bland annat, precisera skyldigheter för stat, kommun och enskilda inom räddningstjänstområdet och ge förslag på hur kommunernas olycks- och skadeförebyggande verksamhet skulle kunna bedrivas på ett effektivt sätt och att se över vissa frågor som rör sjuktransporter, kompetens hos och utbildning av kommunal

räddningstjänstpersonal samt miljöräddningstjänst till sjöss. För att möjliggöra tidiga insatser för miljöräddning till sjöss föreslog utredaren ett utvidgat räddningstjänstbegrepp när det gäller miljöräddningstjänst till sjöss, så att insatser skulle kunna påbörjas när risk för utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen förelåg, snarare än först efter att sådant utsläpp redan skett. I proposition 2002/03:119 biföll regeringen utredarens förslag.

Regeringen gav år 1999 Kustbevakningen och Försvarmakten i uppdrag att gemensamt utreda möjligheter till ökad resurssamverkan myndigheterna emellan och ange förslag till hur Kustbevakningens möjligheter att samverka med Försvarmakten och utnyttja dess resurser samt hur samordningen av myndigheternas ledningsresurser skulle kunna öka. I avrapporteringen belystes samordningsmöjligheter inom områdena infrastruktur, ledningsresurser, materiel och teknik, verksamhetsplanering samt personal och utbildning. Myndigheterna pekade också på vikten av att hålla regelbundna informationsmöten, till exempel angavs att myndigheterna avsåg att hålla en årlig gemensam beredning på central nivå i syfte att ömsesidigt informera om planerad långsiktig materielanskaffning. Myndigheterna avsåg även att inom de områden där samordningsmöjligheter påvisats successivt vidta åtgärder för att genomföra dessa. Myndigheterna bedriver idag viss samverkan inom ramen för exempelvis utbildning, det så kallade sjöövervakningsuppdraget samt den löpande operativa verksamheten.

Slutligen har regeringen under senare år presenterat en rad utredningar inom ramen för krisberedskap av relevans för samverkan mellan de sjöverkande myndigheterna ur ett övergripande perspektiv. Detta eftersom krisberedskap är en fråga som måste genomsyra samtliga sektorer, inte minst den maritima. För denna utredning bedöms emellertid endast de underlag som specifikt tar sikte på maritim verksamhet vara relevanta. I regeringens skrivelse Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet (skr. 2009/10:124) konstaterades till exempel avseende samverkan till sjöss att informationsutbytet mellan olika sektorer, såväl civila som militära, borde göras mer effektivt och säkert. I samma skrivelse framhöll regeringen vidare att en ökad samverkan avseende verksamhet och övning mellan statens samtliga sjöverkande myndigheter skulle stärka förmågan att hantera kriser till sjöss.

3 Nuvarande struktur

3.1 De sjöverkande myndigheterna

Beskrivningarna av de sjöverkande myndigheterna fokuserar på ansvar, uppgifter, organisation, resurser och lokalisering samt befintlig samverkan mellan myndigheter.

3.1.1 Sjöfartsverket

Uppgifter

Sjöfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. En övergripande huvuduppgift är att verka för goda förutsättningar för sjöfarten i Sverige och för svensk sjöfart. I detta ligger bland annat att främja en säker, miljöanpassad och effektiv sjöfart, att bevaka den svenska sjöfartsnäringens konkurrenskraft och svara för sjöfartens behov av infrastrukturtjänster. Myndigheten ska därför tillhandahålla lotsning, svara för farledshållning och inrättande av nya farleder, tillhandahålla sjö- och flygräddningstjänst, svara för isbrytning, svara för sjögeografisk information inom Sjöfartsverkets ansvarsområde samt samordna sjögeografisk information inom Sverige. Myndigheten ska också tillhandahålla sjötrafikinformationstjänst (VTS), sjötrafikrapporteringsystem (SRS) och automatiskt fartygsidentifikationssystem (AIS), svara för övervakning och för att alla nödvändiga och lämpliga åtgärder vidtas för att se till att fartyg deltar i och följer reglerna för Sveriges sjötrafikinformationstjänst (VTS), sjötrafikrapporteringsystem (SRS) och trafiksepareringssystem (TSS) samt tillhandahålla ett nationellt system för maritim information (Safe Sea Net Sweden). Handelssjöfarten står i fokus, men Sjöfartsverket ska också beakta fritidsbåttrafikens, fiskets och Försvarmaktens intressen.

Organisation och lokalisering

Sjöfartsverket är ett affärsverk som sorterar under Näringsdepartementet. Verksamheten finansieras huvudsakligen genom avgifter på handelssjöfarten, men delvis också via direkta försäljnings- och uppdragsintäkter samt via anslag från statsbudgeten. År 2011 uppgick Sjöfartsverkets totala intäkter till 1969 miljoner

kronor. Av dessa utgjorde farledsavgifter 950 miljoner kronor, lotsavgifter 464 miljoner kronor, externa intäkter (till stor del uthyrning av isbrytare) 348 miljoner kronor och statsanslag 205 miljoner kronor. Avgifterna på handelssjöfarten tas ut per avgiftspliktigt anlop och baseras på fartygets bruttodräktighet samt lastat eller lossat gods.

Sjöfartsverket finns över hela landet, men har sin centrala administration i Norrköping. Den operativa verksamheten utgår i huvudsak från affärsavdelningen som i sin tur är uppdelad i sex affärsområden: Lotsning, Transport- och farledsservice, Sjökommunikation, Bygg och teknik, Sjögeografi samt Trollhätte kanal.

Administrativa frågor gällande policy- och myndighetsärenden samt operativa frågor som rör sjö- och flygräddningen hanteras inom Sjö- och flygräddningsavdelningen i Norrköping. Den operativa ledningen av räddningsinsatser sker från ledningscentralen JRCC (Joint Rescue Co-ordination Centre) i Göteborg, som är gemensam för sjö- och flygräddning. Resurser för räddningsoperationer, i form av båtar och helikoptrar, är fördelade runt den svenska kusten.

Sjöfartsverkets rederi är en separat avdelning som ansvarar för myndighetens fartygsverksamhet oavsett om fartygen drivs i egen regi, av externt driftsbolag eller är inhyrda. Rederiavdelningen ansvarar för samtliga fartyg som Sjöfartsverket äger, dvs. isbrytare, större arbetsfartyg, sjömättningsfartyg, farledsfartyg och ett stort antal lotsfartyg. Rederiet har det övergripande ansvaret för fartygens klassning, underhållsplaner och gemensam standard. Rederiet ansvarar även för nybyggnation och utveckling inom fartygsflottan. I ansvaret ligger samordning av investeringsfrågor för fartygen. Avdelningen ansvarar också för samordning av tillgänglig fartygstid, så att fartygen i den mån de inte behövs i Sjöfartsverkets verksamhet, kan hyras ut för externa uppdrag.

Sjöfartsverket finns representerat längs hela kusten med 24 lotsstationer². Vid varje lotsstation finns i regel två till tre lotsfartyg, en byggnad med övernattningsmöjligheter, kajer, bunkertankar och

² I Luleå, Skellefteå, Umeå, Örnsköldsvik, Sundsvall, Ljusne, Gävle, Svartklubben, Kapellskär, Stockholm, Sandhamn, Södertälje, Landsort, Oxelösund, Visby, Oskarshamn, Kalmar, Karlshamn, Åhus, Malmö, Helsingborg, Halmstad, Göteborg, Marstrand, Lysekil.

förråd. Utöver detta finns även enskilda kajer³ och en utbildningsanläggning i Arkö med en hamn och tillhörande fartyg. Myndigheten har fem baseringar från vilka räddningshelikoptrarna utgår (Umeå, Norrtälje, Ronneby, Säve, Visby). Sjöfartsverket äger, eller har tillgång till, olika logistiska installationer och disponerar kajplatser i Slite, Klintehamn, Kappelshamn och, Fårösund. Till den maritima verksamheten hör ett antal ledningscentraler som utför olika tjänster: tre VTS⁴-centraler (i Göteborg, Malmö och Södertälje), en sjö- och flygräddningscentral i Göteborg (JRCC), fem lotsplaneringscentraler (i Gävle, Södertälje, Malmö och Göteborg), en isbrytarledningscentral i Norrköping samt en kanalcentral i Trollhättan.

Resurser

Sjöfartsverket äger totalt 119 olika fartyg för specifika ändamål. Dessa fartyg fördelar sig som följer: fem isbrytare, tio farledsfartyg, åtta arbetsfartyg och fem sjömättningsfartyg, 81 lotsfartyg och transportfartyg, tio utbildningsfartyg och sju räddningshelikoptrar.

Sjöfartsverkets isbrytningsverksamhet leds från isbrytarledningen i Norrköping. Isbrytarledningen fördelar isbrytare till arbetsområden, utfärdar restriktioner, följer upp det operativa läget och informerar sjöfartsintressenter om is- och trafikläge.⁵

Vid de fem helikopterbaserna disponerar Sjöfartsverket totalt sju räddningshelikoptrar via leasingavtal. Sedan den 1 november 2011 är helikopterverksamheten en del av Sjöfartsverket efter att myndigheten förvärvat företaget Scandinavian Helicopter Invest AB (namnändrat till Sjöfartsverket Holding AB) och dess dotterbolag Norrlandsflyg AB (namnändrat till SMA Helicopter Rescue AB), från vilket myndigheten under ett antal år köpt uppdragsverksamhet.

I den direkta maritima verksamheten arbetar cirka 670 personer samt

³ I Västervik, Bergkvara, Karlskrona, Ystad, Trelleborg, Höllviken, Falkenberg, Varberg, Västbacken, Dalarö, Ankarudden, Iggesund, Örnsköldsvik, Piteå.

⁴ VTS (Vessel Traffic Service) används som ett samlande begrepp för bland annat sjötrafikinformation och service till sjötrafiken i hårt trafikerade eller miljökänsliga områden. Syftet är att förbättra sjösäkerheten och effektiviteten för fartygstrafiken samt för att skydda miljön. Tjänsten ska bidra till att förhindra kollisioner och grundstötningar genom att samverka med trafiken och hantera de trafiksituationer som uppstår inom VTS-området. Källa: Sjöfartsverket.

⁵ Bestämmelser om isbrytarverksamheten finns i isbrytarförordningen (2000:1149).

ytterligare cirka 80 personer via dotterbolaget SMA Helicopter Rescue AB.

Samverkan

Sjöfartsverket har idag samverkansavtal med andra statliga myndigheter enligt följande. Med Försvarmakten gällande AIS⁶, geodata och inplaceringar. Kustbevakningen har också tillgång till AIS, men får detta via Försvarmakten i enlighet med Försvarmaktens uppdrag att tillhandahålla Kustbevakningen sjölägesinformation och därför finns inget direktavtal mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen i detta hänseende. Mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen finns däremot avtal om Kustbevakningens tillgång till VHF. Med Transportstyrelsen pågår förhandlingar kring en ramöverenskommelse som ska reglera samarbetet och exempelvis tillgång till IT-system respektive förordnade lotsar. Vidare finns samverkansavtal med SMHI.

Sjöfartsverket gör viss upphandling tillsammans med Kustbevakningen, exempelvis inköp av smörjolja. Det har också förekommit dialog och tester mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen om att använda Kustbevakningens 001-båtar som extraresurs inom isbrytarverksamheten. Sjöfartsverket utför helikoptertransporter åt Kustbevakningen för personalförstärkning vid miljöräddningsinsatser. Informella chefsmöten genomförs löpande med Kustbevakningen, Transportstyrelsen, Trafikverket och Försvarmakten. Sjöfartsverket tillhandahåller också flygräddning till Försvarmakten och genomför farledsprojekt tillsammans med Trafikverket. Inom Regeringskansliet pågår beredning av ärende som i enlighet med avsnitt 2.5 kan leda till att Sjöfartsverket tillhandahåller rederitjänster för exempelvis Havs- och vattenmyndigheten.

⁶ AIS (Automatic Identification System) är ett system som gör det möjligt att från ett fartyg identifiera och följa andra fartygs rörelser. Bakgrunden till att systemet utvecklats och införts är att ge tillgång till mera information om fartygen i närområdet än vad som kan erhållas via radar. Till exempel anger AIS fartygens identitet och storlek och detta även för fartyg som befinner sig i radarskugga, bakom öar m.m. Källa: Sjöfartsverket.

3.1.2 Kustbevakningen

Uppgifter

Kustbevakningen ska bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. Myndigheten ska också ha förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer inom sitt ansvarsområde.

I sjöövervakningen ingår bland annat att förebygga och ingripa mot störningar av ordningen i sjötrafiken, att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, att ingripa vid misstanke om brott samt utreda och beivra brott i huvudsak inom samma områden som omfattas av myndighetens övervaknings-, kontroll- och tillsynsuppgifter. Kustbevakningen ska utöva tillsyn över svensk kontinentalsockel och ekonomisk zon samt besluta om och svara för tillsyn i fråga om tillstånd för marinvetenskaplig forskning. Myndigheten bedriver övervakning för att förebygga och avvärja störningar av ordningen i sjötrafiken. Myndigheten genomför även tillsyns- och kontrollverksamhet av fiske, jakt, skydd av miljö- och naturvårdsintressen, personers inresa i, utresa från och vistelse i Sverige, in- och utförsel av varor till och från Sverige, skyddsobjekt, militära skyddsområden och tillträde för utländska statsfartyg, sjötrafik, sjösäkerhet och transport av farligt gods, fartygs registrering och identifiering samt trafiknykterhet i sjö- och vägtrafiken. Kustbevakningen utreder, beslutar om och mottar vattenföreningssavgift, är kontaktpunkt för sjötrafiken i fråga om anmälningar enligt föreskrifter om gränskontroll av personer och i fråga om sjöfartsskydd. Kustbevakningen är behörig myndighet att motta och besvara förfrågningar enligt tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention av den 15 november 2000 mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Vidare har Kustbevakningen ansvar för att samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla civil sjöinformation till berörda myndigheter – det så kallade Sjöövervakningsuppdraget. Som stöd i detta arbete har ett samrådsorgan⁷, Sjöövervakningsrådet, inrättats för civil sjöövervakning och civil sjöinformation. Rådet leds av Kustbevakningens chef och inkluderar Havs- och vattenmyndigheten, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Polisen, Myndigheten för

⁷ Se 19 § i förordning (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen.

samhällsskydd och beredskap (MSB), Sveriges geologiska undersökning, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, SMHI och Tullverket. Som en konsekvens av Sjöövervakningsuppdraget har också ett sektorsövergripande, myndighetsgemensamt informationssystem för sjöövervakning skapats - Sjöbasis. Det är enkelt uttryckt ett gränssnitt för att presentera information från ett flertal olika källor. Två typer av information insamlas. Sjölägesinformation från system i Försvarsmakten, Sjöfartsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Tilläggsinformation⁸ från system hos Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, SMHI, Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning. Dessa bearbetas och sammanställs till sjöinformation och fördelas av Kustbevakningen till berörda myndigheter. Kustbevakningen reglerar tillgången till sjöinformation, både på myndighetsnivå och på användarnivå, med utgångspunkt i kustbevakningsdatalagen och kustbevakningsdataförordningen.

I sammanhanget kan nämnas Kustbevakningens bidrag till den samlade förmågan att bedriva sjöövervakning inom EU. Kustbevakningen ledde fram till hösten 2011 projektet MARSUNO⁹ som EU-kommissionen lanserade för några år sedan i syfte att bidra till en gemensam informationsmiljö (CISE¹⁰). Tanken är att med hjälp av en teknisk lösning, byggd på en gemensam standard, knyta samman befintliga nationella sjöövervaknings- och sjöinformationsrelaterade system som exempelvis Sjöbasis.

Kustbevakningens uppgifter inom räddningstjänst omfattar dels ansvaret för miljöräddningstjänst till sjöss i syfte att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp, dels Kustbevakningens deltagande i sjöräddningen inom ramen för Sjöfartsverket övergripande ansvar. Miljöräddningsansvaret omfattar även Sveriges åtaganden för miljöräddningsarbete främst inom Norden (Köpenhamnsavtalet), Östersjön (Helsingforskonventionen/-HELCOM¹¹) och Nordsjön (Bonnavalet).

⁸ Exempelvis fartygs ägare, besättning och last, kartor, väderinformation, uppgifter om eventuella misstankar om brott.

⁹ Maritime Surveillance in the Northern Sea Basin.

¹⁰ Common Information Sharing Environment.

¹¹ Ett samarbete mellan länder för att skydda havsmiljön i Östersjöregionen. Det formella namnet är Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö. Förkortningen

I sin operativa verksamhet samverkar Kustbevakningen med en rad svenska myndigheter och organisationer, andra länder och internationella organisationer. I samverkan med svenska myndigheter och organisationer varierar Kustbevakningens roller mellan olika verksamhetsområden. Vissa uppgifter har myndigheten huvudansvar för, men i många fall ingår det i myndighetens uppdrag att bidra till någon annan myndighets resultat. Till viss del handlar den operativa samverkan om att Kustbevakningen fungerar nationellt som ”förlängd arm” åt andra civila myndigheter som på grund av att de saknar eller har otillräckliga egna resurser att verka till sjöss begär Kustbevakningens bistånd. Till exempel utför Kustbevakningen fiskeri- och tullkontroll till sjöss, dvs. frågor som Havs- och vattenmyndigheten respektive Tullverket har det övergripande ansvaret för.

Kustbevakningen är verksam inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. När det gäller sjöar, kanaler och vattendrag omfattar verksamheten enbart Väneren och Mälaren samt i fråga om miljöräddningstjänst även Vättern. Kustbevakningens geografiska verksamhetsområde omfattar även internationell samverkan utanför svenskt territorium och ekonomisk zon. Sådan internationell samverkan bygger på principen om resurssamordning genom så kallad ”pooling and sharing” inom såväl sjöövervakning (gränskontroll och fiskerikontroll) som miljöräddningstjänst.

I händelse av krig ska personal och materiel ur Kustbevakningen användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan myndigheterna. Regeringen får föreskriva att detsamma ska gälla även annars under höjd beredskap. Fullgörande av uppgifter åt Försvarsmakten begränsar dock inte de uppgifter och befogenheter som tillkommer personalen vid Kustbevakningen i egenskap av tjänstemän i Kustbevakningen.

Organisation och lokalisering

Kustbevakningen sorterar under Försvarsdepartementet. Verksamheten spänner dock över ett flertal departementsområden och

Helcom står för det verkställande organet Helsingforskommissionen. Källa: Havs- och vattenmyndigheten.

stys av ett stort antal lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter och gemenskapsrättsliga regler. Myndighetens huvudkontor ligger i Karlskrona. Huvudkontoret svarar för nationell samordning, mål- och resultatstyrning, ekonomistyrning, normstyrning och metodfrågor, uppföljning och kontroll m.m. av att verksamheten bedrivs enligt myndighetens uppdrag och tillämpliga regelverk. Huvudkontoret ska även lämna det stöd och den service som behövs för att utföra myndighetens uppdrag och övriga åligganden. Vid huvudkontoret finns generaldirektören och överdirektören, en verksledningsstab (inklusive bland annat en rättsenhet och en skydds- och säkerhetsenhet), en avdelning för räddningstjänst och sjöövervakning (i vilken det ingår samverkanspersonal placerad vid Rikskriminalpolisen och Havs- och vattenmyndigheten) samt avdelningar för teknik, ekonomi, personal- och utbildning och kommunikation.

Den dagliga operativa verksamheten bedrivs inom två regioner som leds av varsin regionledning, placerad i Stockholm (Region Nordost) respektive Göteborg (Region Sydväst), med varsitt samverkanskontor i Härnösand respektive Karlskrona. Flygorganisationen med flygledning och flygkuststation finns i Nyköping (Skavsta). Vid respektive regionledning finns en ledningscentral, med vakthavande i tjänst dygnet runt, som styr den dagliga operativa verksamheten.

Regionerna och flyget svarar för operativ ledning, planering, genomförande och uppföljning av kustbevakningsverksamheten inom regionerna och flyget samt för att bidra till att myndigheten även i övrigt uppfyller sina åligganden.

I varje region finns ett antal kuststationer, totalt 25 stycken, plus en flygkuststation. Kuststationerna varierar i storlek och har mellan cirka 10 och 55 anställda. Det är vid dessa stationer som myndighetens fartyg och flygplan är placerade. Stationerna ligger i Luleå, Umeå, Örnsköldsvik, Härnösand, Hudiksvall Gävle, Furusund, Vaxholm, Djurö, Södertälje, Oxelösund, Gryt och Slite (Region Nordost), samt Västervik, Oskarshamn, Karlskrona, Simrishamn, Höllviken, Helsingborg, Falkenberg, Göteborg, Vänersborg, Skärhamn, Lysekil och Strömstad (Region Sydväst).

Kustbevakningens rederiorganisation och sjösäkerhetsorganisation är fördelad mellan huvudkontoret och regionledningarna. Regionledningarna ansvarar för operativ drift, bemanning, rutiner och

manualer för fartyg samt visst tekniskt underhåll. Regioncheferna är även verksamhetsansvariga enligt tillämpliga sjöfartsförfattningar för regionens sjögående verksamhet. Huvudkontoret ansvarar för stöd, samordning och styrning av rederiverksamheten och sjösäkerhetsorganisationen, av operativa metoder för kustbevakningstjänsten (operativa instruktioner), för föreskrifter för bemanning och behörighet m.m., för ansvars- och försäkringsfrågor, för anskaffning, större tekniskt underhåll och besiktningar av fartyg samt för utbildning och rekrytering. Tekniska avdelningen vid huvudkontoret har till exempel en samordnande roll i den tekniska förvaltningen med ett övergripande underhållsansvar för samtliga fartyg. Det är även tekniska avdelningen som ansvarar för modifiering och anpassningar samt anskaffning och avyttring av fartyg.

Kustbevakningens verksamhet finansieras i huvudsak via myndighetens ramanslag som år 2011 uppgick till 986 miljoner kronor. Anslaget storlek har ökat relativt kraftigt under senare år till följd av ändrade uppdrag och nyinvesteringar. Som jämförelse uppgick anslaget år 2005 till 638 miljoner kronor. Kustbevakningen har även vissa övriga intäkter, till exempel från bidrag och uppdragsverksamhet för bland annat dykeri- och transportuppdrag. År 2010 uppgick uppdragsintäkterna till 3,3 miljoner kronor och år 2011 till cirka 10,7 miljoner kronor (varav 5,5 miljoner kronor var uppdrag till SMHI och 1,9 miljoner kronor för uppdrag genom bistånd till räddningsoperation i Norge). Till följd av genomförda och kommande stora nyinvesteringar i myndighetens fartygs- och flygplansflotta ökade Kustbevakningens låneram från 820 miljoner kronor till 2750 miljoner kronor mellan åren 2005 och 2011.

Resurser

Under år 2011 hade Kustbevakningen i genomsnitt 739 årsarbetskrafter eller 769 anställda i medeltal. I huvudkontorets grundbemanning ingår knappt 140 befattningar, i regionledningarnas ingår tillsammans 84 befattningar och vid flygledningen nio befattningar. Härutöver är omkring 30 personer engagerade i tidsbegränsade fartygs- och utvecklingsprojekt. Vid kuststationerna (inklusive flygkuststationen) finns närmare 500 befattningshavare. Runt 80 procent av de anställda arbetar i de två regionerna, inklusive kuststationerna, samt kustbevakningsflyget och resten vid huvudkontoret. Av myndighetens totala personal är cirka 70 procent kustbevakningstjänstemän, vilket innebär att de har genomgått

myndighetens grundutbildning som, beroende på förkunskaper, omfattar tre till fyra terminer. Merparten av dessa är placerade vid kuststationerna, men flera av dem finns även vid regionledningarna, flygledningen och huvudkontoret. Samtliga kustbevakningstjänstemän arbetar med både räddningstjänst och sjöövervakning.

Den största andelen av nyare fartygs- och flygplansinvesteringar avser de tre större kombinationsfartyg (i 001-serien) samt tre flygplan som ersatt myndighetens tidigare flygplan. Därtill har Kustbevakningen tecknat avtal om fyra nya kombinationsfartyg, mindre än de ovan nämnda. Dessa levereras under 2012.

Kustbevakningens maritima materiella resurser består för närvarande av ett fyrtiotal fartyg fördelat på 18 övervakningsfartyg, åtta miljöskyddsfartyg, vilka i första hand används för oljebekämpning och i andra hand för övervakning, sex kombinationsfartyg (inklusive tre stycken i 001-serien) som kombinerar egenskaper från både miljöskydds- och övervakningsfartyg, fyra svävare samt en större pråm för lagring av upptagen olja. Därutöver har myndigheten drygt 130 mindre fartyg (högfartsbåtar, RIB-båtar, arbetsbåtar, 12 strandbekämpare, vattenskotrar), 27 stycken sjösläp, drygt 100 motorfordon, ett sextiotal släpfordon, ett tiotal snöskotrar samt tre flygplan i 501-serien.

Samverkan

Under Kustbevakningens ledning samråder alla sjöverkande och några andra myndigheter i det tidigare nämnda Sjöövervakningsrådet för att bistå Kustbevakningen i dess arbete med att samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla civil sjöinformation. Som ett led i uppdraget att samordna och förmedla civil sjöövervakning finns vid Kustbevakningen, enligt författningsreglering och överenskommelser med Polisen och Transportstyrelsen, även funktionen och uppgiften att vara kontaktpunkt för sjöfarten avseende sjöfartsskydd och gränskontroll (Swedish Maritime Clearance). Kustbevakningen är till följd av uppdrag som rör internationell samverkan också kontaktpunkt för internationellt miljöräddnings- respektive gränskontrollsamarbete (NCP och NCC). Vidare finns vid myndigheten ett maritimt underrättelsecentrum som svarar för underrättelseverksamhet i Kustbevakningen och för Kustbevakningens samverkan med berörda myndigheter (främst Polisen och Tullverket).

Kustbevakningen samverkar med Sjöfartsverket genom att, bland

annat, delta i sjöräddning (ibland som ledningsansvarig från fartyg eller flygplan), utföra farledsarbeten (till exempel bärgning av bojar), delta i inriktningsmöten för arbete kring farliga ämnen samt via myndighetsgemensam upphandling av smörjolja. Diskussioner mellan Kustbevakningen och Sjöfartsverket pågår avseende isbrytning och tester har genomförts med 001-fartyg.

I Göteborg (Käringberget) är Kustbevakningens ledningscentral samlokaliserad med Sjöfartsverkets gemensamma sjö- och flygräddningscentral (JRCC – Joint Rescue Coordination Centre), och ingår i dess ledning vid MRO¹²-insatser, och Marinens sjöcentral. I Göteborgs hamn (Tångudden) är Kustbevakningens kuststation samlokaliserad med bland annat Sjöfartsverket (lotsstation) och sjöpolisen. Kustbevakningen har en sambandsperson hos Rikskriminalpolisen och fem vid Havs- och vattenmyndigheten.

Kustbevakningen och Tullverket har en överenskommelse om samverkan i brottsbekämpande verksamhet inom ramen för tullagstiftningen. Myndigheterna utför gemensam patrulleringsverksamhet säsongvis, gemensamma kontrollvisitationer, gemensam spaningsverksamhet, underrättelseberedning och samverkar med ett flertal andra myndigheter inom GOB-samarbetet (Grov organiserad brottslighet). Kustbevakningen utför även dykuppdrag åt Tullverket.

Kustbevakningen ingick år 2003 en överenskommelse med Rikspolisstyrelsen om planläggning av behov av samordnade insatser som sedan ledde till överenskommelser mellan Kustbevakningen och berörda polismyndigheter. År 2011 träffades en överenskommelse om samverkan med Nationella insatsstyrkan. Kustbevakningen tillhandahåller transporter av och annan operativ samverkan med insatsstyrkan. Kustbevakningen utför för Polisens räkning även dykeriuppdrag samt enligt föreskrift transportuppdrag efter begäran. Kustbevakningen köper dessutom flera olika typer av utbildning (till exempel ratt- och sjöfylleri samt bastaktik) av Polisen.

Kustbevakningen arbetar tillsammans med Rikskriminalpolisen och en rad andra myndigheter för att motverka grov organiserad brottslighet

¹² Mass Rescue Operations (Massevakueringensinsatser).

(GOB). I juli 2009 bildades Samverkansrådet och Operativa rådet med representanter från Polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket. Samverkansrådet bestämmer inriktningen av GOB-verksamheten med utgångspunkt i en gemensam lägesbild som uppdateras årligen av det nationella underrättelsecentret (NUC). Det operativa rådet beslutar den nationella operativa inriktningen för GOB-insatser. Andra exempel på samverkan mellan Kustbevakningen och olika delar av Polisen är Kustbevakningens medverkan i den allmänna gränskontrollen och samordningen av rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) för ett strukturerat elektroniskt informationsflöde i rättskedjan. Kustbevakningen och Polisen har en utbredd regional operativ samverkan. Sjöpolisen är samlokaliserad med Kustbevakningen i Göteborg. Kustbevakningen och sjöpolisen i Stockholm genomför samverkansmöten två gånger per år för verksamhetsinriktning och Kustbevakningens regionala beredskapshavare och sjöpolisens jourhavande förundersökningsledare möts veckovis.

Kustbevakningen och Havs- och vattenmyndigheten har överenskommelser om bland annat samverkansplaner och tillsynsplaner samt provtagning inom ramen för fiskerikontrollen.

Kustbevakningen och Försvarsmakten samarbetar inom exempelvis sjöövervakning, vid räddningsinsatser samt i begränsad omfattning även inom utbildningsområdet. Under hösten 2010 inleddes ett gemensamt arbete med att identifiera områden där myndigheterna skulle vinna på att samverka och samutnyttja resurser och därmed nå ökad effektivitet. En överenskommelse ingicks i juli 2011. Myndigheterna har identifierat potentiella samverkansområden på strategisk och operativ nivå samt inom träning/utbildning och logistik. Överenskommelsen kompletteras av en tvåårig handlingsplan. Inom ramen för denna har två områden valts ut för utveckling i arbetsgrupper i ett första skede: dykeritjänst och sjöinformationstjänst. Exempel på områden där samverkan pågår redan idag är insamling, bearbetning och delgivning av sjölägesinformation samt viss utbildning (Kustbevakningen köper dyk- och GMDSS¹³-utbildning av Försvarsmakten). Man strävar även

¹³Global Maritime Distress and Safety System. Ett globalt nödradiosystem som är avsett för sjöfarten. Källa: Sjöfartsverket.

efter att identifiera möjligheter till samlokalisering där det är lämpligt. Myndigheternas regionala ledningscentraler i sydväst är samlokaliserade i Göteborg (Käringberget).

Kustbevakningen samarbetar även med flera andra myndigheter såsom Transportstyrelsen (Kustbevakningen utför exempelvis vissa tillsynsuppgifter avseende sjösäkerheten på mindre svenska fartyg samt ingår i Transportstyrelsens stab vid MAS¹⁴) och MSB (räddningstjänstutbildning, Rakel, övningar, utbildningar m.m.). Kustbevakningen är även redare av fartyg för forskningsresurser åt SMHI (olika typer av uppdragsverksamhet, provtagning m.m.) och Umeå Marina Forskning (uppdragsverksamhet sedan 1989 avseende forskningsfartyg). Vidare anlitar Kustbevakningen sjöfartshögskolorna för exempelvis nautisk och maskinteknisk uppdragsutbildning.

3.1.3 Tullverket

Uppgifter

Tullverkets huvudsakliga uppgift är att ansvara för tullfrågor. Detta arbete omfattar att fastställa och ta in tullar, mervärdesskatt och andra skatter och avgifter för att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv. Tullverket ska också övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs. Uppdraget innefattar även att underlätta för svenska företag och medborgare att handla med länder utanför EU och att göra det svårare för kriminella individer och organisationer att smuggla in illegala varor i landet.

Organisation och lokalisering

Tullverket sorterar under Finansdepartementet. Tullverkets huvudkontor ligger i Stockholm. Kontor finns på följande orter i Sverige: Karesuando, Haparanda, Umeå, Sundsvall, Kapellskär, Arlanda flygplats, Stockholm, Skavsta flygplats, Norrköping, Jönköping, Karlskrona, Karlshamn, Ystad, Trelleborg, Malmö, Helsingborg, Göteborg, Landvetter flygplats, Svinesund, Hån, Eda, Idre, Storlien, Östersund, Tärnaby, Luleå och Kiruna.

¹⁴ Maritime Assistance Service.

Under år 2011 hade Tullverket i medeltal drygt 2 100 anställda, motsvarande cirka 1 900 årsarbetskrafter. År 2012 uppgår Tullverkets intäkter till cirka 1 600 miljoner kronor. Den absoluta merparten består av anslag över statsbudgeten. Tullverket tog under 2011 in cirka 67 miljarder kronor i tullar, skatter och avgifter.

Samverkan

Tullverket är inte en sjöverkande myndighet och har inga egna operativa maritima resurser. Verket har dock operativ samverkan med Kustbevakningen. Kustbevakningen fungerar som ”förlängd arm” åt Tullverket till sjöss, och utför där bland annat tullkontroller. Tullverket har en överenskommelse med Kustbevakningen om samverkan i brottsbekämpande verksamhet inom ramen för tullagstiftningen. Målet för samverkan är att en effektiv övervakning och kontroll av trafiken till och från utlandet uppnås, så att bestämmelserna om in- och utförsel av varor följs. Tullverket medverkar i samverkan mot grov organiserad brottslighet (GOB).

3.1.4 Polisen

Uppgifter

Till Polisens uppgifter hör bland annat att förebygga brott, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, samt att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp.

Sjöpolisen bedriver både övervaknings- och utredningsverksamhet. Den yttre verksamheten bedrivs med en övergripande målsättning att minska brottsligheten och öka tryggheten längs kusten och i skärgårdsområdena. Sjöpolisen ska svara för allmän ordning och säkerhet samt beivra brott både på land och till sjöss. Arbetsuppgifterna omfattar samtliga polisiära uppdrag. Till sjöpolisens uppgifter hör därmed att förebygga och ingripa mot sjöfylleri, fartöverträdelse och vårdslöshet i sjötrafiken. Sjöpolisen ska också förebygga och ingripa mot stöld av båtmotorer, båtar och andra vattenfordon. Vidare ska man utöva jakt- och fisketillsyn, utreda brott mot fiskerilagen samt delta i räddningsinsatser och utreda olyckor på sjön. Sjöpolisen ska också samverka med andra myndigheter och organisationer med verksamhet till sjöss. Myndigheten ska även

erbjuda polisiär service genom att använda polisbåt som polisstation, samordna och leda utredningar beträffande båt- och sjöbrott samt sjöfynd, samt genomföra in- och utresekontroll av fritidsbåtar.

Organisation och lokalisering

Polisen sorterar under Justitiedepartementet. Polisen består centralt av Rikspolisstyrelsen (inklusive Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen) och Statens kriminaltekniska laboratorium samt av 21 polismyndigheter, en i varje län. De länsvisa polismyndigheterna varierar kraftigt i storlek; från drygt 100 anställda i polismyndigheten på Gotland till närmare 7 000 anställda i polismyndigheten i Stockholm. Totalt sysselsätter polisverksamheten nästan 27 000 anställda. Noteras bör att i Polisorganisationskommitténs utredning (En sammanhållen svensk polis SOU 2012:13, mars 2012) föreslås att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna samt Statens kriminaltekniska laboratorium ska ombildas till en sammanhållen myndighet.

Sjöpolisenheter finns inom Polismyndigheten i Stockholms län (Nacka) och Polismyndigheten i Västra Götaland (Göteborg). Inom Polismyndigheten i Stockholms län är sjöpolisen en enhet under Operativa avdelningen. Sjöpolisen i Västra Götaland är en sektion under Trafikpolisen. Trafikpolisen är en enhet under Länsordningspolisen. Totalt finns det drygt 75 sjöpoliser i Sverige, varav cirka tre fjärdedelar i Stockholm och ungefär en fjärdedel i Västra Götaland. Hälften av dem arbetar som sjöpoliser enbart under sommaren. Sjöpolisen i Stockholm sitter i Nacka Strand. Sjöpolisen i Västra Götaland är lokaliserad i Tånguddens hamn, Göteborg, där man delar lokaler med Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Havs- och vattenmyndigheten (lämnar fastigheten vid årsskiftet 2012/2013). I hamnen finns utöver ovan nämnda myndigheter även Försvarsmakten och den lokala räddningstjänsten. Polismyndighetens i Stockholm statliga anslag år 2011 var 5 005 miljoner kronor. Av dessa var 24,5 miljoner kronor fördelade till sjöpolisens verksamhet. Polismyndighetens i Göteborg statliga anslag år 2011 var knappt 2 795 miljoner kronor, varav cirka 14 miljoner kronor fördelades till sjöpolisen.

Polisflyget är organiserat under Rikskriminalpolisen som en resurs för hela landet. Vid sökning av försvunna personer deltar polisflyget både när det gäller försvunna på land, som Polisen har huvudansvaret för,

och på sjön som en del i sjöräddningsverksamheten.

Den Nationella insatsstyrkan (NI) utgör samhällets yttersta resurs vid allvarliga händelser. Styrkan är placerad vid Rikskriminalpolisen med hela landet som arbetsområde. NI är även verksam internationellt genom ATLAS (samarbetsorgan för Europas antiterrorstyrkor). Styrkan består av cirka 60 poliser plus administration. NI:s specialistkompetens kan användas vid exempelvis terroristbekämpning, gisslansituationer och kidnappningar, ingripanden mot beväpnade personer, grova rån, spaning och kartläggning av svårtillgängliga miljöer, dykuppdrag, beredskap vid statsbesök, förhandlingar i krissituationer samt personsäkerhet.

Resurser

Sjöpolisen i Stockholm disponerar två stridsbåtar 90 H, en stridsbåt 90 E, två Skerfebåtar, tre RIB-båtar samt en civil båt. Sjöpolisen i Västra Götaland disponerar två Skerfebåtar, en RIB-båt samt en styrpulpbåt. Med hjälp av Rikspolisstyrelsen håller Polismyndigheten i Västra Götaland just nu på att upphandla en mellanstor båt (ersättare till Skerfebåt) och en RIB-båt.

Polisflyget har totalt sex polishelikoptrar i Sverige. Polishelikoptrarna är stationerade i Stockholm, Göteborg, Östersund och Boden. Sedan 2001 använder Polisen helikoptermodellen EC 135. Drygt 35 personer arbetar inom polisflyget.

Samverkan

De 21 polismyndigheternas samverkan med sjöverkande myndigheter varierar i relativt hög grad från län till län. Flera polismyndigheter har olika typer av överenskommelser och samverkan med Kustbevakningen. Dessa rör exempelvis förundersökning av sjörelaterade brott, gränskontroll, dykning, transportresurser, kontroller av båttrafik, transporter och annan operativ samverkan med insatsstyrkor. Kustbevakningen är vid sidan av Polisen den enda myndigheten med egna maritima resurser som ingår i samarbetet mot grov organiserad brottslighet (GOB). GOB-samarbetet samordnas av Rikskriminalpolisen.

3.1.5 Trafikverket

Trafikverket sorterar under Näringsdepartementet och bildades den 1 april 2010 genom att huvuddelen av verksamheterna vid Vägverket och Banverket, samt vissa verksamheter vid Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och Statens institut för kommunikationsanalys, lades samman i en myndighet. Trafikverket ansvarar för den samlade långsiktiga infrastrukturplaneringen samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket har cirka 6 500 anställda. Huvudkontoret är placerat i Borlänge.

Den del av Trafikverket som är av särskild relevans för föreliggande utredning är verksamheten vid myndighetens färjerederi. Färjerederiet är en resultatenheter inom Trafikverket, vilket bland annat innebär att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder och i bolagsliknande former. Färjerederiets främsta uppgift är att, på knappt 40 platser med spridning över hela landet, trafikera vägfärjeleder i det allmänna vägnätet. För detta ändamål har färjerederiet ett drygt sextiotal vägfärjor (gula färjorna), vilka under år 2009 transporterade omkring 12 miljoner fordon och 22 miljoner passagerare. Färjerederiet, vars huvudkontor finns i Vaxholm, har cirka 420 tillsvidareanställda och därtill ett antal tim- och säsongsanställda. Färjerederiets totala intäkter 2011 uppgick till 593 miljoner kronor kronor. Av dessa utgjorde 530 miljoner kronor intäkter från Trafikverket för färjeleder vid allmän väg. Försäljning till externa varvskunder eller färjeleder på uppdrag av enskilda kommuner uppgick till 63 miljoner kronor. Rörelseresultatet efter finansiella poster 2011 uppgick till 21 miljoner kronor.

Samverkan

Kustbevakningen, Försvarsmakten (Marinen) och Sjöfartsverket har efter gemensam upphandling ingått avtal med Tenö och Fridhems varv om varvstjänster. Tenö och Fridhems varv är underenheter till Färjerederiet. Ytterligare ett område för samverkan för Trafikverket är sjöräddning där myndigheten deltar med de gula färjorna i övningar tillsammans med andra sjöverkande myndigheter i syfte att, till exempel, öva livräddning, brandbekämpning, testa kommunikationssystem och rederiets krisorganisation. Ett vanligt tema i sådana övningsscenarier är att gula färjorna utgör en plattform som ska stödjas av andra myndigheters resurser vid olika typer av incidenter.

3.1.6 Havs- och vattenmyndigheten

Uppgifter

Havs- och vattenmyndigheten har regeringens uppdrag att genomföra en sammanhållen svensk politik för våra hav och vatten. Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Havs- och vattenmyndigheten arbetar med vattenförvaltning, havsförvaltning, fiskeriförvaltning och fysisk planering till havs. Myndigheten ansvarar för att genomföra Sveriges åtaganden för tre av Sveriges sexton miljömål, EU:s havsmiljödirektiv, EU:s vattendirektiv, EU:s och Sveriges fiskeripolitik samt de regionala konventionerna OSPAR¹⁵ och HELCOM¹⁶. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för miljöövervakning och datainsamling om fisk och fiske, fiskerikontroll (inklusive hantering av information från det satellitbaserade VMS-systemet¹⁷) och fiskestopp samt sanktioner för överträdelser inom yrkesfisket, vägleder tillsynsmyndigheter samt utfärdar föreskrifter. Myndigheten koordinerar forskningsfrågor, gör social-, samhälls- och miljöekonomiska analyser och sprider kunskap. Havs- och vattenmyndigheten arbetar med skydd av arter och miljöer, bevakning av allmänna miljö- och fiskeintressen i domstol, övergödning och utsläpp, maritima frågor, tillstånd och licenser samt hantering av havs- och vattenmiljöanslaget. Myndigheten ansvarar även för bistandsfrågor och global utveckling inom sitt område.

Organisation och lokalisering

Havs- och vattenmyndigheten sorterar under Miljödepartementet och har cirka 230 anställda. Huvudkontoret ligger i Göteborg och det finns fiskerikontrollstationer i Simrishamn, Västra Frölunda, Kungshamn och Karlskrona. Myndighetens totala intäkter för år 2011¹⁸ uppgick till totalt 145,4 miljoner kronor, varav 126,5 miljoner kronor var statsanslag.

¹⁵ OSPAR är ett internationellt samarbete för att skydda havsmiljön i Nordostatlanten, inklusive Nordsjön, Skagerrak och delar av Kattegatt. Det formella namnet är Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten. Beteckningen OSPAR kommer från de ursprungliga Oslo-Pariskonventionerna från 1970-talet. Källa: Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁶ HELCOM är ett samarbete mellan länder för att skydda havsmiljön i Östersjöregionen. Det formella namnet är Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö. Förkortningen Helcom står för det verkställande organet Helsingforskommissionen. Källa: Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁷ Vessel Monitoring System. Ett system för övervakning av fiskebåtar.

¹⁸ Juli till december månad givet att myndigheten etablerades vid halvårsskiftet 2011.

Resurser

Myndigheten har fram tills nyligen haft två fartyg: Argos och Mimer. Fartygen har använts för att genomföra fiskerivetenskapliga och hydrografiska undersökningar i Västerhavet och Östersjön. Havs- och vattenmyndigheten har tagit beslut om att avveckla sin rederifunktion, men kommer även fortsättningsvis att ha behov av fartygsresurser. Argos har tagits ur drift och skrotats och beträffande Mimer pågår förhandlingar om en ny statlig redare.

Samverkan

Havs- och vattenmyndigheten har tillsammans med Kustbevakningen utarbetat en samverkansplan för att stärka genomförandet och utvecklingen av den svenska fiskerikontrollen. Med Kustbevakningen har också en tillsynsplan framtagits. Den rör detaljplanering av olika former av gemensam kontrollverksamhet. Dessutom finns personal från Kustbevakningen samlokaliserad i anslutning till Fiskerikontrollenheten på Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten har avtal med SLU samt universiteten i Stockholm, Göteborg och Umeå samt med SMHI och Sveriges geologiska undersökning (SGU) för genomförande av miljödatainhämtning respektive fiskeribiologiska undersökningar för myndighetens räkning. Det finns även avtal med Danmarks tekniska universitet avseende charter av deras undersökningsfartyg. Myndigheten samverkar också med Tullverket kring import och export av fiskeriprodukter, med Transportstyrelsen avseende tillsyn av motorstyrka på fiskefartyg, med Polisen kring legala ärenden (avser i första hand poliser som arbetar med utredningar och förhör) samt med Länsstyrelsen på Gotland angående fiskerikontroll.

3.1.7 Försvarsmakten

Uppgifter

Försvarsmakten ska enligt statsmakternas inriktning bidra till målen för vår säkerhet och till målet för det militära försvaret genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer, lösa följande uppgifter:

- försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter

- och nationella intressen i områden utanför detta och med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.

Organisation och lokalisering

Försvarsmakten sorterar under Försvarsdepartementet. För den här utredningen är två delar av Försvarsmakten av särskilt intresse. Försvarsmaktens helikopterflottilj och Marinen.

Försvarsmaktens helikopterflottilj är ett förband vars kärnverksamhet är att utbilda en helikopterbataljon med mark- och sjöoperativ inriktning som kan verka både vid insatser i Sverige och internationellt. Flottiljens uppgifter är att tillföra helikoptrar och helikopterstyrkor till Försvarsmaktens förband, utgöra stödresurs för civila räddningstjänsten, utbilda ett insatsförband samt vidmakthålla kompetens inom området beväpnade helikoptrar. Helikopterflottiljen finns på fem platser i Sverige (Kallax, Kvarn, Malmslätt, Ronneby, Såtenäs) och disponerar flera typer av helikoptrar.

Marinen är organiserad enligt följande:

Marintaktisk stab (MTS) med Marintaktisk chef (MTCH). MTCH ska, på uppdrag av, Insatschefen (C INS), initiera, inrikta, planera, samordna, leda och utvärdera insatser samt utveckla krav på förmågor. Målet är att inom ramen för av ÖB fattade beslut leda (planera, genomföra och följa upp) insatser med militär personal vid samtliga konfliktnivåer. MTS stödjer MTCH i genomförandet av uppdrag från C INS. MTCH utövar taktisk insatsledning av marinstridskrafterna nationellt och internationellt.

Sjöstridsflottiljer med förmåga till insatser mot mål på, över och under havsytan, i kustnära farvatten och på öppet hav, samt förmåga till minröjning, kontroll av havsområde och skydd av sjöfart och fiske. Fjärde Sjöstridsflottiljen är utgångsgrupperad på Berga utanför Stockholm och i Skredsvik norr om Göteborg. På Berga finns fjärde sjöstridsflottiljledningen med "Minwarefaredatacentre" (MWDC), 41:a korvettdivisionen, 42:a minröjningsdivisionen samt 43:e underhållsdivisionen. I Skredsvik finns 44:e röjdykardivisionen. Tredje Sjöstridsflottiljen är utgångsgrupperad i Karlskrona och där finns tredje sjöstridsflottiljledningen, 31:a korvettdivisionen, 33:e minröjningsdivisionen, 34:e underhållsdivisionen samt provturskommando Visby.

Ubåtsflottilj med förmåga till insatser mot mål såväl på som under ytan, förmåga att dolt kontrollera havsområde samt att samla in underrättelser. Första ubåtsflottiljen är utgångsgrupperad i Karlskrona och där finns ubåtsflottiljledning, ubåtsdivision, sjötransportenhet, Orion, Belos med ubåtsräddningsfarkost (URF) samt underhållsgrupp.

Amfibiebataljon med förmåga till kontroll av kustområde och skärgård samt insatser mot mål såväl på som under havsytan. Amfibieregementet finns utgångsgrupperat på Berga, Gotland och i Göteborg. På Berga finns regementsstab, garnisonsenhet, andra amfibiebataljonen och Södertörnsgruppen (hemvärnsförband). På Gotland finns Gotlandsgruppen (hemvärnsförband) och i Göteborg finns 132:a sakkompaniet och 17:e bevakningsbåtskompaniet.

Inom Marinbasen är det främst Sjöinformationsbataljon och Marin basbataljon, med förmågor att övervaka svenskt territorialhav samt understödja andra förband med bland annat förnödenheter, som är aktuella i denna utredning.

Sjöinformationsbataljon är grupperad enligt följande. På Muskö finns bataljonsstab, sjöcentral/kompani Muskö, Marinens radio, samt Marinens undervattensspaningscentral. I Göteborg finns sjöcentral/kompani Göteborg. I Visby ligger Marinens samverkansgrupp Gotland. I Karlskrona finns Marinens radio (del av tid) och i Stockholm ligger Sambandsexpedition MTS (Marinens radio).

Marin Basbataljon är grupperad enligt följande. I Karlskrona finns bataljonsstab, största delen av Teknikkompani, största delen av Ekipagekompani, rörligt Underhållsledningskompani samt Basskyddskompani. På Muskö finns del av Teknikkompani och del av Ekipagekompani. I Berga finns del av Teknikkompani och i Skredsvik finns del av Teknikkompani.

Av Marinens totala anslagsutfall på 38 849 miljoner kronor år 2011 uppgick Marinens andel till 7 610 miljoner kronor.

Resurser

Försvarmaktens helikopterflottilj bestod under 2011 av drygt 500 personer. Försvarmaktens helikopterflottilj disponerar följande

resurser. Helikopter 10 (Superpuma) finns i flera varianter och är en tung helikopter som bland annat används för flyg- och sjöräddningsuppdrag, militär havsövervakning, trupptransport och Medevac. Helikopter 14 (NH90) kommer att utgöra det nya tunga helikoptersystemet och har beställts i 18 exemplar. Helikopter 14 ska vara en kvalificerad resurs för lösande av helikopteruppgifter de närmaste årtiondena. Den är utrustad med mycket modern teknik och tillverkad för att kunna utföra alla uppdragstyper i alla väderförhållanden inklusive sjö- och flygräddning. Helikopter 15 (Augusta) är Försvarens lätta helikoptersystem som finns i två varianter för bland annat utbildning och samarbete med marinen. Helikopter 15 har deltagit i Operation Atalanta i Adenbukten placerad ombord på HMS Carlskrona. Helikopter 16 (Black Hawk) är Försvarens senaste medeltunga helikoptersystem som har beställts i 15 exemplar och just nu är under leverans fram t.o.m. 2013. Helikopter 16 ska främst användas till Medevac samt materiel- och trupptransport och kommer att ersätta Helikopter 10 som ett bidrag till ISAF i Afghanistan.

I slutet av 2011 var 2900 personer anställda vid de marina förbanden. Till detta kan också läggas den stödverksamhet som bedrivs inom ramen för förbandet Försvarens logistik (FMLOG). Det senare förbandet ansvarar för logistiskt stöd till hela Försvarens i form av bland annat förråd, transporter, verkstäder, reservmaterielshantering, IT-stöd, upphandling, ekonomi- och löneredovisning, reseadministration, expeditioner, tryck och lokalvård. Totalt sysselsätter FMLOG drygt 3 500 personer, men någon uppgift om hur stor del av detta som kan anses stödja marinen föreligger inte.

Marinen förfogar över följande fartygstyper:

Två stödfartyg, ett ubåtsräddningsfartyg, ett signalspaningsfartyg, fem ubåtar, nio korvetter, fem minröjningsfartyg, två röjdykarfartyg, en vedettbåt, tolv bevakningsbåtar (typ 80), 71 stycken stridsbåt 90 plus två stycken ledningsbåtar i Amfibiebataljonen, tre svävarer, fem skolbåtar, två skonarter, samt ett antal båtar som är anpassade för olika uppgifter (till exempel RIB-båtar).

Samverkan

Försvarens helikopterflottilj ska bland annat kunna bidra till civil räddningstjänst m.m. Dock har flottiljens kapacitet under ett antal år varit synnerligen begränsad.

Marina förband utgör en viktig del i svensk säkerhetspolitik och har förmåga att, verka över hela konfliktskalan, nationellt autonomt eller globalt tillsammans med andra nationer. Uppgifterna som marina förband ska lösa ställer krav på förmåga till snabba insatser med begränsad varaktighet, men också förmåga att kontinuerligt kunna bidra till långvariga såväl större som mindre insatser.

De svenska marina stridskrafterna ska kunna verka inom konfliktnivåerna fred, väpnad konflikt och krig inom landets gränser. Anbefalld beredskap styr vilka uppgifter som de marina stridskrafterna kan lösa. Beredskapsgraderna framgår av Försvarmaktens order för beredskap.

I samtliga konfliktnivåer genomförs ständig övervakning av den maritima arenan. Denna övervakning benämns sjöövervakning och syftar till att sammanställa och fastställa rikets bedömning av aktuella fartygsrörelser och viktiga händelser i våra omgivande farvatten. Den fastställda lägesbilden benämns "Recognized Maritime Picture" (RMP). Sjöövervakning genomförs dygnet runt av de i land grupperade sjöinformationsförbanden (Sjöinformationsbataljonen). Dessa förband disponerar en fast radarkedja som inhämtar information om fartygsrörelser långt utanför Sveriges kust. För att komplettera informationen från radarkedjan och för att identifiera fartyg till sjöss utnyttjas örlogsfartyg och flygplan.

Samtliga fartygsenheter som bedriver utbildning, är under förflyttning eller genomför annan verksamhet till sjöss ska aktivt delta i sjöövervakning, genom att spana och rapportera fartygsrörelser och betydelsefulla händelser i den maritima arenan. Vid höjd beredskap eller då annan omständighet kräver det, ska de marina stridskrafterna sättas in för att genomföra marina operationer.

Försvarmakten samverkar med Kustbevakningen med utgångspunkt i den överenskommelse som beskrivs i avsnitt 3.1.2. Det rör bland annat övningsverksamhet, operativ verksamhet, informationsutbyte av givna tillstånd samt om dykeriutbildning. Dykeriutbildningen är också ett samverkansområde gentemot Rikspolisstyrelsen. Exempel på övrigt nationellt samarbete är Projekt Sjöstjärnan vars syfte är att koordinera informationsutbyte och röjningsinsatser i sjöar och havsområden (fjärde sjöstridsflottiljen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket m.fl.), Marinens stöd till Sjöfartsverket för projekt CHEMSEA,

samgruppering med Sjöfartsverkets räddningshelikoptrar i Ronneby samt olika former av räddningstjänst (till exempel sjöräddning, eftersökningar m.m.) med ett stort antal andra myndigheter. Internationellt samarbetar Marinen med andra länder inom sjöövervakningsområdet (SUCFIS med Finland, SUCBAS med samtliga Östersjöstater utom Ryssland) samt inom EU-projektet MARSUR.

3.2 Sjøräddningssällskapet

Sjøräddningssällskapet (SSRS) är en ideell förening som bildades år 1907. SSRS arbetar med att rädda liv på sjön. Detta innefattar sjöräddning, men även till exempel viss sjöambulansverksamhet och sedan några år tillbaka också insatser inom miljøräddning. SSRS är den aktör i Sverige som deltar i flest sjöräddningsinsatser per år. Organisationen har cirka 25 anställda och huvudkontoret ligger i Göteborg. Finansieringen bygger helt på frivilliga bidrag och verksamheten drivs utan statliga bidrag.

Den operativa verksamheten sköts i första hand av cirka 2000 ideella sjöräddare, vilka står i beredskap under sin lediga tid eller under det att de utför sina vanliga arbeten. Sjøräddarna utgår från de 68 räddningsstationer som SSRS har utmed den svenska kusten samt i Hjälmaren, Mälaren, Vänern och Vättern. I möjligaste mån förlägger SSRS sina stationer till platser där de sjöverkande myndigheterna inte finns, med motiveringen att sjöräddningens olika aktörer då samlat kan täcka en så stor yta som möjligt med så korta insatstider som möjligt.

Totalt förfogar SSRS över omkring 200 räddningsbåtar av olika slag, allt ifrån så kallade Rescuerunners (en specialutvecklad sjöräddningsskoter) till sjöräddningsbåtar på cirka 20 meter. Man har även ett antal svävare av olika slag och i ökande utsträckning också materiel för miljøräddning. Enligt vad Kustbevakningen uppgivit till Statskontoret lånar SSRS bland annat viss miljöskyddsmateriel från Kustbevakningen, för vilken SSRS också har underhållsansvaret. SSRS finansierar också viss materielutveckling och innovationsverksamhet. I denna del söker man ibland kontakt och eventuellt samarbete med sjöverkande myndigheter.

3.3 Samverkan – nuvarande författningsreglering

De bestämmelser som vid sidan av myndigheternas instruktioner reglerar myndigheternas samverkan och formerna för denna på nationell nivå är utspridda i olika författningar. Det kan handla om regler inom ramen för alltifrån förvaltningsrättslig lagstiftning till författningsreglering avseende krisberedskap och höjd beredskap. Därutöver kan emellertid regler med andra huvudmotiv än samverkan, som till exempel att främja konkurrens, att skapa tydliga riktlinjer för avgiftsfinansierad verksamhet och att skydda känslig information, påverka myndigheternas möjligheter att samverka. Sammantaget gör detta att den reglering som styr samverkan myndigheter emellan är svår att överblicka.

På det maritima området är ansvaret för centrala uppgifter som sjöräddning, sjöövervakning, miljöräddningstjänst och sjötrafikinformation uppdelat på flera olika myndigheter. I vissa fall finns därtill en uppdelning mellan ansvarig myndighet och de myndigheter som utför uppgiften som i fallet sjöräddning. Detta innebär att det inom ramen för den svenska modellen för maritim verksamhet finns många kontaktytor mellan de sjöverkande myndigheterna och därmed också ett större behov av samverkan jämfört med andra länder som tillämpar en mer centraliserad modell.

I detta avsnitt redovisas var de grundläggande utgångspunkterna för samverkan återfinns, vilken tolkning de getts i förarbetena och hur de påverkas vid förändrade förhållanden som krisberedskap, höjd beredskap och krig. Därutöver diskuteras andra regler och författningar som kan inverka på de sjöverkande myndigheternas möjligheter att samverka. Reglering utan tydliga beröringspunkter med maritim verksamhet eller utredarens uppdrag behandlas inte.

3.3.1 Grundläggande utgångspunkter

Den allmänna principen att myndigheterna ska biträda och hjälpa varandra i möjligaste mån är gammal (jfr prop. 1973:90, s. 396). Tidigare kom principen till uttryck i 1809 års regeringsform genom en bestämmelse om att myndigheterna skulle ”räcka varandra handen” (47 §). I 1974 års regeringsform, som ersatte 1809 års regeringsform, fanns emellertid inte denna formulering med. Först i samband med

ikraftträdandet av förvaltningslagen (1986:223, FL) kom en allmän regel om samverkan mellan myndigheter återigen till uttryck i svensk lag.

I 6 § FL stadgas att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Denna hjälp ska lämnas avgiftsfritt om det inte finns stöd i avgiftsförordningen (1992:191), annan författningsreglering eller särskilt beslut av regeringen för att ta ut en avgift (se 3.3.2 under Avgifter). I förarbetena konstateras att införandet av 6 § FL bör ses som ett uttryck för intresset av att förvaltningen blir mer effektiv och mindre beroende av indelningen i organisatoriska enheter med sinsemellan skilda verksamhetsområden. Vidare understryks vikten av att myndigheterna även när de har olika inriktning strävar efter att uppnå samstämmighet och konsekvens (prop. 1985/86:80). Bestämmelsen är, som följer av 3 § FL, sekundär i förhållande till samverkansbestämmelser i andra lagar.

I myndighetsförordningen (2007:515) återfinns i 6 § en regel som ytterligare tydliggör vikten av samverkan och syftet därmed. I andra stycket stadgas att myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda och staten som helhet. Till skillnad från den tidigare verksförordningen (1995:1322) som också innehöll en regel om samverkan myndigheter emellan gäller myndighetsförordningen som huvudregel i sin helhet om inte undantag införts i myndighetens instruktion.

Ytterligare en samverkansbestämmelse av mer generell karaktär återfinns i 3 § polislagen (1984:387). Där stadgas i tredje stycket att andra myndigheter skall ge polisen stöd i dess arbete.

Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Formerna och förutsättningarna för Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet regleras i flera författningar. I förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet stadgas i 4 § att Försvarsmakten på begäran *får* lämna stöd till Kustbevakningen, Tullverket eller andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting. Inskränkningen är att stödet endast får lämnas om Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller medverkan enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. En liknande men i flera avseenden skärpt reglering återfinns i lagen (2006:343) om

Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning där det i 2 § stadgas att Försvarsmakten *skall* ge stöd om den har resurser som är lämpliga och det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet.

Förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen) är ytterligare en reglering som tar sikte på Försvarsmaktens stöd till civila myndigheter i vissa specifika avseenden. Försvarsmakten ska enligt förordningen bland annat upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen (1992:118) samt i övrigt vid behov biträda civila myndigheter vid ingripanden mot fartyg eller luftfartyg i den utsträckning som anges i förordningen. Sistnämnda kan till exempel avse stöd till polisen vid olika kontroller av sjöfart och fiske.

Samverkan vid olyckor, krisberedskap, höjd beredskap och krig

Vid olyckor, krisberedskap och höjd beredskap samt krig träder särskilda regler in. Vid *olyckor* gäller lagen och förordningen om skydd mot olyckor (2003:778, 2003:789). I den förra framgår i 7 § att en statlig myndighet är skyldig att medverka i räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen under förutsättning att myndigheten har lämpliga resurser och att deltagandet inte allvarligt hindrar ordinarie verksamhet. I den senare kompletteras denna skyldighet i 31 § genom att skyldigheten att medverka utsträcks till planläggning av räddningstjänst och övningar.

Vid *krisberedskap* och *höjd beredskap* bidrar förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap med viktiga ingångsvärden för att via samverkan bidra till förmågan att före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer. I 5 § föreskrivs att myndigheterna skall samverka och stödja varandra vid en krissituation. De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen har också ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris samt för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. För att främja en helhetssyn ska planeringen bedrivas inom de så kallade samverkansområdena (8 §). Vid sidan av Försvarsmakten som undantas från berörda paragrafers tillämpningsområde enligt 3 § pekas samtliga sjöverkande myndigheter ut som delaktiga i samverkansområdena.

Vid *krig* finns dels övergripande författningar med inverkan på samverkan myndigheterna emellan, dels författningar avseende specifikt utpekade myndigheter som berör samverkan. För samtliga förvaltningsmyndigheter gäller lag (1988:87) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara. Att regeringen enligt denna lag kan föreskriva att en förvaltningsmyndighet ska kunna överta en annan myndighets uppgifter är en av grundförutsättningarna. För Polisen, Tullverket, Försvarmakten och Kustbevakningen gäller lagen (1979:1088) och förordningen (1979:1091) om gränsövervakningen i krig m.m. som bland annat tar sikte på samordning av den gränsövervakning som syftar till att förhindra brott mot rikets säkerhet och annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet. Kustbevakningens och Polisens roller vid krig regleras därtill särskilt. Avseende Polisen tar regleringen sikte på polismans skyldigheter att under krig delta i rikets försvar och tydliggör bland annat att denne då tillhör krigsmakten. När det gäller Kustbevakningen är regleringen emellertid mer långtgående än så. I förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten föreskrivs att personal och materiel ur Kustbevakningen under krig och även under höjd beredskap (förutsatt att regeringen särskilt föreskriver detta) ska användas inom Försvarmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan de båda myndigheterna. Slutligen ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter (se 4.5).

3.3.2 Andra regler med inverkan på samverkan

Myndigheternas samverkan påverkas av ett flertal regler och författningar med andra huvudmotiv än samverkan. Avgifter och särskilt nivåerna för dessa på varor och tjänster som utbyts myndigheter emellan är en faktor som kan påverka samverkan. Vidare kan författningsreglering avseende konkurrens, sekretess och känsliga personuppgifter samt särskilda personalvillkor påverka förutsättningarna.

Nedan behandlas de regler som i dialog med berörda myndigheter

bedömts kunna ha störst inverkan på de sjöverkande myndigheternas samverkan.

Avgifter

Som första utgångspunkt avseende rätten att ta ut avgifter gäller att en myndighet får ta ut avgifter för varor, tjänster och andra nyttigheter endast om detta följer av lag, förordning eller särskilt regeringsbeslut. Statliga myndigheter under regeringen ska i detta sammanhang tillämpa de generella bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191, AvgF) om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut från regeringen.

Enligt 5 § AvgF får statliga myndigheter som huvudregel endast fatta beslut om storleken på avgiften efter särskilt bemyndigande av regeringen. *Full kostnadstäckning*¹⁹ gäller som ekonomiskt mål²⁰ förutsatt att regeringen i bemyndigandet (vanligtvis i instruktion eller regleringsbrev) inte föreskrivit något annat. Det handlar i så fall om ett tydliggörande av att ett annat ekonomiskt mål än full kostnadstäckning ska gälla för verksamheten, till exempel krav på vinst, viss kostnadstäckningsgrad, täckning enbart av vissa angivna kostnader etc. Exempel på situationer där det kan vara motiverat att regeringen beslutar om andra ekonomiska mål än full kostnadstäckning är situationer där full kostnadstäckning skulle kunna motverka syftet med verksamheten. Då en sådan situation föreligger måste emellertid en avvägning göras gentemot konkurrensreglerna för att säkerställa att underprissättning i strid med konkurrenslagen inte föreligger (Se nedan under Konkurrens). Nära besläktad med frågan om konkurrens är också upphandlingsreglerna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling som i vissa avseenden kan aktualiseras även vid samverkan mellan myndigheter (se nedan under Upphandling).

När det gäller Försvarmaktens stöd till civila myndigheter finns sådana särskilda bemyndiganden som möjliggör lägre prissättning. I förordning (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet stadgas i 16 § att *full kostnadstäckning* ska uppnås vid uttagande av

¹⁹ Enligt ESV Cirkulär 2011:3 ska myndigheten för att uppnå full kostnadstäckning i respektive avgiftsbelagd verksamhet beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Detta innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader.

²⁰ Med *ekonomiskt mål* avses att statsmakterna bestämmer hur stor andel av kostnaderna för en verksamhet avgifterna ska täcka.

avgifter i enlighet med förordningen *om inte stödet lämnas till en annan statlig myndighet* eller det är fråga om stöd enligt 3 § som tar sikte på livshotande situationer. I den utredning som låg till grund för förordningen konstateras vad gäller Försvarmaktens stöd till andra statliga myndigheters verksamhet att det finns anledning att göra andra överväganden beträffande prissättningen. Det handlar i dylika fall om verksamhet som normalt finansieras med statliga skattemedel och där det i allmänhet inte förkommer någon konkurrens, varför argumenten för självkostnadsprincipen – full kostnadstäckning – saknar relevans. Avgifterna torde då istället kunna beräknas så att endast Försvarmaktens merkostnader täcks (SOU 2001:98).

I förordning (2006:344) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning stadgas i 4 § uttryckligen att *merkostnadsprincipen* ska gälla som utgångspunkt. I den utredning som föregick nämnda förordning konstateras: *”I likhet med vad som gäller vid stöd enligt stödförordningen behöver full kostnadstäckning inte uppnås. Det sistnämnda betyder till exempel att Polisen inte behöver betala fullt ut för stöd som Försvarmakten lämnat med befintliga resurser utan bara för de merkostnader som föranleds av stödinsatsen.”*(SOU 2005:70, s. 99)

Några varor och tjänster undantas från huvudregeln om särskilt bemyndigande. Det rör sig här bland annat om tidskrifter, publikationer, informationsmaterial, konferenser och kurser, lokaler, informationsuttag ur databaser, telefonupplysningar samt offentlig inköps- och resurssamordning. När det gäller rätten att ta ut avgifter för dessa varor och tjänster finns istället ett *generellt bemyndigande* för statliga myndigheter att själva bestämma om och ta ut avgift – upp till full kostnadstäckning – vid försäljning (4 och 5 §§ AvgF). För att myndigheterna ska kunna tillämpa detta generella bemyndigande krävs emellertid att verksamheten är av *tillfällig natur* eller av *mindre omfattning*.²¹

När det gäller den mer begränsade samverkan som avses i 4 § är 7 p om

²¹ Enligt ESV Cirkulär 2011:3 bör de sammanlagda intäkterna för försäljning av de i 4 § AvgF uppräknade varorna och tjänsterna inte under längre tid än två år överstiga ett belopp som motsvarar fem procent av de totala kostnaderna för att verksamheten ska kunna anses vara av *mindre omfattning*. För verksamhet av tillfällig natur finns inga begränsningar för hur stora intäkterna får vara. Det är först när intäkterna som tas ut med stöd av 4 § totalt sett inte kan anses vara av mindre omfattning som myndigheten behöver undersöka om en del av dessa är av tillfällig natur.

offentlig inköps- och resurssamordning särskilt intressant att uppmärksamma med avseende på samverkan mellan myndigheter. Ekonomistyrningsverket förtydligar ifråga om offentlig inköps- och resurssamordning att en myndighet har rätt att mot avgift helt eller delvis samordna sitt resursutnyttjande avseende produktion av varor och tjänster med en annan statlig myndighet. Avsikten är att ge myndigheter möjligheter att träffa överenskommelser som innebär ett för bägge parter effektivare resursutnyttjande. (ESV 2002:7, s. 12)

I övrigt gäller att eventuella undantag från full kostnadstäckning (5 § AvgF) skall framgå av respektive myndighets regleringsbrev.

Konkurrens

Konkurrensfrågor kan indirekt påverka samverkan mellan myndigheter genom att prissättningen och eventuella avsteg från fullkostnadsprincipen måste ske under iakttagande av konkurrenslagstiftningen. I 27 § konkurrenslagen (2008:579) stadgas att staten, en kommun eller ett landsting får förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande om detta antingen snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, *eller* hämmar eller är ägnat att hämma förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.²² I förarbetena till 27 § om offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen konstateras att bestämmelsen bland annat ska tillämpas när offentliga verksamheter säljer varor till underpris eller nekar företag tillträde till viss infrastruktur. (prop. 2008/09:231, s. 35 f.)

Förbud enligt 27 § konkurrenslagen får emellertid inte meddelas för förfaranden som är *försvarbara från allmän synpunkt* och inte heller om verksamheten är förenlig med lag. I förarbetena konstateras att det måste vara möjligt att ta hänsyn till andra allmänna intressen som kan uppväga den konkurrenssnedvridning beteendet kan ge upphov till. En faktor som bör vägas in i en sådan bedömning är om beteendet är en direkt och avsedd effekt av en specialreglering och har till syfte att värna om särskilda intressen. (prop. 2008/09:231, s. 37 f.) Att 27 § är en relativt nytillkommen lagregel medför att praxis på området ännu är mycket begränsad.

²² Bedömningen ska ta sin utgångspunkt i beteendets långsiktiga verkningar på förutsättningarna för en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden.

Upphandling

När det gäller reglerna om upphandling i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) torde utgångspunkten vara att regleringen inte är tillämplig på avtal mellan statliga myndigheter eftersom de inte utgör skilda juridiska personer i förhållande till varandra. Regeringen konstaterade i proposition 2009/10:134 att rättsläget är något oklart men anger som sin uppfattning att rättspraxis inte ger stöd för att upphandlingsrättsliga avtal normalt sett uppkommer mellan enheter inom en och samma juridiska person. Regeringen föreslog vidare i samma proposition att undantag från offentlig upphandling skulle införas då myndigheter sluter avtal med en juridisk person eller en gemensam nämnd förutsatt att vissa kriterier uppfyllts. Villkoren innebär i korthet att den upphandlande myndigheten måste utöva kontroll över företaget som motsvarar den kontroll myndigheten har över sin egen förvaltning samt att företaget måste bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den upphandlande myndigheten. Förslaget antogs av riksdagen i maj 2012 och träder ikraft den 1 januari 2013.

I litteratur och domstolspraxis framförs likväl att det bör finnas en skyldighet att genomföra en upphandling enligt LOU i vissa fall, varför upphandlingsreglerna ändå kan komma att inverka på samverkan i form av utbyte av varor och tjänster mellan myndigheter. Det handlar i detta sammanhang om situationen då en myndighet vill handla från en annan formellt sett *fristående* myndighet. Frågan om under vilka förhållanden två myndigheter som ingår i samma juridiska person är så fristående att upphandling krävs har dock inte klargjorts fullt ut (Se till exempel Kammarrättens i Stockholm dom i mål nr 139-04). Vägledning kan även tas från Konkurrensverkets avgöranden i upphandlingsärenden.

När det gäller upphandling finns även sedan 1998 förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning som anger att det för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden ska finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna (2 §). Syftet med den statliga inköpssamordningen är att åstadkomma besparingar för staten genom att reducera myndigheternas administrativa kostnader för upphandling och skapa ekonomiskt mer förmånliga inköpsvillkor. Inköpssamordningen är en form av samverkan över myndighetsgränser där de statliga myndigheterna får stöd i sina inköp genom att upphandlingen av statliga ramavtal inom ett antal utvalda

produktområden sköts centralt av en aktör. Sedan 1 januari 2011 vilar detta ansvar på Kammarkollegiet.

Personalvillkor

Att skilda personalvillkor myndigheter emellan kan inverka på möjligheterna till samverkan är tydligt avseende Försvarmaktens samverkan med civila myndigheter. Vid en tillbakablick kan konstateras att Försvarmaktens möjligheter att använda sig av totalförsvarspliktiga tidigare begränsats av utbildningspliktens omfattning. Utbildningen har i sin tur måst ha betydelse för den tänkta krigsuppgiften. Med Försvarmaktens nya personalförsörjning med vilande plikttag i fredstid gäller delvis andra utgångspunkter för användningen av personal till stöd för civil verksamhet. För anställd personal är stöduppgiften beroende av den enskildes anställningsavtal och vanlig arbetsrättslig lagstiftning. (SOU 2001:98, s. 158 f., prop. 2001/02:158, s. 62) En allmän utgångspunkt är att arbetstagaren är skyldig att inom ramen för anställningsavtalet utföra allt arbete som har ett naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet och som kan anses falla inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer. (jfr Arbetsdomstolens dom 1929 nr 29).

I enlighet med tidigare gäller emellertid för Försvarmaktens stöd till civil verksamhet att Försvarmaktens personal inte får användas för uppgifter som kan medföra en *inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas* (10 § förordning 2002:375 om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet)²³. I den utredning som föregick förordningen framförs uppfattningen att bedömningen av risknivån ska utgå från att Försvarmakten i sin stödverksamhet normalt sett inte ska ha ett större risktagande än den stödsökande myndighetens risknivå vid utförande av uppgiften. Bedömer den stödsökande myndigheten att verksamheten är för farlig för dess personal bör Försvarmakten således göra samma bedömning. Vidare framförs i samma utredning att det inte heller kan komma ifråga att Försvarmaktens personal vid dylika uppdrag till stöd för civil verksamhet utsätts för risker som är större än de som accepteras i Försvarmaktens ordinarie fredstida verksamhet. (SOU 2001:98, s. 159)

För stöd enligt stödförordningen gäller även att Försvarmaktens

²³ Jmf 6 § i lag (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

personal inte får användas i situationer där det finns *risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda* (7 §). En bedömning av de risker som kan uppstå måste således göras i förväg. Skulle det i efterhand visa sig att Försvarmaktens personal trots allt behöver använda tvång eller våld har den inte några särskilda befogenheter utöver de som följer indirekt av reglerna om straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunder, särskilt nöd och nödvärn. Det föreligger emellertid inte något hinder för att Försvarmaktens personal medverkar i en insats även om det finns risk för att den som begär stöd, i allmänhet polisen, kommer att bruka tvång eller våld.(prop. 2001/02:158 s. 63)

En jämförelse kan göras med den senare tillkomna lagen (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Denna lag innebär att Försvarmaktens personal i extrema situationer kan sättas in – under polisens ledning – för att använda våld mot enskilda, vilket innebär en vidare tillämpning än ovan. Det är i princip endast anställda och kontraktspersonal som berörs av denna reglering (jmf 6 §), vilket ligger väl i linje med hur Försvarmaktens verksamhet ser ut idag. I förarbetena till lagen konstateras att det framstår ”*som både förlegat och osakligt att idag av principiella skäl åberopa händelserna i Ådalen år 1931 som grund för att inte kunna låta Försvarmakten få kvalificerade uppgifter till stöd för angelägna civila verksamheter, till exempel för dem som Polisen ansvarar för.*”(SOU 2005:70, s. 15)

Sekretess och behandling av personuppgifter

Sekretess är ytterligare en faktor som kan inverka på samverkan myndigheter emellan. Enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL), 8 kap. 1 § gäller som huvudregel att en uppgift för vilken sekretess gäller inte får röjas varken för enskilda eller för andra myndigheter. OSL innehåller emellertid flera undantag från huvudregeln då regelverket i annat fall skulle riskera att hämma nödvändigt samarbete inom den offentliga förvaltningen (Se 10 kap. 15-28 §§). Som exempel kan en sekretessbelagd uppgift enligt den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL i vissa fall lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Lämnas en sekretessreglerad uppgift ut till en annan myndighet gäller att sekretess för uppgiften gäller hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse

om överföring av sekretess (7 kap. 2 §).

För de sjöverkande myndigheterna finns även särskilda bestämmelser i OSL med betydelse för samverkan. Enligt 29 kap. 13 a § OSL gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur Kustbevakningens register för samordning av civila behov av sjöövervakning och förmedling av civil sjöinformation (Sjöbasis) för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen är tillämplig hos de myndigheter som har så kallad direktåtkomst till Sjöbasis. Detta innebär att sekretesskyddet endast gäller när uppgifterna finns i databasen och att skyddet inte automatiskt följer med när en myndighet tar ut en uppgift från registret för att använda den i sin egen verksamhet. (prop. 2008/09:152, s. 37) Uppgifterna omfattas i sådana fall i stället av sekretess om de är hänförliga till en sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten i enlighet med (7 kap. 2 §).

Sedan maj 2012 då den nya kustbevakningsdatalagen (2012:145) och kustbevakningsdataförordningen (2012:146) trädde ikraft kan, till skillnad från tidigare, nu även Försvarmakten beredas direktåtkomst till Sjöbasis. I 9 § kustbevakningsdataförordningen räknas Försvarmakten upp som en av de myndigheter som får medges direktåtkomst till personuppgifter som Kustbevakningen behandlar för att samordna civila behov av sjöövervakning och för att förmedla civil sjöinformation till berörda myndigheter.

Vid sidan av ovan nämnda regler finns ytterligare några relevanta exempel på lagstiftning som tar sikte på att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid behandling av personuppgifter som kan inverka på samverkan mellan myndigheter. De författningar som i detta sammanhang har betydelse för de sjöverkande myndigheterna är i huvudsak personuppgiftslagen (1998:204), polisdatalagen (2010:361) samt lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst.

3.4 Andra länders struktur

3.4.1 Danmark

Bakgrund

Av de nordiska länderna är Danmark det land som har den mest centraliserade modellen för statens maritima verksamhet. Större delen av statens maritima uppgifter och resurser hanteras av Sövarnet (Marinen) med dess Operativa Kommando (SOK) som en del av det danska försvaret. Förutom mer traditionella militära marina uppgifter ansvarar SOK bland annat för kustbevakningsfunktioner vilket innebär att Danmark inte har någon särskild Kustbevakningsmyndighet.

Centrala sjöverkande myndigheter

Försvarets/Sövarnets uppgifter inkluderar sjöläge- och luftlägesbild, sjöövervakning och hävdande av suveränitet till sjöss, sjö- och flygräddning (SAR) inklusive ansvar för JRCC som är en del av Sövarnets Operativa Kommando (SOK), Kustbevakningsfunktioner inklusive miljöövervakning och bekämpning av föroreningar till sjöss, isbrytning, vissa sjöfartsfrågor inklusive Maritime Assistance Service (MAS) och Vessel Traffic Service (VTS) som i Sverige hanteras av Sjöfartsverket. Sövarnets operativa verksamhet är organiserad i följande delar. Först och främst SOK i Århus på Jylland som förutom sitt breda ansvar även är den danska flottans huvudkvarter. I SOK ligger ett dygnet-runt-bemannat Operationscenter som inkluderar ledningscentral för både flygvapnet och Sövarnet, JRCC, MAS och VTS. Regionalt finns två maritima övervakningscenter i Fredrikshavn på Jylland och på Bornholm. Sövarnets fartyg är indelade i två eskadrar som hör hemma i Fredrikshavn och i Korsör på Själland. Samlokaliserat med eskadrarna finns två operativa logistisk- och stödcenter. Därutöver tillkommer ett Grönlandskommando och Färöarnas kommando. Sövarnet disponerar ett stort antal militära och civila fartyg och båtar för de olika uppgifterna.

Sjöfartsstyrelsen hanterar de sjöfartsfrågor som inte ligger under Sövarnet (till exempel MAS, VTS och isbrytning) samt lotsverksamheten och påminner därmed till viss del om svenska Sjöfartsverkets ansvar.

Samverkan och samordning

Mot bakgrund av Sövärnets dominerande roll finns inte samma behov av maritim samverkan och samordning av resurser med andra myndigheter jämfört med till exempel Sverige. Dock finns ett samarbete med bland annat Polisen som inte har egna fartyg och båtar och därför använder Sövärnets resurser som plattformar. Vidare finns en rad samarbeten med bland annat Söfartsstyrelsen och i viss mån med Beredskapsstyrelsen som delvis har uppgifter motsvarande svenska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

3.4.2 Finland

Bakgrund

I Finland är de centrala uppgifterna på det maritima området, såsom sjöräddning, sjöövervakning, miljöräddningstjänst, sjötrafikinformation och infrastruktur, uppdelade på flera myndigheter. Ett framträdande drag i den finska modellen är att tyngdpunkten i betydligt större utsträckning än i den svenska modellen ligger på gränsbevakning, vilket bland annat tar sig uttryck i att man i Finland har en myndighet med gränsbevakning både på land och till sjöss som huvuduppgift. En annan tydlig skillnad är att den finska Försvarsmaktens stödjande roll i förhållande till civil verksamhet är mer framträdande.

Centrala sjöverkande myndigheter

Marinen ansvarar för och upprättar den gemensamma sjölägesbilden med egen och andra myndigheters information. Marinen koordinerar också samarbetet mellan övervakningsmyndigheterna, skyddar sjötrafiken, övervakar och upprätthåller den territoriella integriteten samt stöder andra myndigheter. Marinen deltar också i oljesaneringsinsatser.

Marinens verksamhet är indelad i Marinstaben (Åbo), Skärgårdshavets Marinkommando (Åbo), Finska vikens Marinkommando (Kyrkslätt, Helsingfors, Kotka), Nylands brigad (Raseborg), Sjökrigsskolan (Helsingfors), Marinens materielverk (Åbo) samt Marinens forskningsanstalt (Åbo och Esbo).

Gränsbevakningsväsendet har ansvar för kustbevakningsfunktioner och

för att utföra gränskontroller och gränsövervakning på land och till sjöss samt att bekämpa gränsöverskridande brottslighet (till exempel människosmuggling). Myndigheten utför också förundersökningar vid misstanke om brott vid till exempel fiske- och jaktbrott, sjöfylleri samt naturskyddsbrott. Gränsbevakningsväsendet är huvudansvarigt för sjöräddningen – inklusive sjöräddningscentral (MRCC²⁴), bistår tullen, deltar i miljöövervakning och miljöräddningsinsatser, utför trafikövervakning till sjöss, deltar i det nationella försvaret samt stödjer andra myndigheter.

Trafikverket (LiVi) bildades 2010 och ansvarar för farledshållningen, för underhåll och byggande av farleder samt farledernas säkerhet, sjökartläggning, sjötrafikledning- och styrning samt tryggnad av vintersjöfarten. Isbrytarna ägs emellertid av statliga bolaget Arctica sedan 2004. Trafikverket ansvarar också för att upprätthålla och utveckla handelssjöfarten och övrig sjöfart.

Det finns även ett obligatoriskt rapporteringssystem för fartyg i Finska viken (GOFREP). Det bygger på ett samarbete mellan Estland, Finland och Ryssland. GOFREP-centralen är samlokaliserad med Helsingfors sjötrafikinformationscentral.

Trafiksäkerhetsverket (TraFi) bildades 2010 och ansvarar för reglering och övervakning av trafiksystem. Myndigheten utfärdar tillstånd och certifieringar, håller sjöfartsregister, inspekterar och besiktigar fartyg samt utövar tillsyn över lotsningen som hanteras av ett statligt bolag sedan januari 2011.

Samverkan

Den finska modellen för maritim samverkan tar i huvudsak sin utgångspunkt i särskilda föreskrifter om handräddning myndigheter emellan och i avtal mellan berörda myndigheter. Liksom för all samverkan gäller därutöver förvaltningslagstiftningens allmänna regler om samverkan som ramverk.

Handräddning och övrig lagstiftning

När det gäller Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet föreskrivs i den finska lagen om Försvarsmakten att detta är en av Försvarsmaktens tre huvuduppgifter. På det nationella planet kan det

²⁴ Maritime Rescue Coordination Centre. I Finland finns ingen gemensam sjö- och flygräddningscentral (JRCC).

handla om två situationer:

- handräckning för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, för förhindrande och avbrytande av terroristbrott samt för skyddande av samhället i övrigt,
- deltagande i räddningsverksamheten genom att tillhandahålla utrustning, personalresurser och sakkunnigtjänster som behövs i räddningsverksamheten.

Försvarsmaktens stöd till polisen vid terroristbrott samt handräckning till gränsbevakningen och handräckning vid bekämpning av oljeskador regleras i särskilda författningar. I sistnämnda författningar finns också generella regler som innefattar handräckning från övriga myndigheter till Gränsbevakningsväsendet samt tydliggöranden av övriga sjöverkande myndigheters ansvar vid bekämpning av oljeskador. Vid bekämpning av oljeskador pekas Trafiksäkerhetsverket, Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet direkt ut som bekämpningsmyndigheter med direkt ansvar för att hantera situationen efter den huvudansvariga myndigheten, Finlands miljöcentral (SYKE).

Generellt gäller för handräckning att den måste begäras av för uppgiften ansvarig myndighet, att såväl den stödsökande som den stödjande myndigheten måste ha stöd i lag för sin förfrågan om stöd respektive givande av stöd, att resurser ej står att finna inom ramen för den stödsökande myndighetens verksamhet och att handräckningen sker under ledning av den ansvariga myndigheten. Då dessa kriterier är uppfyllda kan handräckning inte nekas och vidare ska stödet som utgångspunkt lämnas utan ersättning.

Ovan nämnda lagstiftning medför att den lagstadgade samverkan mellan maritima myndigheter i Finland är en naturlig del i den finska modellen för maritim verksamhet.

METO

För de finska maritima myndigheterna är ett viktigt komplement till den lagstadgade samverkan det så kallade METO-avtalet (Merelliset Toimijat - marina aktörer). Avtalet har sin bakgrund i ett regeringsbeslut från 1993 med uttalat syfte att rationalisera samverkan mellan sjöverkande myndigheter rörande sjöövervakning i Finland. Målsättningen var att omorganisera myndigheternas funktioner och verksamhet, förbättra samarbetet myndigheterna emellan, samt skapa

ett bestående samarbetsorgan. Detta kom sedermera liksom avtalat att kallas METO. De sjöverkande myndigheter som ingår i samarbetet idag är Marinen, Gränsbevakningsväsendet, Trafikverket och Trafiksäkerhetsverket.

Sjöövervakning utgör kärnan i METO-samarbetet och fokus ligger framförallt på koordinering då de berörda myndigheterna har förhållandevis tydligt separerade uppgifter. Koordineringen sker via trilaterala grupper på flera nivåer (nationell, regionalt och lokalt) med årsvis roterande ordförandeskap.

Samtliga sjöverkande myndigheter som ingår i METO har sina egna system för informationsinhämtning. Med hjälp av IT-systemet Mevat har de sjöverkande myndigheterna en gemensam teknisk samarbetsplattform. Den gemensamma sjölägesbilden skapas via information från mobila och fasta sensorer, mobila och fasta radarinstallationer, radiosystem, ett stort antal webbkameror, visuell identifiering via flygplan och fartyg m.m. All information skickas med mail eller radioöverföring till METO "data exchange" som Marinen administrerar och fördelas sedan direkt till de olika myndigheterna.

Någon betydande samverkan kring gemensam logistik och gemensamma hamnar förekommer emellertid inte inom ramen för METO. Det finns dock exempel på samlokalisering. Trafikverket och Gränsbevakningsväsendet är till exempel förlagda till samma byggnad i Helsingfors.

När det gäller kostnadsfördelning gäller precis som inom ramen för den lagstadgade samverkan att stöd som lämnas inom ramen för METO är kostnadsfritt. Kostnaderna tas istället inom myndighetens ordinarie anslagsram. Det förekommer emellertid i vissa fall att kostnader regleras genom jämkning en gång per år i samband med ordinarie budgetprocess. En pragmatisk ansats som ibland är nödvändig med anledning av att ingen myndighet direkt budgeterar för samverkanskostnaderna.

Skillnader mellan Sverige och Finland

I Sverige är Sjöfartsverket ansvarig för sjöräddningen. I Finland kombinerar Gränsbevakningsväsendet kustbevakningsrollen med sjöräddningsansvar. I Finland finns det ingen samlad sjö- och flygräddningscentral (JRCC) och sjöräddningscentralen lyder under Gränsbevakningsväsendet. I Sverige är Kustbevakningen ansvarig för

miljöräddning medan det i Finland är miljöministeriet som är huvudansvarigt med Finlands miljöcentral (SYKE) som operativ ansvarig part. Miljöcentralen uppdrar åt olika myndigheter att hantera miljöincidenter. Oljebekämpningsresurser, i form av fartyg, finns huvudsakligen hos den finska marinen och delfinansieras av miljöministeriet. I Sverige får försvaret i fredstid stödja andra myndigheter med våld enbart vid terrorismincidenter. I Finland kan det också röra sig om "use of force to break resistance" (försvaret har deltagit i till exempel skolskjutningar, kidnappningsfall, kärnkraftsverksdemonstration och razzia mot MC-klubb). I Finland har man slutligen reglerat den samverkan som går utöver den lagstadgade samverkan genom ett avtal mellan de sjöverkande myndigheterna (METO).

3.4.3 Norge

Bakgrund

Den norska modellen för maritim verksamhet är uppdelad på flera myndigheter och aktörer och vilar på ett brett samförstånd som tar sin utgångspunkt i principen att ingen myndighet har tillräckligt med resurser för att självständigt lösa alla sina uppgifter. Samverkan är med detta synsätt en central beståndsdel i den maritima verksamheten. Generellt sett är maritima resurser och uppgifter mer samlade inom ramen för den norska modellen genom att Kustbevakningens motsvarighet, Kystvakten, är en del av Sjöförsvaret. Detta gör också att civil-militär samverkan och samordning av resurser är en självklar del i den maritima verksamheten. Den så kallade SAR Servicen som inkluderar sjö-, land- och flygräddning är ytterligare ett exempel på en struktur som skiljer sig från hur det svenska systemet är uppbyggt.

Centrala sjöverkande myndigheter

Sjöförsvaret ansvarar på ett övergripande plan för att upprätthålla norsk suveränitet, norska rättigheter samt andra intressen och värden, där sistnämnda uppgift täcker in såväl fredstida förhållanden och kriser som krig. Det breda uppdraget innefattar bland annat sjöövervakning, myndighetsutövning i begränsad utsträckning och incidenthantering inom ramen för både sjö- och miljöräddning samt frågor av säkerhetspolitisk betydelse. Inom Sjöförsvaret är det Kysteskadren (norska flottan) som ansvarar för upprättande av sjölägesbild, sjöövervakning, territoriell integritet till sjöss samt marin operativ

verksamhet i fred, kris och krig. För att bidra till sistnämnda uppgift upprättades 2001 en styrka för operativ taktisk ledning som benämns "Norwegian Task Group" (NoTG) och som är underställd chefen för Kysteskadren. Styrkan skräddarsys för behoven i varje enskilt fall och övas efter utvalda scenarier, bland annat scenarier specifikt fokuserade på samverkan med civila myndigheter. Kystvakten har, som en del av Sjöförsvaret, kustbevakningsfunktioner och uppgifter som inkluderar sjö- och miljöräddning. Kystvakten har därtill i samverkan med andra myndigheter till uppgift att svara för fiskerikontroll, säkerställande av att den norska tullagen och lagstiftningen på miljöområdet efterlevs. En viktig skillnad mellan Kystvakten och Kysteskadren är i detta sammanhang att Kystvakten kan ingripa mot enskild, vilket Kysteskadren endast kan i mycket begränsad utsträckning inom ramen för den så kallade bistandsinstruksen (se nedan under Samverkan). En av Kystvaktens huvuduppgifter är emellertid, i likhet med övriga försvarets, att hävda norsk suveränitet och norska rättigheter.

SAR Service

Den norska så kallade SAR Servicen omfattar land-, sjö- och flygräddningstjänsten och sorterar under Justis- og politidepartementet. SAR Servicen leds av huvudräddningscentralerna, JRCC, i Bodö och Stavanger, vilka i sin tur leds av polismästare. Funktionen kan beskrivas som en samverkansfunktion mellan myndigheter, där principen om "cooperative organization", som innebär att alla myndigheter som har resurser måste bidra och tillgängliggöra dessa för SAR-insatser, är en viktig utgångspunkt för verksamheten (gäller även berörda privata aktörer). Räddningshelikoptrarna, även kallade SAR-helikoptrarna, har Justis- og politidepartementet som huvudman men drivs av norska försvaret med militär personal. Helikoptrarna är 40 år gamla av modellen Sea King och beslut om att ersätta dem är under beredning. Ett av de huvudalternativ som beaktas förefaller vara NH90 som det norska försvaret redan beställt för andra ändamål.

Kystverket

Norska Kystverket, som närmast har sin motsvarighet i svenska Sjöfartsverket, har bland annat till uppgift att utveckla farleder och fiskehamnar, trafikledningstjänster, lotstjänster, statlig beredskap mot akut förorening och ISPS (International Ship and Port Facility Security Code). Verksamheten omfattar den maritima delen i den nationella transportplanen samt myndighets- och

förvaltningsuppgifter knutna till lagar och regler för hamnar och farleder.

Samverkan

Den breda samverkan som sker mellan de sjöverkande myndigheterna i Norge, inklusive samordning av resurser, är som ovan nämnts i stor utsträckning civil-militär till sin karaktär genom att Kystvakten är en del av Sjöförsvaret. Kystvakten kan genom sin breda uppgiftsflora och sin stödande roll i förhållande till andra sjöverkande myndigheter som Kystverket och Tollvesenet betraktas som ett nav i den norska samverkansmodellen. Verksamheten är separerad från Sjöförsvarets verksamhet i övrigt såtillvida att den baseras på en särskild Lov om Kystvakten (kystvaksloven) samt en egen budgetram inom försvarets totala budget. Genom kystvaksloven har även en särskild samarbetsstruktur etablerats i det så kallade Kystvaktrådet som ska ge råd i frågor rörande Kystvaktens verksamhet. Rådet består av representanter från berörda departement och myndigheter och har bland annat fått en koordinerande och beredande roll inför budgetarbetet, då samtliga berörda myndigheter inom ramen för rådet kan förmedla sina behov av stöd och resurser samt bakomliggande argument för dessa till Kystvakten inför vidare förhandlingar.

Stödet från Forsvaret/Sjöförsvaret till polisen regleras särskilt i den så kallade Instruksen om Forsvarets bistånd till politiet (bistandsinstruksen).²⁵ I bistandsinstruksen delas stödet in i tre kategorier:

- Administrativt bistånd: till exempel transporter och annat administrativt stöd
- Operativt bistånd: till exempel vid olyckor och kriser samt vid hantering av explosivämnen.
- Håndhevelsebistånd: till exempel gripande av farliga personer när det är nödvändigt för att avvärja närliggande fara för liv och hälsa.

Håndhevelse inkluderar myndighetsutövning och är därför, liksom i Sverige, begränsat till vissa specifika situationer och myndigheter. Inom ramen för bistandsinstruksen handlar det utöver stöd till polisen vid eftersökning av farliga personer om situationer då väsentliga

²⁵ Bistandsinstruksen är för närvarande under revidering med anledning av händelserna den 22 juli 2011.

samhällsintressen står på spel. Vid sidan av bistandsinstruksen regleras försvarets stöd i form av myndighetsutövning i huvudsak i tolloven, politiloven och den tidigare nämnda kystvaktsloven.

Slutligen tar samverkan vid olyckor sig uttryck i den breda samverkansmodell och samförståndsbaseade lösning mellan samtliga myndigheter som den norska SAR Service baseras på. Någon regelrätt räddningstjänstlag till grund för verksamheten i sin helhet finns emellertid inte.

Skillnader mellan Sverige och Norge

En framträdande skillnad mellan Sverige och Norge är att Kystvakten, svenska Kustbevakningens motsvarighet, är en del av norska Sjöförsvaret. Det medför en mer integrerad och samlad hantering och planering av maritima resurser vad gäller till exempel logistik och underhåll, samlokalisering, upphandling, utbildning och långsiktiga investeringar. I förhållande till civila myndigheter innebär det därtill, till skillnad från i Sverige, att samverkan på det maritima området i stor utsträckning sker med en myndighet, försvaret, som inkluderar både Kystvakten och Kysteskadren.

När det gäller SAR finns i Norge en samlad modell som inkluderar land- sjö- och flygräddning till skillnad från i Sverige där ansvaret är uppdelat mellan Sjöfartsverket och Polisen. I Norge har man därutöver två JRCC-funktioner (Bodö och Stavanger). Modellen vilar på en bred samförstånds lösning mellan norska myndigheter till skillnad från i Sverige där stöd vid olyckor tar sin utgångspunkt i en samlad författningstext – lagen om skydd mot olyckor.

4 Utredarens överväganden och förslag

4.1 Allmänna överväganden

Utredaren har, i enlighet med direktiven, skapat en överblick över Sveriges maritima verksamhet genom en kartläggning av i första hand de statliga sjöverkande myndigheternas ansvar, uppgifter, organisation, resurser, lokalisering och nuvarande samverkan. Fokus har varit på den operativa verksamheten.

Det är utredarens bedömning att svenska staten saknar en samlad strategisk överblick av myndigheternas maritima verksamhet. Därmed blir det svårt att driva en samlad långsiktig strategisk inriktning och utveckling av myndigheterna. Den bristande överblicken beror bland annat på att den maritima verksamheten är fördelad på ett stort antal myndigheter som sorterar under flera olika departement. De ordinarie besluts- och styrningsprocesserna inom och mellan myndigheterna och Regeringskansliet förefaller otillräckliga för att skapa en tydligare strategisk inriktning.

Efter en internationell utblick konstaterar utredaren att det är svårt att finna två länder som har samma typ av struktur och ansvarsfördelning när det gäller statens maritima verksamhet. Det gäller även de nordiska länderna. Förklaringen torde gå att finna i skillnader vad avser förutsättningar, förhållanden, politiska/byråkratiska traditioner och historisk utveckling. Utmaningar, hot och uppgifter som behöver hanteras är däremot väldigt likartade i olika länder, vilket inte minst framkommer i det ökande internationella samarbetet på det maritima området. Mot denna bakgrund är det inte ovanligt att till exempel

militära enheter i ett land samarbetar med civila enheter i ett annat land. Det kan till exempel gälla sjöövervakning och sjöinformation, kustbevakningsfunktioner samt sjö- och flygräddning. Ett ökande civil-militärt samarbete, både nationellt och internationellt, är också ett svar på den utveckling av utmaningar och hot som anges i avsnitt 2.3. En konsekvens av utvecklingen är att det inte längre är lika relevant att i alla avseenden göra en strikt uppdelning mellan civila och militära uppgifter. Med andra ord bör fokus vara på vilka funktioner som behövs på den maritima arenan snarare än vilka myndigheter som har ansvar för vad.

I kartläggningen och analysen av de berörda myndigheterna konstaterar utredaren att de svenska sjöverkande myndigheterna sammantaget har ett stort antal plattformar och resurser och att de i varierande utsträckning är beroende av varandra för att kunna lösa sina uppgifter. Med utgångspunkt i principerna för budgetering och redovisning är det visserligen naturligt för myndigheter att eftersträva egna resurser för att lösa sina uppgifter och detta bör givetvis vara huvudregeln. Med hänsyn till hur den svenska modellen för statlig maritim verksamhet är uppbyggd och den potential som finns för merutnyttjande av befintliga plattformar är det emellertid vare sig rationellt eller effektivt från statens övergripande perspektiv att dessa principer tillämpas undantagslöst. Ett tydligt exempel på rationell och effektiv samverkan på den maritima arenan som kan uppfattas som en mer flexibel tolkning i detta avseende är att Tullverket använder Kustbevakningen som sin maritima plattform istället för att ha egna fartyg och båtar.

Samtidigt är det angeläget att staten för varje myndighet kan precisera vilka uppgifter som är dimensionerande för myndighetens resurser. Därför är det viktigt att i så stor utsträckning som möjligt ha en långsiktig planering för myndigheternas samverkan och stöd till varandra vilket i sin tur bör återspeglas i Regeringskansliets budgetarbete och fördelning av anslagsmedel. Utredaren har under arbetets gång konstaterat att det finns exempel på stöd till andra myndigheter där avgifter baserade på full kostnadstäckning har fungerat avskräckande för fortsatt samverkan mellan myndigheter. I avsnitt 3.3 redovisas gällande regelverk. Det är utredarens bedömning att samverkan och stöd till sjöverkande myndigheter för genomförande av respektive myndighets maritima uppgifter så långt som möjligt bör planeras i samband med det årliga budgetarbetet och att avgifter vid samverkan och stöd som inte har planerats och

budgeterats i första hand ska bygga på merkostnadsprincipen i enlighet med nedan föreslagna komplettering av gällande regelverk.

4.2 Utvecklingsområden för samverkan

Utredaren har under arbetets gång identifierat ett antal utvecklingsområden för samverkan. Syftet är att stärka och utveckla de sjöverkande myndigheternas samverkan och samordning av resurser för att sammantaget uppnå ökad effektivitet, flexibilitet och operativ effekt på det maritima området. I det följande anges ett antal förslag till utvecklingsområden samt ett förslag rörande inrättandet av ett råd för maritim samverkan, MARSAM, där angivna utvecklingsområden bör hanteras.

4.2.1 Merutnyttjande av resurser

Utredarens förslag

Utredaren föreslår att sjöverkande myndigheters operativa resurser merutnyttjas i större utsträckning.

Skälen för utredarens förslag och överväganden

Med utgångspunkt i de allmänna principerna att stöd till andra myndigheter (utanför den stödjande myndighetens uppdrag) ska ges med befintliga resurser som är lämpliga för uppgiften och att stödet inte får hindra/allvarligt hindra myndighetens ordinarie verksamhet är det utredarens bedömning att det finns utrymme för ett merutnyttjande av vissa myndigheters resurser. Sammantaget leder detta till ett mer effektivt utnyttjande av statens resurser.

Försvarsmakten disponerar ett antal fartyg, båtar och helikoptrar som kan merutnyttjas av andra myndigheter. Med leveranserna av Helikopter 14 och Helikopter 16 kommer Försvarsmaktens helikopterförsörjning efter hand att vara god vilket skapar utrymme för merutnyttjande utöver Försvarsmaktens egna behov. Flertalet helikoptrar kan användas för olika typer av transportuppdrag m.m. Kustbevakningens räddningstjänstansvar kan till exempel lättare utvecklas med ökad tillgång till helikoptrar för transporter av personal och/eller utrustning samt i övervakning, ledning och

rekognoseringsuppdrag. Polisen har också behov av stöd med bland annat helikoptertransporter i olika sammanhang. Vidare kommer samtliga 18 beställda Helikopter 14 dessutom att kunna användas för alla uppdragstyper i alla väderförhållanden inklusive sjö- och flygräddning. Därmed utgör Helikopter 14 en betydande förstärkningsresurs för svensk sjö- och flygräddning utöver de sju räddningshelikoptrar som Sjöfartsverket disponerar via leasingavtal. Utredaren föreslår att regeringen i lämpliga styrdokument anger en tydlig inriktning för Försvarmaktens helikopterflottilj att utbilda personal och förbereda Helikopter 14 som en resurs för civil sjö- och flygräddning. Mot bakgrund av sjöfartens utveckling med ökande risker för olyckor av olika slag, inklusive större katastrofer som i fallet Estonia, är det utredarens bedömning att framtida behov av sjö- och flygräddningskapacitet inte får underskattas. Vidare har utredaren noterat att Försvarmakten för närvarande betalar Sjöfartsverket för tillhandahållande av flygräddning. Med en utveckling i enlighet med vad som anges ovan bör det behovet upphöra.

Marinen disponerar ett stort antal fartyg och båtar som kan merutnyttjas för flera syften. Flottan har till exempel utmärkta plattformar, sensorer och personal inom ramen för undervattensarbetet såsom skrofasta sonarer, ROV (undervattensfarkost) och röjdykare. Systemet är uppbyggt för att lösa Försvarmaktens stridsuppgifter, men är i stor utsträckning även användbart vid till exempel eftersökning av sjunkna flygplan och båtar. Vidare skulle den verksamhet som Marinen och övriga sjöverkande myndigheter bedriver inom sjömätning/sjökartering kunna effektiviseras via merutnyttjande.

Kustbevakningen disponerar olika typer av resurser som i större utsträckning skulle kunna merutnyttjas av andra myndigheter. Bland annat har Kustbevakningen tre nya sjöövervakningsflygplan av typen Dash 8. Flygplanen kan starta och landa på små flygfält, har lång räckvidd och är utrustade med olika typer av modern spanings- och kommunikationsutrustning. Vidare har de förmåga att fälla lysfacklor, rökfacklor och provtagningsbojar samt en bakre lastdörr för bland annat fällning av livflottar. I kabinen finns tre identiska operatörsplatser varav Kustbevakningen endast nyttjar två i den dagliga verksamheten. Det är utredarens bedömning att den tredje operatörsplatsen periodvis skulle kunna utnyttjas av till exempel Polisen och Försvarmakten för samverkan eller för särskilda uppdrag. Behov av kompletterande teknisk utrustning bör övervägas i det

sammanhanget. Redan idag används flygplanen för informationsutbyte mellan Kustbevakningen och Försvarmakten kring sjöövervakning och sjölägesbilder men det är utredarens bedömning att den verksamheten kan utvecklas.

I Kustbevakningens fartygsflotta finns bland annat kombinationsfartyg, övervakningsfartyg och miljöskyddsfartyg. Bland nytillskotten finns de tre stora kombinationsfartygen KBV 001, 002 och 003. Benämningen kombinationsfartyg innebär att de tjänstgör som miljöskydds- och övervakningsfartyg vilket inkluderar uppgifter som sjötrafik- och miljöövervakning, gräns-, fiske-, tull- och polisiära kontroller till sjöss. Genom sin storlek och utrustning har fartygen kapacitet för kraftfull oljeupptagning samt läkringsutrustning som möjliggör att pumpa över olja från ett fartyg till ett annat. Fartygen kan även fungera som ledningscentraler för olika typer av insatser. Idag är alla tre fartygen operativa och två fartyg finns kontinuerligt tillgängliga. Som stora kombinationsfartyg kan de enligt utredarens bedömning användas för olika uppgifter inom Försvarmakten och Polisen. Till exempel skulle de i viss utsträckning kunna användas som stödfartyg åt Marinen, en resurs som för närvarande diskuteras inom Försvarmakten och Regeringskansliet.

Även *Sjöfartsverket* har resurser som kan merutnyttjas och ge stöd till andra myndigheter. Det gäller till exempel arbetsfartyg, sjömättningsfartyg och lotsbåtar, där de sistnämnda ofta är engagerade i sjöräddningsinsatser. Sjömättningsfartygen förefaller att vara av särskilt intresse för Försvarmakten. Vidare är Sjöfartsverkets leasade räddningshelikoptrar en resurs som delvis redan används av andra myndigheter.

En betydande resurs som finns tillgänglig stora delar av året är statsisbrytarna som fram till år 2000 var en del av Försvarmakten och Marinen. De bemannades vid den tiden av värnpliktiga och personal anställd i Försvarmakten. Idag hör statsisbrytarna till Sjöfartsverket och bemannas av civil personal genom avtal med bemanningsföretag i Offshoreindustrin. De större isbrytarna utgör lämpliga plattformar för olika ändamål. De har till exempel lastkapacitet för olika typer av containrar, helikopterlandningsplats för större helikopter, gott om plats för personal av olika slag samt betydande kapacitet för bunkerolja. Förutom att vara en flexibel plattform för olika verksamheter och insatser skulle även isbrytarna kunna fungera som

ett värdefullt bidrag till Marinens behov av stödfartyg.

Utredaren gör bedömningen att statsisbrytarna under isfria perioder i större utsträckning också skulle kunna hyras ut för olika ändamål och därmed öka Sjöfartsverkets intäkter. Till exempel används isbrytaren Oden under sommarhalvåret för forskningsexpeditioner i Arktis, vilket i viss utsträckning skulle kunna kombineras med beredskap att assistera vid olyckor i Offshoreindustrin. Även de större isbrytarna i Atleklassen skulle kunna bidra till denna typ av beredskap för räddningsinsatser i viss utsträckning.

Till *Trafikverkets* resurser hör de så kallade gula färjorna som bedriver färjetrafik på cirka 40 platser i det allmänna vägnätet. Trafikverkets Färjerederi disponerar cirka 60 färjor varav ett stort antal är frigående i den svenska kustens skärgårdsområden. De frigående färjorna merutnyttjas i viss mån som plattformar för till exempel olika typer av transporter och kan bistå vid sjöräddning. Det är dock utredarens bedömning att det finns utrymme och möjligheter till ökad användning av färjorna. En verksamhet som förefaller angelägen att öva med färjorna, inom ramen för sjöräddningssamverkan, är massevakivering av passagerarfartyg i skärgårdsområden.

Utredaren föreslår att frågor som rör merutnyttjande av resurser hanteras inom MARSAM.

4.2.2 Infrastruktur

Utredarens förslag

Utredaren föreslår att sjöverkande myndigheters infrastruktur samordnas i större utsträckning.

Skälen för utredarens förslag och överväganden

Sjöverkande myndigheters infrastruktur, i form av hamnar, kajer och andra anläggningar samt angränsande lokaler, har genom åren vanligtvis byggts upp med fokus på den egna myndighetens behov. Detsamma gäller för de stödfunktioner som är kopplade till både fast infrastruktur och rörliga resurser som fartyg och båtar samt flygplan och helikoptrar.

I rapporten Ökad sjöstödssamverkan! konstaterade Statskontoret att

berörda myndigheters samverkan kring stödfunktioner som upphandling och underhåll är begränsad. Upphandlingssamverkan verkar vanligtvis ha uppstått ad hoc kring saker av förhållandevis mindre omfattning. Som exempel angavs ett gemensamt inköp av hjälmdyssystem som Kustbevakningen och Försvarmakten genomfört. Det har också funnits tillfällen då myndigheter tecknat ramavtal för eget bruk, som andra myndigheter nyttjat i efterhand. Som exempel angavs det avtal för fartygsdrivmedel som Försvarmaktens logistikförband tecknat åt Försvarmakten. Både Kustbevakningen och Sjöfartsverket använde sen avtalet för att köpa hela eller delar av sina behov av fartygsdrivmedel. När det gäller löpande underhåll så har Sjöfartsverket, Kustbevakningen och Försvarmakten ordnat det på egen hand var för sig, vanligtvis via fartygens besättningar, medan större underhåll upphandlats från externa varv på marknadsmässiga villkor. Myndigheterna ansåg det inte rationellt med upphandling av vare sig förebyggande underhåll eller större fartygsöversyner på grund av varierade behov mellan olika fartyg/fartygsserier. Statskontoret såg dock en samverkansmöjlighet kring underhåll av mindre fartyg och båtar men konstaterade att besparingseffekterna sannolikt skulle bli små.

Sammantaget bedömde Statskontoret att det gick att effektivisera via gemensam upphandling av olika standardprodukter som smörjolja, skumsläckare och livräddningsutrustning. Men den samlade ekonomiska besparingen skulle bli blygsam - cirka 1-5 miljoner kronor per år. Istället framhölls två aspekter utanför undersökningens mandat, men med koppling till stödfunktioner: samlokalisering av sjöverkande myndigheters verksamhet samt inordnande av två eller flera sjöverkande myndigheters fartygsresurser i exempelvis ett samlat statligt rederi.

Som framgår i avsnitt 3.1 har flera av de sjöverkande myndigheterna verksamhet som täcker hela landets kust och av detta skäl fasta installationer på relativt många platser längs med kusten och vid de stora insjöarna. Trots detta är det ovanligt att myndigheterna samlokaliserats. Det finns dock exempel på både befintliga undantag och planer på nya samlokaliseringar.

Vid Tångudden i Göteborg delar Kustbevakningen, Polisen, Sjöfartsverket, Havs- och vattenmyndigheten (lämnar årsskiftet 2012/13) samt den kommunala räddningstjänsten hamn och i viss mån

även lokaler. Samtidigt är Försvarens hamn med tillhörande kajer och anläggningar belägen intill Tångudden. Ett av Kustbevakningens större kombinationsfartyg har därtill sin basförtöjning i en annan del av Göteborgs hamnområde eftersom den befintliga hamnen i Tångudden är för liten.

Försvarens Sjöcentral och Kustbevakningens ledningscentral sitter i samma hus som den gemensamma sjö- och flygräddningscentralen (JRCC) som står i Sjöfartsverkets regi.

Kustbevakningen och sjöpolisen är samlokaliserade i Nacka, Stockholm, men detta arrangemang upphör genom att Kustbevakningen lämnar fastigheten i september 2012.

Utredaren noterar att en potentiell samlokalisering på Gotland är ett av flera studieobjekt med utgångspunkt i Försvarens och Kustbevakningens överenskommelse från juli 2011 (se 3.1.2). Enligt utredarens bedömning förefaller Slite mest ändamålsenligt.

En samlokalisering som bör vara förhållandevis okomplicerad att åstadkomma är att möjliggöra för Kustbevakningen att förtöja ett av de tre större kombinationsfartygen (001-klassen) i Marinens örlogshamn i Karlskrona.

Vidare bör Kustbevakningens station på Djurö utanför Stockholm kunna bli föremål för utvecklad samlokalisering och därmed fungera som ett exempel för andra platser i landet. Redan idag bedriver också Sjöfartsverket och Polisen verksamhet på samma fastighet. En förstudie har genomförts tillsammans med fastighetsägaren Värmdö hamnar om att utveckla konceptet. Det finns planer för kostnadsdelning, skilda behov av tillgänglighet kontra inhägnade faciliteter samt framtida behov av merutnyttjande av anläggningen.

Det är utredarens bedömning att myndigheterna så långt som möjligt bör utnyttja möjligheter till samlokalisering som på sikt kan skapa ökad effektivitet. Till exempel bör det övervägas att skapa gemensamma strategiska nav för infrastruktur vid några platser längs med kusterna.

Ett gemensamt statligt rederi mellan två eller flera sjöverkande myndigheter är i sak rationellt. Det är av förklarliga skäl svårt att samordna och optimera underhållsinsatser mellan självständiga

myndigheter. Med en gemensam struktur, ett rederi, skapas rimligen förutsättningar för effektiviseringar av exempelvis administrativa och fasta kostnader samt en ökad samverkan kring olika stödfunktioner. Det är samtidigt utredarens samlade bild att det råder en viss åsiktsskillnad bland sjöverkande myndigheter om vad ett rederi är och ska hantera. Det kan, enkelt uttryckt, ses antingen som en struktur inom vilken man hanterar de operativa resurserna (fartyg, båtar etc.), eller som ett vidare ramverk som också inkluderar bland annat personalfrågor kopplade till de operativa resurserna och mycket annat. Ett alternativ till ett statligt rederi är att börja i något mindre skala och knyta någon eller några av myndigheterna med få operativa resurser till någon av de med betydande erfarenhet av rederiverksamhet. En sådan förändring är möjligen på väg att förverkligas genom att Havs- och vattenmyndigheten lagt ner sin egen rederifunktion för att istället nyttja Sjöfartsverkets rederi. Utredaren ser detta som en önskvärd utveckling.

Det är utredarens samlade bedömning att det finns utrymme för ökad samordning av infrastruktur såsom hamnar, kajer, anläggningar, lokaler samt kring logistik och olika stödfunktioner.

Utredaren föreslår att frågor som rör infrastruktur hanteras inom MARSAM.

4.2.3 Personalfrågor

Utredarens förslag

Utredaren föreslår att de sjöverkande myndigheterna utvecklar samverkan med koppling till bland annat kompetensförsörjning och utbildning av personal.

Skälen för utredarens förslag och överväganden

Som framgått av Statskontorets rapport Ökad sjöstödssamverkan! förekommer redan viss samverkan inom ramen för utbildning och kompetenshöjande åtgärder dels genom att till exempel en myndighet ordnar kurser som andra myndigheter deltar i, dels genom att en myndighet anlitar lärare från en annan myndighet. I det senare fallet är det nödvändigtvis inte att betrakta som ren samverkan utan snarast som extern upphandling av en kompetens som saknas internt. Oavsett

vilken den formella ramen är så är denna form av samverkan enligt utredarens mening av central betydelse då den bidrar till en gemensam grund för statens samlade ansvar på det maritima området. Därtill skapas ett värdefullt kontaktnät mellan myndigheter som i sin tur skapar förutsättningar för mer effektiv samverkan. Mot denna bakgrund vill utredaren särskilt understryka vikten av att vidareutveckla denna form av samverkan inom ramen för myndigheternas befintliga utbildnings- och kompetenshöjande verksamhet.

Utredaren vill därutöver särskilt lyfta fram *växeltjänstgöring* – för personal mellan sjöverkande myndigheter och mellan sjöverkande myndigheter och Regeringskansliet – som ett värdefullt instrument för att bidra till ömsesidig förståelse, ökad flexibilitet och en strategisk överblick över den maritima verksamheten.

Utifrån effektivitets- och beredskapsperspektiv finns också enligt utredarens mening anledning att ge frågan om *personalpools*, såväl myndighetsinterna som gemensamma, ökad tyngd. Den flexibilitet vid bemanning som en personalpool kan skapa, samtidigt som tillgången på personal härigenom säkerställs i högre utsträckning, har i detta sammanhang väsentlig betydelse. Det kan till exempel gälla bemanning av Kustbevakningens stora fartyg och Marinens kustkorvetter.

Vidare ser utredaren ett behov av att göra en större genomlysning av förutsättningarna för att gemensamt *upphandla eller gemensamt anordna utbildningar* på det maritima området och därigenom uppnå effektivitetsvinster. Statskontoret konstaterade i detta sammanhang i tidigare nämnda utredning att man identifierat mycket få exempel på att de berörda myndigheterna har gemensam verksamhet av denna karaktär. Utredaren delar denna bedömning. En tillbakablick ger därtill vid handen att frågan ringades in redan i prop. 1986/87:95 som låg till grund för att Kustbevakningen – genom utbrytning från Tullverket – blev en fristående myndighet år 1988. Regeringen konstaterade i propositionen att det finns en *”mängd områden där kustbevakningen och marinen har verksamheter som i dag löper parallellt. Väsentliga rationaliserings- och effektiviseringsvinster går att nå inom sådana områden som gemensam materialanskaffning, materielunderhåll, system för ledning, samband och kommunikation, förrådshållning, utbildning och operativt samutnyttjande av resurser.”* En jämförelse kan även göras med den norska utbildningsmodellen inom försvaret som bygger på ett flexibelt system med möjlighet att i större utsträckning

skraddarsy utbildning med inslag av såväl militär som civil examination för respektive kompetenskluster. Civil examination möjliggörs genom upphandling av extern kompetens och externa kurser.

Det är utredarens bedömning att en i större utsträckning skraddarsydd utbildning för myndighetsöverskridande kompetenskluster, med inslag av den utbildningsmodell man har inom norska försvaret som inkluderar Kystvakten, i flera fall torde kunna bidra till såväl ökad samverkan som effektivitetsvinster. Sistnämnda bland annat genom att den bredare målgruppen och innehållet för vissa kurser kan möjliggöra upphandling av tjänsten externt från högskolor.

Även om gemensamma utbildningar idag inte anordnas i nämnvärd utsträckning på det maritima området har utredaren under arbetets gång noterat att representanter för de sjöverkande myndigheterna vid ett flertal tillfällen lyft fram detta som ett område där möjlighet finns att tillvarata synergier och bidra till ökad effektivitet. Frågan om förutsättningarna för gemensamma utbildningar har också avhandlats vid ett flertal tillfällen, vilket medför att en gemensam kunskapsbas i frågan relativt snabbt torde kunna byggas upp genom myndighetsövergripande kontakter. Bland annat har frågan diskuterats vid ett flertal tillfällen med avseende på möjligheterna att samordna Kustbevakningens grundutbildning med Polisens och/eller Tullverkets motsvarande utbildningar. Möjligheter till samverkan i grundutbildningen utreddes av Kustbevakningen senast 2007 med fokus på bland annat möjligheter att lokalisera grundutbildningen till de skolor där Polisen och Tullverket bedriver utbildning samt att samordna själva utbildningen med dessa myndigheter. Ett samarbete med Tullverket betraktades som mindre lämpligt i dessa hänseenden. Beträffande Polisen bedömdes det emellertid finnas flera samordningsmöjligheter. Vad avsåg möjligheterna till samlokalisering konstaterades emellertid att denna fråga var avhängig av att den pågående satsningen på fler poliser först avklarats, vilket i sin tur bedömdes innebära att Kustbevakningen skulle kunna få tillgång till utbildningslokaler först år 2010. Frågan förefaller därefter inte ha diskuterats närmare. Likväl är den enligt utredarens mening ett relevant ingångsvärde till den breda genomlysning av samordningsmöjligheter på utbildningsområdet som utredaren efterlyser.

En modell för utvecklad samverkan mellan myndigheter är enligt

utredarens mening det samarbete som Försvarsmakten och Kustbevakningen inledde under hösten 2010 syftande till att inom ramen för myndigheternas ordinarie ansvarsområden och befogenheter identifiera områden där myndigheterna skulle vinna på att samverka och samutnyttja resurser och på så sätt uppnå bättre effektivitet (se 3.1.2). Möjligheter till gemensam utbildning är en av punkterna inom ramen för arbetsgruppen Dykeritjänsts arbetsplan. Vidare har samverkan inom ramen för utbildnings- och kompetensfrågor identifierats som ett eget område för utveckling under kommande period juni 2012 – juni 2013. Enligt utredarens bedömning är en relevant fråga att analysera närmare inom ramen för detta arbete bland annat huruvida och i vilken utsträckning delar av Kustbevakningens grundutbildning kan samordnas med delar av Försvarsmaktens grundutbildning.

Vidare förefaller det inte orimligt att tänka sig att det planerade arbetet inom ramen för utbildnings- och kompetensfrågor under 2012/2013 skulle kunna utökas till att omfatta även andra berörda sjöverkande myndigheter. Genom en sådan bred myndighetsöverskridande ansats är det tänkbart att de sjöverkande myndigheterna på längre sikt skulle kunna identifiera utbildning/kurser för gemensam upphandling från externa aktörer, vilket skulle kunna bidra till effektivitetsvinster. En intressant form för upphandlingssamverkan skulle kunna vara olika typer av upphandlingsnätverk. Ett framträdande exempel i detta sammanhang är det samarbete som Sjöfartsverket har etablerat med fem andra myndigheter och som innebär att upphandlingsansvaret för olika tjänster delats mellan myndigheterna. Inom sitt utpekade ansvarsområde upphandlar respektive myndighet ramavtal för samtliga myndigheter som deltar i samarbetet.

Slutligen bör framhållas att gemensamt anordnad utbildning eller gemensamt upphandlad utbildning endast kan möjliggöras om dialog, diskussion och grundlig analys ägt rum i en rad frågor dessförinnan. Några av de grundläggande frågor som måste analyseras är huruvida de potentiella samverkansparternas behov verkligen är så lika att de kan tillgodoses genom gemensamt anordnad eller gemensamt upphandlad utbildning, huruvida utbildningen kan genomföras i ren samverkan mellan myndigheter eller om tjänsten istället kan eller bör förmedlas av externa aktörer samt vilka regler som träder in vid olika ansatser. En annan fråga som behöver analyseras närmare för att skapa förutsättningar för en större gemensam utbildningssatsning är givetvis utbildningens lokalisering. Ytterligare exempel på frågor som måste

beaktas är formella begränsningar med hänsyn till myndigheternas roller och uppdrag samt i externa aktörers roller och behörighet att bedriva dylika utbildningar.²⁶ Sammantaget understryker detta vikten av en väl utvecklad samverkan med långsiktiga mål på utbildningsområdet.

Utredaren föreslår att personalfrågor hanteras inom MARSAM.

4.2.4 Sjöövervakning och sjöinformation

Utredarens förslag

Utredaren föreslår att myndigheternas samverkan kring sjöövervakning och sjöinformation vidareutvecklas.

Skälen för utredarens förslag och överväganden

Väl fungerande sjöövervakning och kvalificerad sjöinformation är en viktig grund för god maritim samverkan. Sjöövervakning som företeelse har utvecklats signifikant, både i Sverige och internationellt.

Beslutet att i Sverige utse en myndighet, Kustbevakningen, att samordna civil sjöövervakning och fördela civil sjöinformation, samt att etablera Sjöövervakningsrådet, var ett viktigt steg för ökad maritim samverkan. Det är dock utredarens bedömning att mer kan göras för att främja berörda myndigheters bidrag till och nyttjande av Sjöbasis.

Det är utredarens bedömning att Försvarmaktens tillgång till information i Sjöbasis kan utvecklas. Som anges i avsnitt 3.3.2 medför den nya kustbevakningsdatalagen och kustbevakningsdataförordningen att Försvarmakten kan beredas direktåtkomst till Sjöbasis inklusive personuppgifter. Det bör kunna bidra till utökad samverkan kring sjöövervakning och sjöinformation. Utredaren noterar i sammanhanget den arbetsgrupp om

²⁶ Noterbart är att Kustbevakningen tillsammans med Blekinge Tekniska Högskola (BTH) under 2010 lämnade in en ansökan om att BTH formellt skulle vara utbildningssamordnare för Kustbevakningens grundutbildning, men att utbildningen skulle genomföras i samarbete med Kustbevakningen. Ansökan avslogs emellertid av Myndigheten för yrkeshögskolan i januari 2011, med hänvisning till formella skäl och att utbildningen enbart riktade sig mot en tänkbar arbetsgivare.

sjöinformation som Försvarsmakten och Kustbevakningen initierat tillsammans inom ramen för 2011 års överenskommelse (se 3.1.2). En inledande uppgift för arbetsgruppen är att ta fram förslag på en teknisk lösning för överföring av underlag från Sjöbasis till Försvarsmaktens sjöcentral.

Som tidigare redovisats har Kustbevakningen och Försvarsmakten samlokalisert ledningscentral respektive sjöcentral i Göteborg i samma byggnad som den integrerade sjö- och flygräddningscentralen (JRCC). Det är utredarens bedömning att denna samlokalisering på sikt bör utvecklas till en gemensam central med en jämn fördelning av personal från Kustbevakningen och Försvarsmakten samt under ledning av chefer med jämförbart mandat. En sådan förändring skulle ytterligare förstärkas om den kan kombineras med förslag som anges i 4.3. Sjöövervakningssamverkan mellan Kustbevakningen och Försvarsmakten kan också vidareutvecklas via merutnyttjande av fartyg, båtar och flygplan som bidrar till den gemensamma sjölägesbilden enligt förslag i 4.2.1.

Sedan 2009 samverkar åtta länder i Östersjöregionen inom det regionala militära sjöövervakningssamarbetet SUCBAS²⁷. SUCBAS är sprunget ur det svensk-finska samarbetet av liknande karaktär, SUCFIS²⁸. Syftet med SUCBAS är att effektivisera sjöövervakningen i regionen genom att etablera permanenta strukturer för kontinuerligt informationsutbyte mellan berörda myndigheter i deltagarländerna. SUCBAS är ett kostnadseffektivt samarbete som i sig utgör ett gott exempel på så kallad ”pooling and sharing” inom EU. För närvarande pågår en diskussion mellan SUCBAS medlemmar om att öppna upp samarbetet för andra länder och/eller regioner. Sverige kan se stora fördelar med att SUCBAS utvidgas till Nordsjön.

Under det svenska ordförandeskapet för EU andra halvåret 2009 enades medlemsstaterna om en färdplan för integrerad sjöövervakning i EU. Med utgångspunkt i färdplanen lanserade EU-kommissionen två sjöövervakningsprojekt för att utveckla en EU-gemensam informationsdelningsmiljö (CISE²⁹): MARSUNO i norra Europa som leddes av svenska Kustbevakningen, med deltagande av flera svenska

²⁷ Sea Surveillance Co-operation Baltic Sea. Samarbete mellan Finland, Sverige, Danmark, Tyskland, Estland, Lettland, Litauen och Polen.

²⁸ Sea Surveillance Cooperation Finland-Sweden.

²⁹ Common Information Sharing Environment.

sjöverkanande myndigheter, samt BLUEMASSMED med fokus på Medelhavsområdet. Projekten ska bidra till den fortsatta utvecklingen av CISE. Målet är att med hjälp av en teknisk lösning koppla samman befintliga nationella system för kommunikation och utbyte av sjöövervakningsinformation av olika slag. MARSUNO avslutades vid årsskiftet 2011/2012 och BLUEMASSMED sommaren 2012. Utifrån slutsatserna från dessa och andra projekt ska EU-kommissionen utarbeta en Vitbok om informationsdelning mot slutet av 2013 med sikte på att lansera CISE operativt under 2016.

EU:s försvarsbyrå (EDA) driver också ett sjöövervakningsprojekt (MARSUR). Dess fokus är militär sjöövervakning och syftet är att samordna medlemsstaternas sjöövervakningssystem, men också att utveckla bland annat obemannade farkoster för övervakning. MARSUR utgör också en del av utvecklingen av CISE.

Utredaren bedömer det som angeläget att Sveriges regering och berörda myndigheter på ett samlat sätt aktivt fortsätter driva och ge stöd till det fortsatta arbetet inför och efter Vitboken för att målet med CISE ska uppnås.

Som anges i avsnitt 2.3 så ökar handel och resande och därmed antalet kölgående transporter i Östersjöregionen. Trenden är global och mycket talar för att den förstärks i framtiden. Av detta följer ett ökat behov av samverkan inom sjösäkerhet³⁰. De framtida utmaningarna ligger bland annat i att öka säkerheten i transportflöden från hamn till hamn och den gemensamma förmågan att hantera olyckor och olika typer av incidenter både i hamn och till sjöss samt andra hot mot sjöfarten. Inom EU har ett flertal initiativ tagits för att stärka samverkan för ökad säkerhet i sjötrafiken. Som exempel kan nämnas Safe Sea Net och Clean Sea Net³¹. Ur ett sjösäkerhetsperspektiv är det också naturligt att Sverige och andra nationer deltar i såväl maritima övningar i vårt närområde som multinationella insatser mot till exempel piratverksamhet i Adenviken. Behovet av insatser mot piratverksamhet, både på land och till sjöss, kommer med all sannolikhet att bestå för överskådlig framtid.

³⁰ Med sjösäkerhet menas här både Maritime Safety och Maritime Security.

³¹ Safe Sea Net - ett övervaknings- och informationssystem för att höja säkerheten och effektiviteten för fartygs-trafiken. Clean Sea Net - ett satellitbaserat system som innehåller information om misstänkta oljeutsläpp.

EU beslutade i mars i år att förlänga Operation Atalanta till december 2014. Regeringen har beslutat att Kustbevakningen åter får ställa ett av sina sjöövervakningsflygplan till förfogande för operationen. Kustbevakningen planerar för deltagande med start oktober 2012 och cirka fyra månader framåt. Regeringen överväger även ett nytt militärt bidrag till Operation Atalanta.

Det är utredarens bedömning att Operation Atalanta är en lämplig insats för att använda nya metoder och system för sjöövervakning och ledningssystem som därefter kan utvärderas. Det är också ett lämpligt sammanhang för att utveckla samverkan kring förberedelser för Försvarens och Kustbevakningens deltagande i internationella insatser.

Utredaren har under arbetets gång noterat följande utvecklingsspår för sjöövervakning och sjöinformation. Dels behov av allmänt vidareutvecklad nationell och internationell samverkan mellan myndigheter och stater kring sjöövervakning och sjöinformation. Några av initiativen och formaten har nämnts ovan i detta avsnitt. Dels vikten av en förstärkt förmåga att analysera sjöinformation i allmänhet och anomalier i synnerhet. Sjöbasis står inför en uppdatering till Sjöbasis II. Utredaren vill här understryka vikten av att steg två av Sjöbasis ger Sverige en ökad gemensam förmåga att dra relevanta slutsatser från analyser av sjöinformation och anomalier.

Utredaren föreslår att frågor som rör sjöövervakning och sjöinformation hanteras inom MARSAM och att Sjöövervakningsrådet fungerar som en arbetsgrupp i det sammanhanget.

4.2.5 Investeringsplaner

Utredarens förslag

Utredaren föreslår att de sjöverkande myndigheterna utvecklar samverkan kring investeringsplaner vilket inkluderar att informera varandra om planerade investeringar, och när möjlighet finns, ta fram gemensamma investeringsplaner.

Skälen för utredarens förslag och överväganden

Under arbetets gång har bristande kännedom om andra sjöverkande myndigheters investeringsplaner emellanåt framförts av

myndighetsföreträdare som en begränsning i möjligheterna att merutnyttja operativa resurser som flyg, helikoptrar och fartyg, men även system, teknik, anläggningar och utbildningslokaler m.m. Statskontoret konstaterar i Ökad sjöstödssamverkan! avseende samordnad nyanskaffning av fartyg att, det även om det bedöms vara tekniskt och operativt möjligt i praktiken, endast kan ske om två eller flera myndigheter ligger i tidsmässig fas med sina investeringsbehov. Utrymme att påverka prioriteringar av olika resurser, tidsförhållanden och kravspecifikationerna i övrigt finns endast om planer samordnas. Med hänsyn till hur den svenska modellen för statlig maritim verksamhet är uppbyggd, med centrala uppgifter och resurser fördelade på ett flertal aktörer, riskerar detta att bidra till ineffektiva investeringar avseende de maritima resurserna och strukturerna för att administrera dessa. Vidare kan mer samlade och kostnadseffektiva investeringsmöjligheter gå förlorade.

En jämförelse kan här göras med den norska modellen (se 3.4.3) där Kystvakten har en framträdande roll som en del av Sjöförsvaret. Att flera myndigheter är beroende av Kystvaktens resurser och kompetens har medfört att det genom den så kallade kystvaksloven etablerats ett råd, Kystvaksrådet, inom ramen för vilket samtliga berörda myndigheter ges möjlighet att framföra sina prioriteringar i termer av resurser samt argument för dessa. Rådet har flera roller genom att det fungerar såväl som informationskanal mellan myndigheterna som informellt beredningsorgan till budgetarbetet. Myndigheterna kan därmed via Kystvaksrådet få kunskap om och förhålla sig till Kystvaktens investeringsplaner samt påverka dem inom ramen för budgetarbetet genom att föra fram argument till Kystvakten. Utredarens intryck är att detta bidragit substantiellt till att skapa förutsägbarhet, kostnadseffektiva investeringar samt goda förutsättningar för att merutnyttja maritima resurser.

Utredaren vill mot bakgrund av ovan understryka vikten av att svenska statliga maritima resurser ses i ett sammanhang. Försvarmaktens beställning av 18 stycken Helikopter 14 (NH90) samt Kustbevakningens tre nya sjöövervakningsflygplan och kombinationsfartyg (KBV 001-003), som levererades under 2009 och 2010, är några exempel på redan gjorda investeringar av intresse för flera sjöverkanande myndigheter där samverkan mellan myndigheterna kunde ha varit mer omfattande.

Då nuvarande administrativa strukturer och samverkansformer inte i tillräcklig utsträckning bedöms skapa förutsättningar för en strategisk överblick av maritima resurser föreslås inrättandet av en arbetsgrupp eller motsvarande på myndighetsnivå för att bidra till en mer samordnad investeringsplaneringsprocess. Arbetsgruppen skulle initialt behandla de sjöverkande myndigheternas redan gjorda och planerade investeringar, problemställningar kopplade till dessa såsom upphandlings- och konkurrensfrågor samt ge samtliga berörda myndigheter möjlighet att yttra sig över planerade investeringar på det maritima området. Utredaren föreslår att arbetsgruppen för investeringsplaner hanteras inom MARSAM.

4.2.6 Råd för maritim samverkan (MARSAM)

Utredarens förslag

Utredaren föreslår att ett råd för maritim samverkan (MARSAM) inrättas för att bidra till statens strategiska överblick och strategiska inriktning av den maritima verksamheten.

Skälen för utredarens förslag och överväganden

Staten saknar en samlad strategisk överblick av de sjöverkande myndigheternas maritima verksamhet. Därmed blir det svårt att driva en samlad långsiktig strategisk inriktning och utveckling av myndigheterna. Utredaren föreslår därför att ett råd för maritim samverkan (MARSAM) inrättas. MARSAM ersätter inte ordinarie beredningsrutiner mellan departement, mellan myndigheter eller mellan myndigheter och departement. Rådet är ett komplement.

MARSAM ska användas för att främja samverkan mellan myndigheter och mellan myndigheter och regeringen samt mellan berörda departement i Regeringskansliet.

Inom Regeringskansliet bör statssekreterarna i närmast berörda departement leda den strategiska inriktningen för MARSAM:s verksamhet. Statssekreterargruppen möts förslagsvis en gång per år, eller vid behov, för avstämningar i övergripande frågor. Dessa möten bör koordineras på lämpligt sätt med Regeringskansliets budgetarbete.

På myndighetsnivå leds MARSAM av en styrgrupp bestående av de berörda myndigheternas generaldirektörer, eller den person som generaldirektören utser. Styrgruppen träffas en gång per termin, eller vid behov, för avstämningar och uppföljning av vad som bör framföras

till Regeringskansliet.

Styrgruppen ska på eget initiativ, eller på uppdrag av statssekreterargruppen, tillse att myndighetssamverkan sker på lämpligt sätt. Arbetsgrupper, eller motsvarande, ska utarbeta underlag för avstämning till både myndighetschefer och statssekreterargruppen. De underlag som produceras av arbetsgrupperna ska passera styrgruppen innan de går för avstämning i statssekreterargruppen. Hög grad av flexibilitet bör råda vad gäller arbetsgruppernas mötesfrekvens samt huruvida dessa ska vara permanenta eller initierade vid behov. En grundläggande målsättning är att inga arbetsgrupper ska existera utan uttalat behov och att de avvecklas när ett uppdrag anses slutfört. Redan existerande arbetsgrupper, eller motsvarande, ska utnyttjas så långt som möjligt inom ramen för MARSAM.

I de tidigare avsnitten 4.2.1-4.2.5 anges ett antal utvecklingsområden som utredaren anser särskilt angelägna att inkludera i rådets verksamhet från början.

Det är utredarens bedömning att MARSAM även kommer att stärka regeringens och myndigheternas förmåga att driva en samlad svensk linje och tillvarata Sveriges intressen gentemot multilaterala organisationer, för att förbereda svenskt deltagande i internationella insatser och för att stärka befintligt och framtida bilateralt maritimt samarbete och svenska myndigheters samarbete med andra länders myndigheter.

Regeringen bör överväga om MARSAM behöver författningsregleras. Det kan till exempel ske genom att myndigheternas medverkan i MARSAM skrivs in i respektive myndighets instruktion och att närmare inriktning av verksamheten anges i regleringsbrev för myndigheterna.

4.3 Sjö- och flygräddning

Utredarens förslag

Regeringen bör, på sikt, överväga förändrat huvudmannaskap för sjö- och flygräddningen inklusive förändringar i organisation och ansvar för räddningshelikoptrar.

Skälen för utredarens förslag och överväganden

Bakgrund

Till Sjöfartsverkets ansvar hör att tillhandahålla sjö- och flygräddningstjänst (SAR efter engelskans Search and Rescue), vilket inkluderar att upprätthålla en sjö- och flygräddningscentral (JRCC efter engelskans Joint Rescue Coordination Center). Sveriges JRCC är samlokaliserad med Kustbevakningen och Marinen vid Käringberget i Göteborg och bemannad dygnet runt. Verksamheten regleras i första hand genom lagen och förordningen om skydd mot olyckor. Sverige har dessutom genom att tillträda internationella konventioner åtagit sig att upprätthålla SAR-verksamhet. Tillgången till räddningsenheter bygger på resurser från relevanta myndigheter, Sjöräddningssällskapet och en kärna av räddningshelikoptrar särskilt avdelade för SAR-verksamhet.

I ett modernt historiskt perspektiv har tillhandahållandet av räddningshelikoptrar sett olika ut. I mitten av 1990-talet slöt Sjöfartsverket avtal med Försvarsmakten om tillgång till räddningshelikoptrar på fyra, senare fem, platser i Sverige. I början av 2000-talet minskade dock Försvarsmaktens möjligheter att bistå med denna tjänst och för att komplettera förmågan slöt Sjöfartsverket ett avtal med det civila helikopterbolaget Norrlandsflyg. I samband med försvarsbeslutet 2004 gjordes en översyn av Försvarsmaktens reducerade helikopterkapacitet vilket ledde till en civil upphandling som även denna gång vanns av Norrlandsflyg. Sedan 2009 tillhandahåller Försvarsmakten inte längre någon SAR-verksamhet för vare sig civila eller militära behov. I stället sköter Sjöfartsverket, genom upphandlingen från Norrlandsflyg, den helikopterbundna SAR-verksamheten i Sverige. Under senare år har dock Norrlandsflyg, och dess moderbolag Scandinavian Helicopter Invest AB (SHI), haft allt större ekonomiska svårigheter vilket lett till omförhandlingar av avtal och ökade ekonomiska tillskott från staten genom Sjöfartsverket. Under 2011 bedömdes situationen som akut och efter beslut i riksdag och regering uppdrogs åt Sjöfartsverket att förvärva det privata helikopterbolaget SHI. Motiven till förvärvet var att Sverige har både ett behov av och en skyldighet i enlighet med internationella konventioner att upprätthålla en väl fungerande SAR-verksamhet. Ett bortfall av SAR-verksamheten, även om det är kortvarigt, riskerar att innebära allvarliga hinder för såväl sjöfart som luftfart på väg till, från eller över svenska farvatten och svenskt luftrum. Detta gäller även

militär sjö- och luftfart. I regeringens proposition (prop. 2011/12:11) Säkerställande av sjö- och flygräddning, som låg till grund för förvärvet av det privata helikopterbolaget SHI, betonar regeringen att det är ett viktigt samhällsintresse att säkerställa SAR-verksamheten och att man delar Sjöfartsverkets bedömning att det inte fanns andra realistiska alternativ. Utredaren gör bedömningen att de negativa erfarenheterna från att upphandla privat helikopterkapacitet för denna verksamhet ger stöd för att staten bör äga och driva denna specifika resurs.

I direkt anslutning till förvärvet av SHI lämnade Sjöfartsverket ett kapitaltillskott om 97 miljoner till bolaget, för att undvika konkurs. Verket har finansierat kapitaltillskott och förvärv av bolaget med egna medel som uppgår till cirka 150 miljoner kronor. För närvarande pågår, inom Sjöfartsverket, en genomlysning av helikopterfrågan som syftar till ett införlivande av verksamheten direkt i Sjöfartsverket. Enligt verkets egna uppgifter uppgår kostnaderna för sjö- och flygräddning innevarande budgetår till 327,5 miljoner kronor varav helikopterberedskap utgör 247 miljoner kronor. Drygt hälften av finansieringen kommer från Sjöfartsverkets avgifter och resterande del från anslagsmedel, varav 47,8 miljoner kronor är anslag via Försvarsmakten som betalning för räddningshelikoptertjänst. När det gäller framtida finansiering av räddningshelikoptrarna gör utredaren bedömningen att det råder stora osäkerheter, i synnerhet när det gäller nya leasingavtal för nya helikoptrar eller investeringar i helikopterplattformar.

Utredarens bedömning

Det är utredarens bedömning att Sjöfartsverkets ansvar idag för och hantering av sjö- och flygräddningstjänsten fungerar väl och att komplikationerna i samband med förvärvet av helikopterbolaget SHI har hanterats väl. Trots det anser utredaren att det finns skäl för att, på sikt, överväga ett förändrat huvudmannaskap för verksamheten och alternativ till nuvarande försörjning av räddningshelikoptrar. Inom ramen för en sådan bedömning är enligt utredarens mening följande myndigheters ansvar och uppgifter av särskild vikt att beakta.

Sjöfartsverket är ett affärsverk som sorterar under Näringsdepartementet. Verksamheten finansieras huvudsakligen genom avgifter på handelssjöfarten och vissa försäljnings- och uppdragsintäkter samt i mindre utsträckning med statsanslag. Den

operativa verksamheten utgår i huvudsak från affärsavdelningen som är uppdelad i sex affärsområden: Lotsning, Transport- och farledsservice, Sjökommunikation, Bygg och teknik, Sjögeografi samt Trollhätte kanal. Administrativa frågor gällande policy- och myndighetsärenden samt operativa frågor som rör sjö- och flygräddningen hanteras inom Sjö- och flygräddningsavdelningen i Norrköping.

Kustbevakningen är en anslagsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet som ska bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. Myndigheten ska också ha förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer inom sitt ansvarsområde. Uppgifterna inom räddningstjänst omfattar dels ansvaret för miljöräddningstjänst till sjöss i syfte att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp, dels att delta i sjöräddningen inom ramen för Sjöfartsverkets övergripande ansvar. Myndigheten ska enligt sin instruktion även delta i annan räddningstjänst.

Försvarsmakten är en anslagsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet som har till uppgift att försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet. Vidare ska Försvarsmakten upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.

Utredaren föreslår att regeringen överväger att överföra ansvaret för sjö- och flygräddning till Kustbevakningen. I det sammanhanget bör regeringen också överväga att ge Försvarsmakten ansvar för att tillhandahålla räddningshelikoptrar efter hand i samband med att Helikopter 14 (NH90) levereras till Försvarsmakten. Därmed skulle Sjöfartsverkets nuvarande räddningshelikoptrar kunna ersättas med Försvarsmaktens Helikopter 14 och utgöra ett alternativ till att staten på sikt investerar i helikopterplattformar åt Sjöfartsverket som saknar erfarenhet av att driva flyg- och helikopterverksamhet i egen regi. Utredaren är medveten om planer på en investering i nya räddningshelikoptrar varför ett ställningstagande i denna del brådskar. Helikoptersystem är dyra att både köpa och driva varför det enligt utredarens mening finns anledning för staten att långsiktigt begränsa antalet olika helikoptersystem. Vidare är SAR-verksamheten ett

viktigt samhällsintresse och de negativa erfarenheterna från att upphandla privat helikopterkapacitet för denna verksamhet ger stöd för utredarens uppfattning att staten bör äga och driva denna specifika resurs. Av intresse i sammanhanget är att norska staten ska ersätta sina gamla räddningshelikoptrar för SAR-verksamheten. Såvitt utredaren förstår är NH90 ett av huvudalternativen, som redan har beställts i ett antal exemplar för norska försvaret. Norska försvaret är den myndighet som idag ansvarar för driften av räddningshelikoptrarna med militär personal.

I det följande redovisas ytterligare ett antal argument som utredaren anser bör inkluderas i regeringens överväganden kring utredarens förslag enligt ovan.

Med leveranserna av Helikopter 14 (NH90) och Helikopter 16 (Black Hawk) kommer Försvarmaktens helikopterförsörjning efter hand att vara god. Det skapar enligt utredarens bedömning utrymme för merutnyttjande utöver Försvarmaktens egna behov. Flertalet helikoptrar kan användas för olika typer av transportuppdrag m.m. Till exempel kan Kustbevakningens räddningstjänstansvar lättare utvecklas med tillgång till helikoptrar för transporter av personal och/eller utrustning samt vid övervakning, ledning och rekognoseringsuppdrag. Vidare kommer samtliga 18 beställda Helikopter 14 dessutom att kunna användas för alla uppdragstyper i alla väderförhållanden inklusive sjö- och flygräddning. Därmed utgör Helikopter 14 på sikt en betydande resurs för svensk sjö- och flygräddning. Merutnyttjande av Försvarmaktens helikopterkapacitet bör emellertid givetvis grundas på avvägningar i förhållande till Försvarmaktens egna behov. Vidare måste frågan om Försvarmaktens tillhandahållande av räddningshelikoptrar föras in i överväganden om Försvarmaktens framtida lokalisering. Sammantaget skulle föreslagna förändringar dock kunna ge långsiktiga synergier och effektivitetsvinster.

Sjöfartsverket är i första hand ett affärsdrivande verk och vid en överföring av sjö- och flygräddningsansvar till Kustbevakningen blir Sjöfartsverket ett mer renodlat affärsdrivande verk. Vidare skulle en överföring av ansvar till Kustbevakningen leda till att flera olika former av statlig räddningstjänst samlas hos myndigheter under Försvarsdepartementet och statsbudgetens utgiftsområde 6, vilket underlättar strategisk överblick och inriktning. Inom Försvarsdepartementets ansvar finns, förutom Myndigheten för

samhällsskydd och beredskap (MSB), både Kustbevakningen och Försvarsmakten som båda har uppgifter som gränsar till varandra i den sjögående verksamheten. Om Kustbevakningen får det övergripande ansvaret för sjö- och flygräddningen kan samverkan och samordning av resurser med Försvarsmakten öka ytterligare inklusive merutnyttjande av militära resurser som till exempel helikoptrar. Myndigheterna har redan idag samarbeten inom det maritima området som utgör en god grund för utveckling av operativa metoder och långsiktig effektivitet. Samarbetet mellan dessa två myndigheter kan därmed stärkas även på andra områden än inom räddningstjänst, dels som en följd av förändrat ansvar, dels genom att de helikoptrar som Försvarsmakten på sikt disponerar kan nyttjas mer effektivt.

Jämfört med andra länder är den svenska statliga maritima verksamheten utspridd på ett större antal myndigheter. Om maritim operativ ledning, operativ verksamhet och myndighetsutövning i större utsträckning kan fokuseras till färre myndigheter underlättas möjligheterna till utökad samverkan och samordning av resurser mellan myndigheter.

Kustbevakningen är en anslagsfinansierad myndighet med ansvar för operativ verksamhet som har en nära koppling till sjö- och flygräddning. Redan idag är Kustbevakningen en operativ resurs med särskild uppgift att stödja sjöräddning och stödjer även flygräddning. Myndigheten deltar i sjöräddningsinsatser efter utlarmning av ansvarig räddningsledare. Med ansvar för verksamheten blir Kustbevakningens operativa delaktighet i sjöräddning ännu mer självklar efter att successivt ha minskat i ett antal år.

Utvecklingsmöjligheterna är stora när det gäller samverkan mellan Kustbevakningen och Försvarsmakten. Kustbevakningen har sedan länge en flygverksamhet som idag omfattar tre nya sjöövervakningsflygplan och möjligheterna att samordna flygande resurser, inklusive att merutnyttja Försvarsmaktens helikoptrar till annan verksamhet, främjar resurseffektivitet. Förutsättningarna för övningsverksamhet skulle också påverkas positivt, inom både räddningstjänst och sjöövervakning.

I andra länder är det vanligt att myndigheter med ansvar för kustbevakningsfunktioner också har ansvar för sjö- och flygräddning. Med Kustbevakningens ansvar för sjö- och flygräddning underlättas därför även möjligheterna att vidareutveckla internationellt samarbete,

inte minst i Östersjön med Finland där Gränsbevakningsväsendet har ansvar för både kustbevakningsfunktioner och SAR-funktionen.

Med Kustbevakningen som huvudman för sjö- och flygräddning skulle en ökad samordning av både operativa resurser och ledningsresurser (ledningscentraler och stödsystem) för olika uppgifter kunna åstadkommas vilket i sin tur leder till ökad effektivitet i verksamheten. Till exempel skulle samlokaliseringen av Sjöfartsverkets JRCC-funktion, Kustbevakningen och Marinen vid Käringberget i Göteborg kunna rationaliseras om Kustbevakningen efter en verksamhetsövergång tar över ansvaret för JRCC.

Med utgångspunkt i en framtida struktur där Kustbevakningen ansvarar för sjö- och flygräddning och Försvarsmakten har uppdraget att tillhandahålla helikoptrar inom vissa ramar, finns det ytterligare exempel på möjligheter till merutnyttjande av helikoptrar inom ramen för Kustbevakningen. Dessa exempel gäller förvisso oavsett om Kustbevakningen har ansvar för sjö- och flygräddning eller inte. I dag hanteras dessa uppgifter bara delvis genom myndighetssamverkan.

Kustbevakningens nuvarande räddningstjänstansvar kan lättare utvecklas med bättre tillgång till helikoptrar för transporter av personal och/eller utrustning samt i övervakning, ledning och rekognoseringsuppdrag under pågående miljöräddningsoperationer. Helikoptrar kan vara av stor betydelse som understöd vid genomförande av nödbogsering inom såväl miljö- som sjöräddning. Helikoptrar behöver också användas vid transporter av dykare vid insatser, vilket också kan ske i samordning med nuvarande flygplan, vid större eller längre insatser. Kustbevakningens roll som ACO/Air Coordinator vid olyckor kan också utvecklas och förbättras med tillgång till både flygplan och helikopter. Även andra transporter vid sidan om räddningstjänst, till och från kustbevakningsfartyg till sjöss, kan utvecklas med tillgång till helikoptrar. Avslutningsvis är tillgång till helikoptrar också värdefullt för bland annat oljesläppsutredningar, till exempel i samband med förundersökningar efter oljeutsläpp där oljeprovtagningar och förhör behöver genomföras.

4.4 Ett samlat Sjöförsvaret

Utredarens förslag

Regeringen bör, i ett långsiktigt perspektiv, överväga att skapa ett samlat Sjöförsvaret som inkluderar både Kustbevakningen och Marinen med hänsyn tagen till kustbevakningsfunktionernas särskilda karaktär.

Skälen för utredarens förslag och överväganden

Bakgrund

Utvecklingen efter det kalla krigets slut, delvis tecknad i kapitel 2, innebär bland annat att det inte längre är lika aktuellt att göra en strikt uppdelning mellan den absoluta freden och det totala kriget. Därmed har även myndigheters uppgifter delvis förändrats. Utmaningar och hot som samhället har att förhålla sig till tar delvis nya former och är ofta gränslösa och komplexa. Det kan handla om gränsöverskridande kriminalitet, terrorism, miljöhot samt kriser och konflikter både i vårt närområde och längre bort. Säkerhet har blivit ett vidare begrepp än skydd av det egna fysiska territoriet och målen för vår säkerhet, som riksdag och regering har fastställt, kräver ett tvärsektorielt perspektiv på säkerhetsarbete. I detta utvecklingsperspektiv utsätts även sjöverkande myndigheter för förändrade förutsättningar och ökade krav på samverkan och samordning av resurser samt inte minst ökande krav på internationellt samarbete.

I kapitel 3 redovisas de sjöverkande myndigheternas uppgifter, lokalisering och resurser och utredaren vill i detta sammanhang fästa uppmärksamhet på att Kustbevakningen och Försvarmakten har närbeläggande och delvis överlappande uppgifter vilket också framkommer i delar av utredarens övriga överväganden och förslag i detta kapitel. Kustbevakningen disponerar för sina uppgifter bland annat en flotta bestående av ett fyrtiotal större fartyg fördelat på 18 övervakningsfartyg, åtta miljöskyddsfartyg, vilka i första hand används för oljebekämpning och i andra hand för övervakning, sex kombinationsfartyg (inklusive de tre nya i 001-serien) som kombinerar egenskaper från både miljöskydds- och övervakningsfartyg, fyra svävare samt en större pråm för lagring av upptagen olja. Därutöver har myndigheten drygt 130 mindre fartyg (högfartsbåtar, RIB-båtar, arbetsbåtar, 12 strandbekämpare, vattenskotrar) samt 27 stycken sjösläp. Vid sidan om övriga relevanta resurser disponerar Försvarmakten genom Marinen en flotta bestående av två stödfartyg, ett ubåtsräddningsfartyg, ett

signalspaningsfartyg, fem ubåtar, nio korvetter, fem minröjningsfartyg, två röjdykarfartyg, en vedettbåt, tolv bevakningsbåtar (typ 80), 71 stycken stridsbåt 90 plus två stycken ledningsbåtar i Amfibiebataljonen, tre svävarer, fem skolbåtar, två skonerter, samt ett antal båtar som är anpassade för olika uppgifter (till exempel RIB-båtar).

Utredarens bedömning

Mot bakgrund av omvärldsutvecklingen, bedömningar av utmaningar och hot, myndigheternas näraliggande och delvis överlappande uppgifter, likartade resurser samt utvecklingspotentialen i myndigheternas samverkan, är det utredarens bedömning att statens maritima verksamhet på sikt kan bedrivas mer effektivt om Kustbevakningen och Marinen integreras till ett samlat Sjöförsvaret inom ramen för en myndighet. Hänsyn måste emellertid tas till kustbevakningsfunktionernas särskilda karaktär, inklusive polisiära befogenheter och förutsättningar för vissa internationella samarbeten. Enligt utredaren är det i ett långsiktigt perspektiv inte rationellt att ha två stora statliga flottor med näraliggande och delvis överlappande uppgifter organiserade i två separata myndigheter.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning lämna ett mer genomarbetat förslag, vilket bland annat kräver en översyn av författningsmässiga aspekter på frågan. Inspiration till en förändring enligt ovan går emellertid att finna i grannlandet Norge där Kystvakten (svenska Kustbevakningens motsvarighet) och Kysteskadren (svenska flottans motsvarighet) tillsammans utgör Sjöförsvaret inom ramen för det norska försvaret. Kysteskadren ansvarar för upprättande av sjölägesbild, sjöövervakning, territoriell integritet till sjöss samt marin operativ verksamhet i fred, kris och krig. Grundat på en särskild lag, Kystvaksloven, som tydliggör Kystvaktens roll i förhållande till övriga Sjöförsvaret, har Kystvakten en rad uppgifter från olika departement och myndigheter. I dessa inkluderas kustbevakningsfunktioner, sjöräddning, miljöräddning, fiskerikontroll samt säkerställande av att den norska tullagen och lagstiftningen på miljöområdet efterlevs. Vidare är en av Kystvaktens huvuduppgifter, i likhet med övriga försvarets, att hävda norsk suveränitet och norska rättigheter. Kystvaksloven har även legat till grund för en särskild samarbetsstruktur, Kystvaksrådet. Rådet består av representanter för berörda departement och myndigheter och har bland annat en koordinerande och beredande roll i de norska

departementens budgetarbete rörande Kystvaktens uppgifter och resurser.

Den norska modellen förefaller medföra, jämfört med den svenska, en mer integrerad och samlad maritim verksamhet samt en effektiv användning av maritima resurser. Med Kystvakten och Kysteskadren samlad i ett Sjöförsvaret inom ramen för försvaret kan flera effektivitetsvinster göras. Det gäller till exempel det norska Forsvarets operativa hovedkvarter (FOH) som är gemensamt för hela försvaret inklusive Kystvakten, men det gäller också frågor som rör samlokalisering, logistik och underhåll, utbildning och kompetensförsörjning av delvis gemensamma personalkategorier, upphandling av varor och tjänster samt långsiktiga investeringar.

Efter studiebesök i Norge och samtal med representanter för närmast berörda departement och olika myndighetsföreträdare är det utredarens bedömning att den norska modellen uppfattas som väl fungerande och effektiv. Som en parentes konstaterar utredaren också att det är en myt att hela norska Kystvaktens flotta är bestyckad med kanoner och andra vapen. Det gäller endast ett fåtal större havsgående fartyg, resten av flottan består av olika typer av fartyg och båtar snarlika de som svenska Kustbevakningen använder för sina uppgifter.

4.5 Försvarsplanering

Utredarens förslag

Utredaren föreslår att sjöverkande myndigheters personal och materiel i enlighet med vad som anges nedan inkluderas i försvarsplaneringen för krig och höjd beredskap.

Skälen för utredarens förslag och överväganden

Försvarsplanering har under det senaste decenniet inte varit föremål för en samlad process. Mot bakgrund av den försvarspolitiska inriktning som fastslogs 2009 har regeringen beslutat om nya anvisningar för försvarsplaneringen. Försvarsmaktens arbete med försvarsplaneringen ska ske samordnat med myndigheter som har särskilt ansvar enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Som anges i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har MSB uppgiften att företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av

samhällets resurser. Samtliga berörda myndigheter har ett ansvar för att planera för åtgärder för att samhället ska kunna motstå påfrestningar av olika slag, från kriser till höjd beredskap. I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1), utgiftsområde 6, betonar regeringen vikten av att planeringen genomförs och att det finns en helhetssyn som omfattar hela hotskalan. I avsnitt 3.2.1 redovisas relevant författningsreglering vilket inkluderar förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten. Förordningen föreskriver att personal och materiel ur Kustbevakningen under krig och höjd beredskap ska användas inom Försvarmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan de båda myndigheterna. Under arbetets gång har utredaren dragit slutsatsen att ovan nämnda reglering i realiteten inte tillämpas i form av närmare planering och övning. Regeringen bör därför i relevanta styrdokument ålägga myndigheterna att vidta nödvändiga åtgärder för att så ska ske.

När det gäller övriga sjöverkande myndigheter är det utredarens bedömning att motsvarande reglering saknas vilket regeringen bör överväga att införa. I detta sammanhang vill utredaren, utöver ovan berörda kustbevakningsresurser, särskilt peka på följande resurser och myndigheter av vikt för den fortsatta försvarsplaneringen.

Fram till år 2000 var Sveriges statsisbrytare en del av Försvarmakten och Marinen. De bemannades av värnpliktiga och personal anställd i Försvarmakten. Idag hör statsisbrytarna till Sjöfartsverket och bemannas av civil personal genom avtal med bemanningsföretag i Offshoreindustrin. De större isbrytarna är lämpliga som plattformar för olika ändamål. De har till exempel lastkapacitet för olika typer av containrar, helikopterlandningsplats för större helikopter, gott om plats för personal av olika slag samt betydande kapacitet för bunkerolja. Efter samtal med företrädare för Sjöfartsverket är det utredarens bedömning att isbrytarna kan inkluderas i försvarsplaneringen och att frågan om bemanning i krigstid bör kunna lösas genom särskilda avtal.

Sjöfartsverket har även andra fartyg och båtar som kan skapa mervärde i försvarsplaneringen. Det gäller till exempel de så kallade sjömättningsfartygen och lotsbåtarna. Vidare är räddningshelikoptrarna en resurs med viss flexibilitet att beakta i statens samlade helikopterförsörjning.

Till Trafikverket hör Färjerederiet som är en resultatenhet som på affärsmässiga grunder bedriver färjetrafik (gula färjorna) på cirka 40 platser i det allmänna vägnätet. De disponerar runt 60 färjor varav ett stort antal är frigående i den svenska kustens skärgårdsområden. De frigående färjorna merutnyttjas i viss mån i fredstid som plattformar för till exempel olika typer av transporter och kan bistå vid sjöräddning. Färjerederiets frigående färjor kan bidra till ett effektivt utnyttjande av statens resurser vid krig och höjd beredskap.

4.6 Särskilda författningsfrågor

Utredarens förslag

Utredaren föreslår att regeringen ser över möjligheterna att komplettera och förtydliga relevanta förordningar i enlighet med vad som nedan anges i syfte att främja samverkan och effektivare resursutnyttjande.

Skälen för utredarens förslag och överväganden

Som anförts i tidigare avsnitt har utredaren under arbetets gång kunnat konstatera att det finns flera exempel på stöd till andra myndigheter där avgifter baserade på full kostnadstäckning har fungerat avskräckande för fortsatt samverkan mellan myndigheter. Då den svenska modellen för statlig maritim verksamhet, med hänsyn till uppgifters och resursers spridning på olika myndigheter, bör bygga på samma princip som den norska modellen – ingen myndighet har tillräckligt med resurser för att självständigt lösa alla sina uppgifter – förefaller detta knappast vara en önskvärd utveckling. En jämförelse med de nordiska grannländerna Danmark, Finland och Norge visar att den gängse prissättningen vid stödverksamhet i dessa länder är baserad på merkostnad eller att det handlar om kostnadsfritt stöd som i vissa fall senare regleras genom årlig jämkning. Enligt utredarens bedömning bidrar ett sådant system till större flexibilitet och därigenom med största sannolikhet även till ökad samverkan och effektivare resursutnyttjande.

Mot bakgrund av ovan menar utredaren att regeringen bör överväga att komplettera de sjöverkande myndigheternas instruktioner³² med

³² Inklusivt regleringsbrev med därmed sammanhängande undantag.

tydliggöranden av att annat ekonomiskt mål än full kostnad – i första hand *merkostnad* – ska övervägas vid stöd till andra sjöverkande myndigheter, då stödet bidrar till samhällets förmåga att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Härmed avses i detta sammanhang utbyte av varor och tjänster som till exempel transporter, dykeritjänster och utbildning som stöd för en sådan samhällsfunktion. En avvägning måste givetvis göras mot gällande konkurrenslagstiftning, vilket inkluderar en bedömning av om förfarandena är försvarbara ur allmän synpunkt. Sammantaget är det emellertid utredarens bedömning att ökad samverkan och effektivare resursutnyttjande inom ramen för den statliga maritima verksamheten svårligen kan uppnås utan förändringar i kostnadsfördelningen vid stödverksamhet. Merkostnad bör vara utgångspunkten för prissättningen då regelverket ger utrymme för detta.

Riskbedömning vid Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Under 3.3.2 om personalvillkor redogörs för de regler i den så kallade stödförordningen (förordning 2002:375) som tar sikte på olika risker, dels för att personalen kan komma att skadas, dels för att personalen kan komma att bruka tvång eller våld mot enskild (7 och 10 §§). Utredaren har under arbetets gång kunnat konstatera att olika tolkningar av regelverket förekommer i detta avseende och att de ingångsvärden till riskbedömningen som förmedlades i den utredning som föregick förordningens framtagande inte har bidragit till någon enhetlig tolkning. Utredaren menar därför att regeringen bör främja intensifierad dialog mellan berörda myndigheter i frågan i syfte att söka uppnå en enhetligare tolkning.

Försvarsplanering

Regeringen bör säkerställa att den författningsreglering som ligger till grund för försvarsplaneringen ses över i linje med vad som anförts under 4.5.

MARSAM

Regeringen bör överväga om MARSAM behöver författningsregleras mot bakgrund av vad som anförts under 4.2.6.

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadslag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödets framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
- Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. M. [22]
- Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]

Näringsdepartementet

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– den mjuka infrastrukturen på väg. [18]

Nationella patent på engelska? [19]

Här finns mer att hämta – it-användningen i
småföretag. N. [21]

Färdplan för framtiden

– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

Vägar till förbättrad produktivitet och
innovationsgrad i anläggningsbranschen +
Bilagedel. [39]

Dammsäkerhet

Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare

– en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbygga

– för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgifts-
behandling på det arbetsmarknadspolitiska
området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av
föräldrapenning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak

Arbete, utveckling, trygghet. [31]