

# Kommittédirektiv



Kustbevakningens befogenheter

Dir.  
2007:5

---

Beslut vid regeringssammanträde den 25 januari 2007.

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av regleringen av Kustbevakningens befogenheter i den brottsbekämpande och ordningshållande verksamheten samt lämna förslag till en modernare och mer ändamålsenlig författningsreglering. Utredaren skall kartlägga de befintliga befogenheterna och analysera i vilken utsträckning dessa bör regleras annorlunda. I uppdraget ligger också att analysera om gränsdragningen mellan Kustbevakningens och andra myndigheters ansvarsområden inom den brottsbekämpande och ordningshållande verksamheten är lämpligt avvägd. Utredaren skall även se över gränsdragningen mellan Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet och myndighetens kontroll- och tillsynsverksamhet samt därmed förknippade befogenheter och överväga en mer enhetlig reglering av dessa. Syftet med översynen är 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.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2008.

## Kustbevakningens verksamhet

### *Allmänt*

Kustbevakningen har, enligt förordningen (2005:742) med instruktion för Kustbevakningen, till uppgift att bedriva sjöövervakning i Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt

på land i anslutning till dessa vatten. Vad gäller sjöar, kanaler och vattendrag omfattar sjöövervakningen enbart Vänern och Mälaren. Med sjöövervakning avses att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn i enlighet med särskilda föreskrifter.

I sjöövervakningsuppgiften ingår att genom övervakning förebygga och ingripa mot störningar av ordningen i sjötrafiken samt att i enlighet med särskilda föreskrifter förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott samt utreda och beivra eller bistå med utredningen av brott. Kustbevakningen skall vidare utreda och besluta i ärenden om vattenföroreningsavgift samt i den utsträckning det följer av föreskrifter, och i förekommande fall efter överenskommelse med annan myndighet, bedriva tillsyns- och kontrollverksamhet i fråga om bl.a. sjötrafik, varu- och personkontroll, fiske, jakt och miljöskydd.

Kustbevakningen ansvarar också för miljöräddningstjänst till sjöss, varvid verksamhetsområdet också omfattar Vättern, samt skall på anmodan av räddningsledare delta i sjöräddningstjänst och annan räddningstjänst.

Kustbevakningen skall enligt instruktionen samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla sjöinformation till berörda myndigheter. Myndigheten skall vidare följa den internationella utvecklingen inom sitt verksamhetsområde samt i samverkan med andra myndigheter medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning.

Kustbevakningen får enligt instruktionen bedriva uppdragsverksamhet inom sitt ansvarsområde. Detta har främst aktualiserats i fråga om dykeri- och transportverksamhet och för dessa uppdrag gäller full kostnadstäckning.

### *Brottsbekämpning*

Kustbevakningens befogenheter inom det polisiära och brottsbekämpande området regleras i flera författningar. Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär över-

vakning (LKP) är tillämplig när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs, i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller bl.a. jakt, fiske, trafikregler, dumpning av avfall i vatten, fartygs registrering och identifiering, utlänningars inresa till och utresa från eller vistelse i Sverige samt transport av farligt gods. Om ett brott har förövats mot någon av de föreskrifter som avses i lagen har kustbevakningstjänsteman samma befogenhet som tillkommer polisman att hålla förhör, ta med någon till förhör, gripa någon och att företa husrannsakan eller verkställa beslag (2 §). För att kunna utöva de angivna befogenheterna får kustbevakningstjänsteman stoppa och visitera fartyg eller inbringa det till hamn (4 §). Vid förundersökning rörande brott som anges i nämnda lag får åklagaren och polisen anlita biträde av Kustbevakningen (7 §).

Kustbevakningen får enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg inleda förundersökning för brott avseende olagliga utsläpp av olja och andra skadliga ämnen från fartyg. Lagen ger en tjänsteman vid Kustbevakningen samma befogenhet som polisman att hålla förhör, ta med någon till förhör, gripa någon och att företa husrannsakan eller verkställa beslag (11 kap. 2 och 5–7 §§). I befogenheterna ingår även att stoppa och kvarhålla fartyg (11 kap. 14 §). I fråga om biträde till polis och åklagare hänvisas till 7 § LKP (11 kap. 3 §).

Vid brott mot bestämmelser som rör införsel till eller utförsel från Sverige av varor får tjänsteman vid Kustbevakningen, innan förundersökning har hunnit inledas, hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredning av brott (jfr beträffande polismans befogenhet 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken). Härvid får kustbevakningstjänstemannen även ålägga någon att följa med till förhör och ta med någon till förhör, gripa den som misstänks för brott, ta egendom i beslag och göra husrannsakan samt utföra kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Denna befogenhet gäller i fråga om vissa terroristbrott och för brott enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, lagen (1960:419) om förbud i vissa fall mot införsel av spritdrycker, lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen,

lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt tullagen (2000:1281).

Kustbevakningen får sedan den 1 april 2006 utfärda föreläggande om ordningsbot för brott enligt 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300) samt, sedan den 1 juli samma år, för brott enligt 16 § tredje stycket lagen (2006:263) om transport av farligt gods. I samband med att Kustbevakningen gavs rätt att utfärda föreläggande om ordningsbot gjordes rättegångsbalkens bestämmelser om åklagarjäv tillämpliga på en kustbevakningstjänsteman.

Rattfylleriutredningen har föreslagit att kustbevakningstjänsteman skall ges befogenhet att genomföra rutinmässiga alkoholutandningsprov enligt 2 § lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov och att Kustbevakningen skall få fatta beslut om att inleda förundersökning avseende misstanke om rattfylleribrott samt inleda förundersökning avseende misstanke om sjöfylleri (SOU 2006:12 och SOU 2006:47).

Regeringen beslutade den 7 september 2006 direktiv till en utredning som bl.a. skall se över möjligheten att ge Kustbevakningen rätt att bedriva förundersökning avseende vissa fiskebrott (dir. 2006:91).

### *Ordningshållning*

Kustbevakningstjänsteman har enligt 3 § LKP samma befogenhet som tillkommer polisman enligt 13 § polislagen (1984:387) att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. Jämförbara uppgifter och befogenheter har kustbevakningstjänsteman även med stöd av lagen (2000:1225) om straff för smuggling och lagen (2004:487) om sjöfartsskydd.

### *Kontroll- och tillsynsverksamhet*

Kustbevakningen skall medverka i Tullverkets kontrollverksamhet enligt tullagen (2000:1281) och lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, vilket bl.a. innefattar ett självständigt ansvar för kontrollen till sjöss. En kustbevakningstjänsteman har inom ramen för denna uppgift samma befogenheter som tillkommer en tulltjänsteman i fråga om bl.a. prejning av fartyg samt rätt att undersöka varor, transportmedel och bagage.

Kustbevakningen är enligt 9 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) skyldig att bistå polisen vid gränskontroll av utlänningars inresa och utresa genom att utöva kontroll av sjötrafiken. Kustbevakningen medverkar också i polisens inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen genom att utöva kontroll av och i anslutning till sjötrafiken.

Kustbevakningen skall enligt 5 kap. 5 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen inom sitt verksamhetsområde kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om fiske till sjöss och vid landning av fisk. Från och med den 1 januari 2007 ansvarar dock Kustbevakningen endast för fiskerikontrollen till sjöss.

Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet omfattar även bl.a. jakt- och naturvårdstillsyn, skyddsområdestillsyn, kontinentalsockeltillsyn, tillsyn över ekonomisk zon, tillträdeskontroll, tillsyn enligt lagen (2006:263) om transport av farligt gods samt bemanningskontroll och viss fartygssäkerhetstillsyn.

### **Behovet av en utredning**

#### *Effektivt resursutnyttjande*

Sjötransporterna i Östersjöregionen har under de senaste åren ökat kraftigt och utvecklingen i vårt närområde pekar mot att de kommer att få ännu större betydelse i framtiden. Den växande trafiken innebär att en större mängd fartyg, personer och varor transporteras sjövägen till och från Sverige och att antalet fartyg

som befinner sig i och runt svenskt vatten ökar. Utvecklingen har lett till ändrade hotbilder och andra krav på förmåga att svara för kontroll, tillsyn och brottsbekämpning.

För att öka effektiviteten och rättssäkerheten i den brottsbekämpande verksamheten är det viktigt att skapa förutsättningar för ett rationellt utnyttjande av myndigheternas resurser, vilket kan ske bl.a. genom renodling av ansvarsområden och anpassning av gränserna mellan olika myndigheters uppgifter. Det finns mot den bakgrunden anledning att se över om det är motiverat att förändra Kustbevakningens roll i det brottsbekämpande arbetet. En sådan utveckling kräver också en anpassning av de befogenheter som tillkommer en kustbevakningstjänsteman.

Syftet med översynen är 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. Det gäller framför allt att underlätta en ökad samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna och andra samverkande myndigheter samt att se över möjligheterna att bättre utnyttja Kustbevakningen även inom områden där myndigheten i dag saknar befogenheter. En grundläggande utgångspunkt är dock att huvudansvaret för att utreda och bekämpa brott även fortsättningsvis skall ligga kvar på de myndigheter som i dag har detta ansvar.

#### *Medborgarperspektivet*

Ett mer rationellt utnyttjande av Kustbevakningens kapacitet i kust- och skärgårdsområden innebär inte bara ett bättre hushållande med samhällets samlade resurser. Det är också en viktig åtgärd för att upprätthålla medborgarnas förtroende för samhällets förmåga att ingripa vid brott. När det gäller Kustbevakningen inträffar allt oftare att såväl allmänheten som polismyndigheterna och Tullverket förutsätter att en kustbevakningstjänsteman som finns på plats skall kunna vidta ordningshållande och initiala brottsbekämpande åtgärder som går utöver myndighetens uppdrag och som kustbevakningstjänstemannens anställning således inte ger några befogenheter för. Om

ingripanden av detta slag skall kunna göras mot enskilda krävs givetvis författningsstöd.

Medborgarperspektivet gör sig också gällande i andra avseenden. Myndigheters kontroll- och tillsynsverksamhet bör så långt möjligt utformas på ett sådant sätt att verksamheten inte medför att medborgarna utsätts för upprepade ingripanden av olika slag. Kustbevakningens verksamhet är, genom bl.a. anpassning av materiel och utbildning av personalen, utformad på ett sådant sätt att vid ett kontrolltillfälle kan kontroll och tillsyn med stöd av olika regelverk utföras samtidigt. Förutom ett effektivt resursutnyttjande innebär detta en fördel för den som kontrolleras. Det bör övervägas om de synergieffekter som detta arbetssätt innebär kan tillvaratas i än högre grad.

#### *Tydlig avgränsning av verksamhetsområdet*

Den geografiska gränsen för Kustbevakningens uppdrag skiljer sig åt mellan olika verksamheter på ett sätt som kan ifrågasättas. Dessa skillnader beror i många fall på att lagstiftningen tillkommit vid olika tillfällen och haft olika syften. Någon samlad översyn av gränsdragningen har inte skett.

Hur Kustbevakningens ansvarsområde anges är väsentligt, eftersom det sätter ramen för var myndigheten kan utöva sina befogenheter för kontroll och tillsyn respektive ordningshållande och brottsbekämpande åtgärder. De variationer som förekommer kan ge upphov till gränsdragningsproblem och det föreligger därför behov av en översyn i syfte att åstadkomma enhetlighet och tydlighet för såväl kustbevakningstjänstemän som allmänhet, samverkande myndigheter och andra myndigheter som verkar på den maritima arenan. Det finns också skäl att överväga gränsdragningarna gentemot landbaserade verksamheter för brottsbekämpning, ordningshållning, kontroll och tillsyn som bedrivs av andra myndigheter, i syfte att minimera risken för situationer där ingen myndighet har ett uttryckligt lagstöd för att ingripa. Samtidigt bör gränsdragningen utformas på ett sätt som inte i onödan skapar överlappande befogenheter.

*Översyn av befogenheter i LKP och annan lagstiftning*

Behovet av en översyn av LKP har framförts i flera olika sammanhang. I betänkandet Statens maritima verksamhet (SOU 1996:41) föreslogs bl.a. att Kustbevakningen skulle ges utökade polisiära befogenheter att, på begäran av polismyndighet, ingripa vid misstänkta regelöverträdelser till sjöss, samt att LKP och andra författningar som reglerar Kustbevakningens befogenheter skulle ses över och i möjligaste mån samlas i en lag. Även i Statskontorets rapport Effektivare Kustbevakning 2000:1 påpekades problemen med ett svåröverskådligt regelverk. Frågan har även berörts av Gränskontrollutredningen (SOU 2004:110), som föreslår att en kustbevakningstjänsteman i samband med personkontroll avseende in- och utresa skall ha samma befogenheter som polisman när det föreligger anledning anta att brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Också Kustbevakningen har vid olika tillfällen, senast i en framställning av den 30 mars 2005, påtalat och belyst behovet av en samlad översyn av regelverket.

De polisiära befogenheter som tillkommer en kustbevakningstjänsteman regleras i dag – utöver i LKP – också i smugglingslagen, vattenföroreningslagen, polislagen (1984:387), lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete, lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och lagen (2003:1174) om gemensamma utredningsgrupper för brottsutredningar. Den mångfald av författningar som reglerar Kustbevakningens befogenheter leder till bristande överskådlighet.

LKP, som utfärdades 1982, har ändrats vid ett flertal tillfällen, senast i samband med att lagen (2006:263) om transport av farligt gods infördes. Förändringar har också föreslagits av Gränskontrollutredningen och Rattfylleriutredningen. LKP tillkom när Kustbevakningen fortfarande utgjorde en del av Tullverket. Såväl omvärlden som Kustbevakningen har sedan dess genomgått stora förändringar och LKP har successivt byggts på med nya uppgifter. Samordningen med annan lagstiftning uppvisar i dag flera brister. Förarbetena ger inte längre tillräcklig



vägledning vid tillämpning av lagen. Det förekommer också en dubbelreglering av vissa befogenheter, vilket skapar otydlighet.

#### *Brottsbekämpningens förhållande till kontroll- och tillsyns- verksamhet*

En brottsbekämpande åtgärd har inte sällan sin upprinnelse i utövandet av en kontroll- eller tillsynsuppgift. Det är inte alltid klart i vilket skede en tillsyn eller kontroll övergår till att vara inriktad mot brottsutredning och följderna av detta. I viss mån finns motsvarande gränsdragningsproblem mellan verksamhet för att förhindra eller upptäcka brott och sådana riskanalyser på vilka allt mer av tillsyns- och kontrollverksamheten baseras. Det finns exempel ur gällande lagstiftning som anger att en kustbevakningstjänsteman har polisiära befogenheter när han eller hon utövar tillsyn eller biträder en tillsynsmyndighet. Det kan starkt ifrågasättas om sådana befogenheter bör kunna utövas vid tillsyn, inte minst med tanke på att den som är misstänkt för brott har rätt att avstå från att medverka i utredningen för att inte belasta sig själv, medan den som är föremål för en kontrollåtgärd som regel har en författningenlig skyldighet att på olika sätt medverka i och underlätta kontrollen.

Mot den beskrivna bakgrunden finns anledning att se över såväl definitionen av och innehållet i begreppen ”kontroll- och tillsynsverksamhet” som gränsdragningen mellan denna verksamhet och brottsbekämpning.

#### *Tvångsmedel*

På flera områden finns anledning att överväga om kustbevakningstjänstemän bör få befogenheter som i dag endast tillkommer polismän, t.ex. att på samma sätt som en polisman få stoppa fordon eller annat transportmedel vid misstanke om brott eller för ordningshållande åtgärder (jfr 22 § polislagen). Det finns också skäl att se över i vilken utsträckning Kustbevakningens befogenheter att stoppa fartyg bör ändras för att myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Frågan har betydelse för bl.a. fiskerikontroll vintertid, då fisket med hänsyn till isläggning bedrivs från snöskoter eller andra transportmedel än fartyg. Den har emellertid också betydelse för bekämpningen av brott mot in- och utförselrestriktioner, eftersom tullagen – men inte lagen om straff för smuggling – innehåller bestämmelser om rätt att stoppa fartyg.

Oavsett vilka transportmedel som omfattas av Kustbevakningens befogenheter kan det uppstå situationer då den som anmodas att stanna för utförande av kontroll vägrar att göra detta. För polisen finns i en sådan situation enligt 10 § första stycket 5 polislagen rätt att, i den mån andra medel är otillräckliga, använda det våld som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Motsvarande bestämmelse saknas för Kustbevakningen. Det finns också andra skillnader i fråga om tvångs-ingripanden som kan förefalla mindre ändamålsenliga, såsom möjligheten till identifieringsvisitation med stöd av polislagen.

En kustbevakningstjänstemans rätt att ta egendom i beslag varierar beroende på vilken brottstyp han eller hon ingriper mot, vilket medför onödiga tillämpningsproblem.

### **Uppdraget**

En särskild utredare skall göra en översyn av regleringen av Kustbevakningens och kustbevakningstjänstemannens befogenheter i den brottsbekämpande och ordningshållande verksamheten och lämna förslag till en mer ändamålsenlig och enhetlig författningsreglering. I uppdraget ligger att kartlägga befintliga befogenheter och överväga i vilken utsträckning dessa bör regleras annorlunda. Arbetet skall bedrivas med utgångspunkten att myndighetens verksamhet skall kunna bedrivas effektivt samtidigt som högt ställda rättssäkerhetskrav tillgodoses. För att inte hindra framtida effektivisering av det brottsbekämpande arbetet bör utredaren överväga hur författningsregleringen kan utformas på ett sätt som medger flexibilitet och underlättar framtida ändringar i fråga om Kustbevakningens ansvarsområden i det brottsbekämpande arbetet. Utredaren skall analysera behovet av en tydligare avgränsning av Kustbevakningens ansvarsområden gentemot polisen och Tullverket samt över-

väga om det med hänsyn till effektiviteten i brottsbekämpningen kan finnas anledning att överväga andra gränsdragningar i geografiskt eller sakligt hänseende. Därvid skall särskilt uppmärksammas behovet av att allmänheten och med Kustbevakningen samverkande myndigheter skall kunna få en tydlig bild av Kustbevakningens ansvarsområden.

Utredaren skall vidare analysera behovet av en tydligare gränsdragning mellan å ena sidan Kustbevakningens brottsbekämpande och ordningshållande verksamhet och å andra sidan myndighetens uppgifter att utöva kontroll och tillsyn. Därvid skall särskilt beaktas Kustbevakningens verksamhet med att förhindra eller upptäcka brott. I samband därmed skall övervägas i vilken utsträckning de befogenheter som tillkommer en kustbevakningstjänsteman vid utövandet av respektive verksamhet bör tydliggöras. En utgångspunkt för arbetet skall vara att befogenheterna bör framgå direkt av författning och inte genom överenskommelser mellan Kustbevakningen och en huvudansvarig myndighet.

Utökade befogenheter för kustbevakningstjänstemännen ställer krav på ökad kompetens. Utredaren skall därför också överväga vilka utbildningsbehov som förslagen kan föranleda och vilka kompletterande utbildningsinsatser som krävs. Om de förändrade befogenheterna nödvändiggör att Kustbevakningen tillförs resurser eller utrustning skall förslag lämnas också i den delen. Utgångspunkten är att de samverkande resurserna för att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda brott och ordningsstörningar till sjöss och i kustnära områden skall användas mer effektivt.

Utredningen skall analysera hur kvinnor och män påverkas av förslagen och utforma dessa med beaktande av jämställdhetsaspekten.

Utöver de frågor som nämnts kan det finnas andra frågor som aktualiseras under arbetets gång. Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag som anses behövas.

I den utsträckning förslagen medför ökade kostnader skall finansieringsförslag lämnas.

Utredaren skall samråda med Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Sjöfartsverket och Fiskeriverket samt andra berörda myndigheter. Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren skall också beakta den fortsatta beredningen av de förslag som lämnats av Tillsynsutredningen (SOU 2004:100), Gränskontrollutredningen (SOU 2004:110), Utredningen om fiskerikontrollen (SOU 2005:27), Inregränslagsutredningen (SOU 2006:9) och Rattfylleriutredningen (SOU 2006:12 och SOU 2006:47) samt följa arbetet i Utredningen om administrativa sanktioner på fiskets område (dir 2006:53) och Utredningen om översyn och revidering av fiskelagstiftningen (dir. 2006:91).

### **Redovisning av uppdraget**

Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2008.

(Försvarsdepartementet)