



**SJÖRÄDDNINGS
SÄLLSKAPET**

ADRESS: TALATTAGATAN 24
BOX 5025, 426 05 VÄSTRA FRÖLUNDA

TELEFON: 077-579 00 90
E-POST: INFO@SSRS.SE

PLUSGIRO: 90 05 00-0
BANKGIRO: 900-5000

SJORADDNING.SE



Remissvar över ”En ny hemvist stärker sjö- och flygräddningstjänsten i Sverige” (Ds 2026:9)



Innehåll

Remissvar över "En ny hemvist stärker sjö- och flygräddningstjänsten i Sverige" (Ds 2026:9)	3
Sjö- och flygräddningssällskapet avstyrker förslaget	3
Huvudsakliga invändningar	4
Våra förslag	4
Sjö- och flygräddningssällskapets kommentarer till utredningens förslag och slutsatser i kapitel 6	6
6.1 Inriktningen på utredningens förslag	6
6.2 Kustbevakningens får ansvar för sjö- och flygräddningstjänsten	7
6.3 Myndigheten för civilt försvar får ansvar för övergripande utveckling och utbildning samt tillsyn av sjö- och flygräddningstjänsten och miljö- och flygräddningstjänsten till sjöss	10
6.4 Sjöfartsverket bör ha en fortsatt roll inom sjö- och flygräddningstjänsten	11
6.5 Finansieringen av sjö- och flygräddningstjänsten	12
6.6 Sjö- och flygräddningstjänst samt miljö- och flygräddningstjänst till sjöss bör inte omfattas av utnyttjandeförordningen	14
6.7 Utnyttjandet av helikopterresursen kan öka	15
6.8 Samverkan inom sjö- och flygräddningstjänsten kan utvecklas	16
6.10 En verksamhetsövergång kräver tid och resurser	17
6.11 En förändrad hemvist och Sjö- och flygräddningssällskapet	18
6.12 Områden för vidare utredning	20
6.13 Samlade överväganden och bedömningar	21



Remissvar över ”En ny hemvist stärker sjö- och flygräddningstjänsten i Sverige” (Ds 2026:9)

Sjö- och flygräddningssällskapet tackar för möjligheten att lämna synpunkter på Ds 2026:9.

Sjö- och flygräddningssällskapet deltar i merparten av Sveriges sjö- och flygräddningsinsatser och utgör därmed en bärande del av den operativa sjö- och flygräddningsförmågan. Våra synpunkter utgår från snart 120 års erfarenhet av operativ räddningstjänst, samverkan och utveckling av svensk sjö- och flygräddning.

Sjö- och flygräddningssällskapet avstyrker förslaget

Sjö- och flygräddningssällskapet avstyrker utredningens förslag att flytta huvudmannaskapet för sjö- och flygräddning från Sjöfartsverket till Kustbevakningen. Vår bedömning är att utredningen inte visar att den föreslagna förändringen stärker Sveriges samlade sjö- och flygräddningsförmåga. Tvärtom väcker den frågor om vilket problem som ska lösas, på vilka grunder slutsatserna vilar och vilka värden det är som faktiskt behöver värnas.

Svensk sjö- och flygräddning fungerar i huvudsak mycket väl eftersom den bygger på en samverkansmodell där olika aktörer gör det de är bäst på. Ingen aktör bär systemet ensam. Myndigheter och civilsamhälle kompletterar varandra med olika kompetenser, resurser och perspektiv. Tillsammans skapar vi en operativ förmåga som ingen av oss skulle kunna bygga på egen hand. Det är den modellen som gjort svensk sjö- och flygräddning så stark.

Kustbevakningen har ett viktigt och växande uppdrag som rättsvårdande myndighet med ansvar för bland annat sjöövervakning, brottsbekämpning, gränsskydd och ett allt större ansvar inom totalförsvaret.

Sjö- och flygräddningen har samtidigt ett annat uppdrag – att utan andra hänsynstaganden rädda liv. Den svenska modellen bygger på att dessa uppdrag samverkar nära, samtidigt som de har tydligt skilda roller och mandat. Det är just denna rollfördelning som under lång tid har bidragit till ett starkt samhällsförtroende, hög operativ förmåga och internationell legitimitet.

I detta uppstår en fråga som utredningen inte besvarar. Den beskriver hur sjö- och flygräddningens civila, humanitära och självständiga identitet ska värnas, samtidigt som ansvaret föreslås flyttas till en myndighet vars uppdrag utvecklas mot ett allt starkare säkerhets-, kontroll- och rättsvårdande mandat. Därmed förs också en målkonflikt in i ett uppdrag vars styrka hittills har varit att endast ha ett syfte – att rädda liv. Hur den målkonflikten ska hanteras analyseras inte. Om den tydlighet som idag finns utmanas riskerar det att påverka förtroendet för hela systemet. Vid ett försvagat förtroende är det ytterst människor i nöd som påverkas.

Utredningen visar inte heller hur de påstådda operativa vinsterna ska uppstå eller varför de skulle överstiga de betydande kostnader, risker och störningar som en verksamhetsövergång av denna omfattning innebär. Kostnaderna är konkreta. De förväntade vinsterna är spekulativa och inte väl underbyggda.



Huvudsakliga invändningar

Sjö- och flygräddningssällskapets bedömning är att utredningen inte uppfyller de krav som bör ställas på ett beslutsunderlag för en så genomgripande förändring.

Våra huvudsakliga invändningar är således:

- Utredningen visar inte vilket problem ett förändrat huvudmannaskap ska lösa.
- Utredningen visar inte att den operativa förmågan stärks.
- Konsekvenserna för den svenska samverkansmodellen analyseras inte.
- Den frivilliga operativa kapacitet som bär en stor del av svensk sjö- och flygräddning behandlas som en konstant, inte som en strategisk resurs.
- Konsekvenserna för människors vilja att bidra med tid, kompetens och ekonomiska resurser analyseras inte.
- Kostnaderna är konkreta medan eventuella vinster bygger på antaganden.

Våra förslag

Om syftet med utredningens förslag är att stärka sjö- och flygräddningen finns flera alternativa lösningar som bör analyseras innan en så omfattande omorganisation genomförs.

- **Om målet är långsiktigt hållbar finansiering** genom en överföring från utgiftsområde 22 till utgiftsområde 6 bör andra organisatoriska lösningar övervägas, så som en förflyttning till Myndigheten för civilt försvar. Det skulle kunna ge förändrade finansieringsförutsättningar samtidigt som sjö- och flygräddningens civila och humanitära identitet bevaras, samt att det bäddar för att i framtiden kunna bygga upp en huvudräddningscentral som skulle möjliggöra en samlad lägesbild för komplexa situationer.
- **Om målet är att minska Sjöfartsverkets kostnader eller samordna statens helikopterresurser** bör helikopterverksamheten överföras till Kustbevakningen, eller annan lämplig part, som en separat åtgärd. Det skulle kunna ge stora delar av den eftersträvarade effekten utan att förändra den samverkansmodell som utgör grunden för svensk sjö- och flygräddning.
- **Om målet är att stärka sjö och flygräddningstjänsten** bör utvecklingen ske med fokus på förmågeutveckling. Låt huvudmannaskapet stanna hos Sjöfartsverket, säkerställ en långsiktigt hållbar finansiering samt ge Myndigheten för civilt försvar ett samlat ansvar för tillsyn och föreskriftsrätt för den statliga räddningstjänsten för att skapa ökad interoperabilitet med den kommunala räddningstjänsten. Ett sådant ansvar ger också bättre förutsättningar för en förmågebyggande tillsyn än dagens ordning. När dessa strukturer är etablerade kan miljöräddningstjänsten till sjöss överföras och upphandlas enligt en modell liknande den norska. På så sätt kan utvecklingen ske successivt utan att den operativa förmågan belastas av en omfattande organisationsförändring.



Sjöräddningssällskapetets bedömning är att svensk sjö- och flygräddning utvecklas bäst genom att stärka det som redan fungerar med: långsiktig finansiering, operativ samverkan, gemensam utveckling och ett starkt civilsamhällesengagemang.

Vi tror på den svenska samverkansmodellen, där myndigheter och ett starkt civilsamhälle kompletterar varandra med olika styrkor men ett gemensamt uppdrag: att rädda liv.

Sjöräddningssällskapetets sjöräddare och alla andra som arbetar för att rädda liv till sjöss är delar av samma helhet. I slutändan är det detta vi måste värna – så att det finns kvar för dem som kommer efter oss, precis som det funnits för oss.



Sjöräddningssällskapets kommentarer till utredningens förslag och slutsatser i kapitel 6

6.1 Inriktningen på utredningens förslag

Den centrala bristen i utredningens inriktning är att sambandet mellan *problem, analys och föreslagen lösning* inte redovisas på ett tillräckligt tydligt sätt.

Utredningen identifierar flera relevanta utvecklingsbehov, däribland en stärkt larmkedja, förbättrad informationsdelning, utvecklad ledningsförmåga samt anpassning till ett försämrat säkerhetsläge. Sjöräddningssällskapet delar bedömningen att dessa frågor bör prioriteras. Däremot visar utredningen inte varför de identifierade behoven förutsätter ett förändrat huvudmannaskap eller varför en överföring till just Kustbevakningen skulle vara den mest ändamålsenliga lösningen.

För en utredning som föreslår en omfattande omorganisation av ett samhällskritiskt system borde det vara centralt att tydligt beskriva:

- *vilket problem som ska lösas*
- *varför nuvarande struktur inte bedöms kunna lösa det*
- *vilka alternativa lösningar som har övervägts*
- *varför dessa alternativa lösningar valts bort*
- *vilka operativa och ekonomiska vinster som förändringen förväntas ge*

Den analysen saknas.

I stället går utredningen direkt från identifierade utvecklingsbehov till slutsatsen att huvudmannaskapet bör flyttas, utan att visa varför just denna lösning är nödvändig eller mest ändamålsenlig.

Detta blir särskilt tydligt eftersom utredningen samtidigt konstaterar att dagens sjö- och flygräddning i huvudsak fungerar väl, att samverkan mellan aktörerna är effektiv och att den operativa räddningsförmågan inte förväntas öka genom den föreslagna hemvistförändringen. Trots detta föreslås en genomgripande organisationsförändring. **Sjöräddningssällskapet bedömer att detta är utredningens största metodologiska svaghet.**

Det blev särskilt tydligt vid *hearingen i Stockholm den 18 februari* då Sjöfartsverket, Försvarsmakten och Sjöräddningssällskapet efterfrågade en tydligare problembeskrivning, en fördjupad konsekvensanalys och en redovisning av alternativa lösningar. Samtliga aktörer lyfte även den långsiktiga finansieringen som systemets mest kritiska utvecklingsfråga. Trots detta lämnar utredningen inget konkret förslag till en långsiktigt hållbar finansieringsmodell.

Sjöräddningssällskapets bedömning är att omorganisationer av samhällskritiska räddningssystem måste vila på en tydlig problembeskrivning, en gedigen analys av alternativa lösningar och verifierbara vinster. Vi anser inte att utredningen uppfyller dessa grundläggande krav i tillräcklig utsträckning.



6.2 Kustbevakningens får ansvar för sjö- och flygräddningstjänsten

Sjö- och flygräddningssällskapet avstyrker utredningens förslag.

Sjö- och flygräddningssällskapets bedömning är att förslaget inte stärker Sveriges samlade sjö- och flygräddningsförmåga. Tvärtom innebär det en omfattande organisationsförändring utan att den operativa nyttan visas. Samtidigt förs nya mål- och prioriteringskonflikter in i ett system vars styrka länge varit tydliga roller, specialisering och en nära samverkan mellan myndigheter och civilsamhälle. Därtill analyseras inte hur den frivilliga kapacitet som bär en stor del av svensk sjö- och flygräddning påverkas.

Ingen påvisad ökning av den operativa effekten

Utredningen motiverar förslaget med stärkt ledning, effektivare resursutnyttjande och förbättrad operativ förmåga. Samtidigt konstateras att Kustbevakningens deltagande i sjö- och flygräddningsinsatser inte förväntas förändras i någon större omfattning och att myndighetens resurser inte heller kommer att användas väsentligt mer än i dag.

Sjö- och flygräddningssällskapet kan därför inte se hur den operativa effekten stärks.

Utredningen visar inte att människor i nöd kommer att få snabbare hjälp, att fler samtidiga händelser kommer att kunna hanteras eller att den operativa uthålligheten stärks. Den visar inte heller hur en förändrad organisatorisk hemvist i sig leder till bättre räddningsinsatser. En organisationsförändring skapar inte operativ förmåga. Operativ förmåga skapas genom resurser, kompetens, ledning, övning, finansiering och fungerande samverkan.

Förslaget innebär nya mål- och prioriteringskonflikter

Utredningen utgår från att Kustbevakningen kan bära ett utökat huvudansvar samtidigt som myndigheten utvecklar sina övriga uppdrag.

Kustbevakningens eget budgetunderlag¹ visar samtidigt att myndigheten står inför omfattande tillväxt inom totalförsvaret, Nato, sjöövervakning, skydd av kritisk undervattensinfrastruktur samt arbetet mot organiserad brottslighet och terrorism. Myndigheten beskriver också att miljöberedskapen fortfarande är begränsad och behöver stärkas.

Kustbevakningen konstaterar vidare att ett ökat fokus på sjöövervakning och brottsbekämpning, utan tillförda resurser, får betydande negativa konsekvenser för bland annat miljö- och flygräddningstjänsten och riskerar att tränga undan annan central verksamhet.

Sjö- och flygräddningssällskapets bedömning är att detta visar att prioriteringskonflikter inte är en teoretisk risk utan verklighet. Utredningen analyserar inte varför sjö- och flygräddningen skulle vara undantagen från samma mekanismer. Tvärtom innebär förslaget att ytterligare ett samhällskritiskt uppdrag förs in i en myndighet vars ansvar samtidigt växer kraftigt inom flera andra områden.

¹ Kustbevakningens budgetunderlag 2026-2028, sida 3



Den humanitära integriteten är en operativ förutsättning

Svensk sjö- och flygräddning är en del av det internationella civila SAR-systemet. Dess legitimitet bygger på att verksamheten uppfattas som neutral, humanitär och helt inriktad på att hjälpa människor i nöd. Den humanitära integriteten är därför inte ett symbolvärde eller en kommunikationsfråga. Den är en operativ förutsättning.

Den börjar dessutom göra skillnad långt innan en räddningsbåt lämnar kaj. Den påverkar inte bara hur en räddningsinsats genomförs när ett liv redan är i fara. Den påverkar människors vilja att söka hjälp innan situationen blivit livshotande. Många sjö- och flygräddningsinsatser inleds långt innan de utvecklats till akuta livräddningsinsatser. Att människor känner förtroende för att kunna be om hjälp utan att tveka är därför en viktig del av den operativa förmågan. Tidiga insatser förhindrar att händelser eskalerar, minskar riskerna för de nödställda och bidrar till ett effektivare utnyttjande av samhällets samlade resurser.

Den humanitära integriteten är också en förutsättning för att människor ska vilja engagera sig som frivilliga, stödja verksamheten ekonomiskt och för att internationell samverkan ska fungera med högt förtroende. Mot denna bakgrund blir utredningens resonemang minst sagt motsägelsefullt.

Utredningen ägnar betydande utrymme åt att beskriva hur sjö- och flygräddningens civila, humanitära och självständiga identitet ska skyddas efter en hemvistförändring. *Om den humanitära integriteten behöver skyddas genom särskilda åtgärder efter en organisationsförändring finns det skäl att fråga sig varför förändringen bedöms försvarbar.*

Specialisering är en styrka – inte ett problem

Det försämrade säkerhetsläget är inte ett argument för att sudda ut gränserna mellan olika samhällsuppdrag. Tvärtom ökar behovet av att varje aktör kan utveckla sin kärnförmåga. Kustbevakningen behöver kunna utveckla sin förmåga inom säkerhet, brottsbekämpning och totalförvar. Sjö- och flygräddningen behöver samtidigt kunna värna den humanitära integritet och det förtroende som är avgörande för att människor söker hjälp i tid och att internationell samverkan fungerar. Det är så den svenska samverkansmodellen blir som starkast.

Konsekvenserna för Sveriges största operativa resurs analyseras inte

Sjö- och flygräddningssällskapet är inte en sidoaktör i svensk sjö- och flygräddning. Vi medverkar i omkring 90 procent av de sjö- och flygräddningsinsatser där en ytenhet sätts in och utgör samtidigt en central del av Sveriges civila beredskap genom lokal närvaro, förebyggande arbete, utbildning, innovation och ett starkt frivilligt engagemang.

Trots våra återkommande invändningar under hela utredningsarbetet bygger förslaget på antagandet att denna kapacitet kommer att bestå oförändrad efter en hemvistförändring. Det antagandet prövas aldrig.

Utredningen berör frågor som rekrytering, donationsvilja, lokal förankring och operativ uthållighet, men analyserar inte vilken betydelse de har för Sveriges samlade sjö- och flygräddningsförmåga. Den analyserar inte heller vad som händer om den frivilliga kapaciteten



försvagas eller hur staten i så fall ska ersätta de resurser, den kompetens och den finansiering som i dag bärs av civilsamhället. Någon ekonomisk konsekvensanalys av ett sådant scenario redovisas inte.

Sjöräddningssällskapetets bedömning är att när den aktör som bär en så stor del av Sveriges operativa sjöräddningsförmåga tydligt varnar för konsekvenserna av ett förslag kan den risken inte lämnas obehandlad. Att bygga ett beslutsunderlag på antagandet att kapaciteten består, utan att analysera vad som händer om den försvagas, är enligt vår bedömning en av utredningens mest grundläggande brister.



6.3 Myndigheten för civilt försvar får ansvar för övergripande utveckling och utbildning samt tillsyn av sjö- och flygräddningstjänsten och miljöräddningstjänsten till sjöss

Sjörräddningssällskapet avstyrker den föreslagna uppdelningen av ansvar mellan Myndigheten för civilt försvar och Kustbevakningen.

Sjörräddningssällskapets bedömning bygger på följande huvudsakliga invändningar:

- *Utredningen motiverar inte varför ansvaret bör delas mellan två myndigheter*
- *Den föreslagna ansvarsfördelningen skapar nya gränssytor och ökat samordningsbehov*
- *Förslaget går på tvärs mot de principer om robusthet och resiliens som präglar utvecklingen av det svenska totalförsvaret*
- *Ett samlat ansvar hos Myndigheten för civilt försvar framstår som mer förenligt med utredningens egen analys än den föreslagna ansvarsfördelningen.*

Utredningen motiverar förslaget med behovet av stärkt samordning och tydligare ansvar. Samtidigt föreslås en modell där ansvaret delas mellan två myndigheter. Utredningen visar inte varför en sådan ansvarsfördelning skulle leda till den samordning och tydlighet som eftersträvas.

Tvärtom riskerar modellen att skapa nya organisatoriska gränssytor, fler beroenden och ett ökat samordningsbehov mellan funktioner som är ömsesidigt beroende av varandra. Erfarenheter från operativa insatser ska omsättas i metodutveckling och utbildning, som i sin tur ska stärka den operativa förmågan. Ju närmare dessa funktioner hålls samman, desto kortare blir återkopplingsvägarna och desto enklare blir styrning, utveckling och kontinuerligt lärande.

Motsägelsen förstärks av att utredningen själv beskriver Myndigheten för civilt försvar som den myndighet som har bäst förutsättningar att samordna utbildning, erfarenhetsåterföring, tillsyn, metodutveckling, civil beredskap och totalförvarsplanering. Sjörräddningssällskapets bedömning är alltså att dagens struktur kan utvecklas utan ett förändrat huvudmannaskap. Om staten trots detta bedömer att en förändring är nödvändig framstår ett samlat ansvar hos Myndigheten för civilt försvar som mer förenligt med utredningens egen analys än den föreslagna ansvarsfördelningen.

Resonemanget blir än mer motsägelsefullt i ljuset av det försämrade säkerhetsläget. Ju allvarigare omvärldsläget blir, desto större blir behovet av robusta, resilienta och handlingskraftiga samhällssystem med tydliga ansvarsförhållanden, korta beslutsvägar och sammanhållna strukturer. Totalförsvaret bygger samtidigt på att olika aktörer kan fullgöra sina respektive uppdrag genom hela hotskalan utan att roller eller ansvar blir otydliga. Ett försämrat säkerhetsläge förändrar inte den civila sjö- och flygräddningens uppdrag – tvärtom ökar betydelsen av att värna de strukturer och den humanitära identitet som gör systemet robust, legitimt och operativt uthålligt.

Mot den bakgrunden har Sjörräddningssällskapet svårt att se hur den föreslagna ansvarsfördelningen stärker den samordning, tydlighet och robusthet som utredningen själv anger som motiv för förändringen. Tvärtom riskerar den att skapa fler organisatoriska beroenden och ett ökat samordningsbehov i ett system som samtidigt ska bli mer sammanhållet.



6.4 Sjöfartsverket bör ha en fortsatt roll inom sjö- och flygräddningstjänsten

Sjö- och flygräddningssällskapet avstyrker utredningens förslag.

Utredningen visar tydligt att Sjöfartsverkets operativa resurser, kompetens och beredskap även fortsättningsvis utgör en grundläggande del av svensk sjö- och flygräddning. Myndighetens lotsorganisation, sjögeografiska kompetens, maritima infrastruktur och övriga operativa verksamhet förutsätts även efter en hemvistförändring vara centrala delar av det samlade sjö- och flygräddningssystemet.

Det väcker en grundläggande fråga: om de operativa förutsättningarna i huvudsak ska bestå, vilken operativ brist är det då som faktiskt avhjälpas genom att flytta huvudmannaskapet?

Utredningen ger inget tydligt svar på den frågan. De utvecklingsbehov som identifieras – långsiktig finansiering, stärkt ledningsförmåga, utvecklad utbildning, förbättrad samverkan och ett försämrat säkerhetsläge – är reella. Däremot visar utredningen inte varför dessa utmaningar kräver en förändring av huvudmannaskapet snarare än riktade åtgärder inom ramen för dagens organisation.

Utredningens argumentation bygger samtidigt på att huvudansvaret påverkar en myndighets prioriteringar, utvecklingskraft och långsiktiga fokus. Om detta antagande ligger till grund för att flytta huvudmannaskapet till Kustbevakningen måste samma logik rimligen också gälla för Sjöfartsverket. Trots att myndigheten även fortsättningsvis förutsätts tillhandahålla centrala operativa resurser analyserar utredningen inte hur dess långsiktiga ansvar, prioriteringar och investeringar i sjö- och flygräddningsförmågan påverkas när verksamheten inte längre utgör en del av myndighetens kärnuppdrag.

Långsiktig operativ förmåga bygger inte enbart på att resurser finns tillgängliga i dag. Den bygger också på kontinuerliga investeringar i kompetens, materiel, utbildning och beredskap. Hur dessa förutsättningar påverkas av den föreslagna ansvarsfördelningen analyseras inte.

Detta illustrerar samma grundläggande brist som återkommer genom hela utredningen. De resurser, kompetenser och verksamheter som i dag utgör grunden för svensk sjö- och flygräddning bedöms fortsatt vara nödvändiga även efter en hemvistförändring. Däremot redovisas ingen analys av vilka operativa brister som faktiskt försvinner genom att ansvaret flyttas mellan myndigheter.

Om huvudmannaskapet anses vara ett avgörande verktyg för att stärka en myndighets fokus, prioriteringar och utveckling – vilket utredningen själv utgår från – måste också konsekvenserna analyseras när samma ansvar tas bort från en annan myndighet. Den analysen saknas idag.



6.5 Finansieringen av sjö- och flygräddningstjänsten

Sjö- och flygräddningssällskapet avstyrker utredningens förslag.

Sjö- och flygräddningssällskapets bedömning bygger på följande huvudsakliga invändningar:

- *Utredningen identifierar rätt problem men presenterar ingen lösning.*
- *Förslaget förändrar huvudmannaskapet – inte de ekonomiska förutsättningarna.*
- *Omställningens kostnader och risker redovisas inte.*
- *Reformens ekonomiska bärkraft bygger på antaganden snarare än redovisade beräkningar.*

Utredningen beskriver den långsiktiga finansieringen som en av de största utmaningarna för svensk sjö- och flygräddning. Sjö- och flygräddningssällskapet delar den bedömningen. Samtidigt konstateras att verksamheten under lång tid varit underfinansierad och att detta begränsat dess utvecklingsförmåga.

Trots detta presenteras ingen ny eller långsiktigt hållbar finansieringsmodell. Förslaget innebär i huvudsak att befintliga anslag, avgifter och intäkter flyttas mellan myndigheter medan den grundläggande finansieringsstrukturen lämnas i stort sett oförändrad. Den finansieringsmodell som utredningen själv beskriver som otillräcklig kvarstår därmed i allt väsentligt. Förslaget innebär i första hand en omfördelning av befintliga resurser mellan myndigheter, inte ett tillskott av de resurser som utredningen själv bedömer saknas.

Det är därför anmärkningsvärt att utredningens mest långtgående förslag handlar om organisatorisk hemvist snarare än om att lösa den finansieringsfråga som utredningen själv beskriver som ett av verksamhetens största problem.

Utredningen bygger på antagandet att en ny organisatorisk hemvist ska skapa bättre förutsättningar för verksamhetens framtida utveckling. Däremot redovisas inte hur finansieringsproblemet därmed blir mindre eller på vilket sätt en överföring av huvudmannaskapet skulle skapa de ekonomiska förutsättningar som enligt utredningen saknas. I stället bygger förslaget på antaganden om framtida synergier, samordningsvinster och effektiviseringar. Dessa kvantifieras inte, tidsätts inte och vägs inte mot reformens kostnader. De utgör därmed inte en finansieringsmodell, utan ett antagande om framtida utveckling.

Samtidigt föreslås en omfattande omorganisation av ett samhällskritiskt system där verksamhet, ledningsfunktioner, helikopterverksamhet, ekonomiska strukturer och omkring 200 medarbetare ska överföras mellan myndigheter. Trots detta redovisas varken omställningskostnader eller någon samlad analys av riskerna för verksamhetens kontinuitet, kompetensförsörjning och operativa förmåga.

Särskilt anmärkningsvärt är att utredningen samtidigt föreslår ett permanent indrag om 10 miljoner kronor för att finansiera delar av PLO-reformen. Ett system som utredningen själv beskriver som underfinansierat ska därmed både genomgå en omfattande omorganisation och bidra till att finansiera den genom minskade resurser.



Om utredningens egen problembild tas på allvar framstår en annan slutsats som närmare till hands. De resurser som krävs för att genomföra hemvistförändringen hade sannolikt gett större effekt om de i stället investerats i de utvecklingsområden som utredningen själv identifierar: *långsiktig finansiering, operativ utveckling, utbildning, interoperabilitet, totalförsvarsplanering och stärkt ledningsförmåga.*

Sjöräddningssällskapetets bedömning är därför att utredningen inte visar hur den föreslagna reformen löser det finansieringsproblem som utredningen själv identifierar som avgörande för sjö- och flygräddningens långsiktiga utveckling.



6.6 Sjö- och flygräddningstjänst samt miljöräddningstjänst till sjöss bör inte omfattas av utnyttjandeförordningen

Utredningen konstaterar att sjö- och flygräddningstjänsten även vid höjd beredskap och krig måste behålla sin civila och humanitära identitet. Den bedömer också att verksamheten därför behöver undantas från utnyttjandeförordningen och skyddas genom särskilda regler för att inte sammanblandas med militära uppgifter. Sjöräddningssällskapet delar den bedömningen.

Just därför illustrerar detta avsnitt den mest grundläggande motsägelsen i hela utredningen. Ju starkare utredningen argumenterar för att sjö- och flygräddningens civila och humanitära identitet måste skyddas, desto svårare blir det att motivera varför verksamheten samtidigt ska organiseras inom en myndighet vars uppdrag utvecklas mot säkerhets-, kontroll- och rättsvårdande verksamhet och som därmed gör just dessa skyddsåtgärder nödvändiga.

Samhället skiljer sedan länge organisatoriskt mellan humanitära räddningsuppdrag och rättsvårdande uppdrag. Det sker inte därför att det ena uppdraget är viktigare än det andra, utan därför att de bygger på olika principer, olika roller och olika former av legitimitet. Utredningen visar själv varför samma princip är relevant även till sjöss. Den konstaterar att delar av Kustbevakningens personal vid höjd beredskap eller krig kan få kombattantstatus och att fartyg, stationer och andra resurser som används av Försvarsmakten därmed kan utgöra legitima militära mål enligt folkrätten.

Den civila och humanitära identiteten är inte ett organisatoriskt särdrag, utan en operativ förutsättning för att sjö- och flygräddningen ska kunna fullgöra sitt uppdrag genom hela hotskalan. Därför räcker det inte att skydda den genom juridiska undantag – den måste också vara trovärdig i praktiken. Totalförsvaret bygger på att samhällets civila funktioner kan fortsätta fullgöra sina uppdrag även under höjd beredskap och ytterst krig. Det förutsätter att sjö- och flygräddningen även fortsättningsvis uppfattas som en självständig civil och humanitär aktör.

Utredningen analyserar inte hur den föreslagna organisationsförändringen påverkar denna förutsättning. I stället försöker den hantera en risk som följer av den föreslagna organisationslösningen genom juridiska skyddsregler och organisatoriska avgränsningar, i stället för att pröva om risken över huvud taget behöver uppstå. Hur verksamhetens legitimitet, trovärdighet och folkrättsliga ställning påverkas när den organisatoriskt knyts närmare en myndighet med säkerhets-, kontroll- och rättsvårdande uppgifter analyseras inte.

Tvärtom visar utredningen att det krävs särskilda regler och undantag för att upprätthålla en åtskillnad som redan i dag följer naturligt av sjö- och flygräddningens civila hemvist. Behovet av dessa skyddsåtgärder blir därmed inte ett argument för den föreslagna organisationslösningen, utan ett uttryck för de problem som organisationslösningen själv ger upphov till.

Utredningen försöker således hantera en risk som följer av den föreslagna organisationslösningen genom särskilda undantag, regler och organisatoriska avgränsningar, i stället för att pröva om risken över huvud taget behöver uppstå.



6.7 Utnyttjandet av helikopterresursen kan öka

Sjö- och flygräddningssällskapets utgångspunkt är att räddningshelikopterverksamheten ska organiseras på det sätt som ger bäst operativ effekt. Frågan handlar därför inte för oss om organisatorisk hemvist, utan om hur beredskap, tillgänglighet och operativ förmåga bäst säkerställs.

Räddningshelikoptrarna utgör en unik nationell spetsresurs och är i många av de mest komplexa sjö- och flygräddningsinsatserna en avgörande del av den samlade räddningsförmågan.

Helikopterresurserna och Sjö- och flygräddningssällskapets räddningsenheter kompletterar varandra och vi känner stor tillförsikt till det samarbetet vi har idag. Helikoptrarna möjliggör avancerade räddningsinsatser, medicinska transporter och insatser under förhållanden där ytburna enheter når sina begränsningar, medan Sjö- och flygräddningssällskapets räddningsenheter utgör en avgörande förutsättning när helikoptrarna inte kan användas, exempelvis på grund av väderförhållanden, samtidiga larm eller andra operativa begränsningar.

Under utredningsarbetet har vi därför pekat på alternativa organisationslösningar, däribland att överföra enbart räddningshelikopterverksamheten till Kustbevakningen samtidigt som övriga delar av sjö- och flygräddningstjänsten fortsatt bedrivs inom Sjöfartsverket eller, om staten bedömer det lämpligare, inom Myndigheten för civilt försvar. En sådan lösning hade kunnat tillvarata de samordningsvinster som utredningen eftersträvar utan att samtidigt genomföra en genomgripande omorganisation av hela sjö- och flygräddningssystemet. Den hade dessutom kunnat genomföras utan att den civila och humanitära organiseringen av sjö- och flygräddningen behövt förändras.

När sådana alternativa lösningar har diskuterats har administrativa gränssytor, intern debitering och ekonomiska flöden mellan myndigheter återkommande anförts som skäl mot förändringar.

Det är därför svårt att förstå varför motsvarande resonemang inte anses relevanta för utredningens eget huvudförslag. Den föreslagna modellen bygger samtidigt på fortsatt finansiering via farledsavgifter som uppbärs av Sjöfartsverket, ekonomiska överföringar till Kustbevakningen samt nya administrativa och finansiella gränssnitt mellan myndigheterna.

Utredningen tillämpar således olika bedömningsgrunder på sitt eget huvudförslag och de alternativa lösningar som diskuterats. De administrativa och ekonomiska gränssytor som tidigare anförts som avgörande invändningar mot mer avgränsade förändringar återkommer i den föreslagna modellen, utan att ges motsvarande betydelse i analysen.



6.8 Samverkan inom sjö- och flygräddningstjänsten kan utvecklas

Sjöräddningssällskapets bedömning är att utredningen inte påvisar att de samverkansvinster som eftersträvas förutsätter, eller gynnas av, ett förändrat huvudmannaskap.

Sjöräddningssällskapets erfarenhet är att samverkan utvecklas genom gemensam kultur, återkommande övningar, erfarenhetsutbyte och ett aktivt engagemang från samtliga aktörer. Det förutsätter tydligt ledarskap, gemensamma prioriteringar och avsatta resurser – det vill säga inte något som en förändrad organisatorisk hemvist magiskt löser ut.

Vidare saknar vi en analys av hur samverkan påverkas när allt fler uppdrag koncentreras till en och samma aktör. Kustbevakningen har redan i dag ett omfattande uppdrag. När sjö- och flygräddning ska samsas med brottsbekämpning, gränskontroll, sjöövervakning och uppgifter inom totalförsvaret uppstår frågor om prioritering och målkonflikter. Hur dessa påverkar samverkan eller den operativa utvecklingen behandlas inte i utredningen.

6.9 Samarbetet med andra länder och organisationer är av avgörande betydelse för en väl fungerande sjö- och flygräddningstjänst

Avsnittet behandlar huvudsakligen de konsekvenser för befintliga nationella och internationella samarbetsavtal som följer av en förändrad hemvist. Sjöräddningssällskapet samverkar dagligen med internationella aktörer genom operativt samarbete, gemensamma övningar och utvecklingsarbete. Mot den bakgrunden finns det anledning att kommentera de bedömningar som görs i detta avsnitt.

Utredningen konstaterar att internationella och nationella samarbetsavtal behöver omförhandlas vid en hemvistförändring och bedömer att avtalens materiella innehåll inte påverkas. Sjöräddningssällskapet delar bedömningen att ett fortsatt nära internationellt samarbete är avgörande. Däremot analyseras inte de praktiska och relationella konsekvenser som en sådan omställning kan innebära eller vilka resurser – kompetensmässiga, ekonomiska och tidsmässiga – som krävs för att genomföra den.

Utredningen analyserar inte heller hur en förändrad huvudman, med ett bredare säkerhets-, kontroll- och rättsvårdande uppdrag, kan påverka hur den svenska sjö- och flygräddningens civila roll uppfattas i etablerade internationella samarbeten.

Sjöräddningssällskapets bedömning är därför att avsnittet inte analyserar de praktiska och relationella konsekvenser som en hemvistförändring kan få för etablerade internationella samarbeten. Samtidigt redovisas inte vilken konkret internationell nytta förändringen förväntas ge.



6.10 En verksamhetsövergång kräver tid och resurser

Sjörräddningssällskapets bedömning är att detta avsnitt sätter en av utredningens största brister på sin spets. Ju mer ingående utredningen beskriver verksamhetsövergångens omfattning och komplexitet, desto tydligare blir avsaknaden av ett beslutsunderlag som visar att de förväntade operativa vinsterna motiverar förändringen.

Utredningen beskriver en verksamhetsövergång som omfattar omkring 170–200 medarbetare, samhällskritiska funktioner, ledningssystem och organisatoriska strukturer. Den konstaterar att förändringen kräver betydande resurser, omfattande förändringsledning och lång genomförandetid. Samtidigt bedömer utredningen att kostnaderna inte kan uppskattas förrän genomförandet har påbörjats och att ytterligare resurser sannolikt behöver tillföras. Regeringen föreslås därmed fatta beslut om en genomgripande organisationsförändring utan att den samlade kostnadsbilden är känd.

Utredningen identifierar dessutom ett stort antal kritiska förutsättningar för att reformen ska lyckas. Kompetens ska behållas, personal ska följa med, kulturer ska förenas, verksamheten ska upprätthållas utan störningar och förändringen ska genomföras med tillräckliga resurser och ett effektivt förändringsarbete. Däremot analyseras varken sannolikheten att dessa förutsättningar faktiskt kan uppnås eller vilka konsekvenser som följer om de inte gör det.

Utredningen hänvisar samtidigt till Statens haverikommissions erfarenheter av hur organisatoriska förändringar, otydliga ansvarsförhållanden och osäkerhet kan påverka verksamhet, engagemang och operativ förmåga negativt. Trots detta redovisas ingen samlad analys som visar att de förväntade operativa vinsterna är tillräckligt stora för att motivera de genomföranderisker som utredningen själv identifierar.

Inte heller analyseras hur förändringen påverkar trots att förändringar i ledning, kultur, samverkan och förtroende riskerar att påverka hela systemets operativa förmåga.

Sjörräddningssällskapets bedömning är därför att utredningen beskriver genomförandet betydligt mer ingående än den visar nyttan av förändringen. Ju större och mer verksamhetskritisk en organisationsförändring är, desto högre måste kraven vara på beslutsunderlaget. Utredningen visar utförligt vad som krävs för att förändringen ska lyckas, men inte varför det är rimligt att utgå från att dessa förutsättningar kommer att uppfyllas.



6.11 En förändrad hemvist och Sjö- och flygräddningssällskapet

Utredningen bygger på ett antagande som aldrig prövas: att den frivilliga sjö- och flygräddning som i dag utgör en bärande del av Sveriges operativa sjö- och flygräddningsförmåga kommer att bestå oförändrad oavsett hur staten organiserar sjö- och flygräddningen. Samtidigt bygger stora delar av utredningens slutsatser på att detta antagande är riktigt. Sjö- och flygräddningssällskapets bedömning är att detta utgör en av utredningens mest grundläggande brister.

Sjö- och flygräddningssällskapets vision är att ingen ska omkomma till sjöss. Det är utifrån den visionen vi bedömer utredningens förslag. Om vi bedömer att ett förslag riskerar att försvaga Sveriges samlade sjö- och flygräddningsförmåga har vi också ett ansvar att agera.

Sjö- och flygräddningssällskapet tillför Sverige en självständig operativ kapacitet som kompletterar den statliga förmågan. Genom ett starkt civilsamhällesengagemang tillför vi lokal närvaro, operativ uthållighet, innovationskraft, handlingsfrihet och en finansiering som bärs av civilsamhället självt. Det gör oss inte bara till en viktig aktör inom sjö- och flygräddningen, utan till en strategisk nationell resurs och ett konkret exempel på den typ av självständiga samhällsaktörer som återkommande lyfts fram som avgörande för ett robust totalförsvär. Ett starkt samhälle byggs inte genom att all operativ förmåga samlas hos staten, utan genom att staten och ett starkt, självständigt civilsamhälle kompletterar varandra med olika styrkor, olika finansieringsformer och olika drivkrafter.

Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att utredningen, trots att dessa frågor återkommande lyfts under utredningsarbetet, inte analyserar hur den föreslagna hemvistförändringen påverkar denna strategiska kapacitet. Utredningen analyserar hur samverkan mellan aktörerna ska utvecklas efter en hemvistförändring. Den analyserar däremot inte hur de grundläggande förutsättningar som gjort denna samverkan möjlig ska bevaras. Samtidigt som omvärldsläget genomgående beskrivs som allt mer osäkert och behovet av ett starkare totalförsvär betonas analyseras inte vilka långsiktiga konsekvenser förändringen kan få för de frivilliga sjö- och flygräddare som burit svensk sjö- och flygräddning på sina axlar i snart 120 år.

Sjö- och flygräddningssällskapets kapacitet bygger ytterst på tre grundläggande förutsättningar:

- att människor har förtroende för vår självständiga och humanitära karaktär,
- att människor väljer att investera sin tid, sin kompetens och sina ekonomiska resurser,
- att människor upplever att deras engagemang behövs och utgör en bärande del av Sveriges operativa sjö- och flygräddning.

De farhågor vi lyft under utredningens gång lyfts i utredningen och det föreslås åtgärder som samlokalisering, förbättrad informationsdelning och ökad delaktighet i utvecklingsarbetet. Sjö- och flygräddningssällskapet välkomnar dessa åtgärder. De kan stärka den operativa samverkan mellan aktörerna. Vi välkomnar även förslaget om ett fortsatt arbete kring krigsplacering av Sjö- och flygräddningssällskapets sjö- och flygräddare för att säkerställa en uthållig sjö- och flygräddning över hela hotskalan. Dessa åtgärder adresserar däremot inte den avgörande frågan: hur säkerställer vi att de förutsättningar som bär upp den stora majoriteten av svensk sjö- och flygräddning består även på lång sikt?



Om dessa förutsättningar försvagas är det inte i första hand Sjöräddningssällskapet som drabbas. Det är Sveriges samlade sjöräddningsförmåga och ytterst de människor som är beroende av den. Staten kan besluta om myndigheters organisation, men den kan inte besluta om människors vilja att frivilligt ta ansvar för varandra. En sådan kapacitet kan inte beslutas fram genom lagstiftning eller återskapas genom en organisationsförändring. Den byggs över generationer genom förtroende, frivillighet och ett gemensamt samhällsansvar. Hur dessa förutsättningar långsiktigt ska värnas analyseras inte i utredningen.

Sjöräddningssällskapets uppgift är inte att säkerställa organisationens framtid. Vår uppgift är att säkerställa att människor på svenska vatten även i framtiden kan lita på att hjälp finns när den behövs. Det är därför vi bedömer att utredningen inte analyserar den fråga som ytterst avgör Sveriges framtida sjöräddningsförmåga.



6.12 Områden för vidare utredning

Efter att ha argumenterat för att sjö- och flygräddningstjänsten bör flyttas till Kustbevakningen för att stärka samordning, ledning och resursutnyttjande öppnar utredningen för att även fjällräddningstjänsten och delar av Polismyndighetens helikopterverksamhet på sikt skulle kunna omfattas av liknande organisatoriska förändringar.

Sjöräddningssällskapet har inga synpunkter på hur dessa verksamheter bör organiseras. Däremot väcker avsnittet frågan om vilken princip som egentligen styr utredningens slutsatser.

Om behov av samverkan, gemensam planering eller effektivare resursutnyttjande i sig anses motivera organisatorisk koncentration finns det få naturliga gränser för hur långt resonemanget kan drivas. Samverkan är ett behov i de flesta komplexa samhällsfunktioner. Det innebär inte att verksamheterna därför bör organiseras under samma huvudman.

Avsnittet förstärker därmed snarare Sjöräddningssällskapets uppfattning att utredningen inte tydligt skiljer mellan behovet av stärkt samverkan och behovet av förändrat huvudmannaskap.

Erfarenheten från svensk sjö- och flygräddning visar tvärtom att hög operativ förmåga kan uppnås genom tydliga roller, stark specialistkompetens och väl utvecklad samverkan mellan självständiga aktörer.



6.13 Samlade överväganden och bedömningar

Sjö- och flygräddningssällskapet delar utredningens uppfattning att svensk sjö- och flygräddning behöver fortsätta utvecklas. Vi delar också bilden av de utmaningar som verksamheten står inför. Frågan är inte *om* sjö- och flygräddningen behöver utvecklas, utan *hur*.

Vår samlade bedömning är att utredningen inte visar att ett förändrat huvudmannaskap är den åtgärd som bäst stärker Sveriges sjö- och flygräddningsförmåga. De utvecklingsbehov som identifieras är i huvudsak relevanta, men sambandet mellan dessa behov och den föreslagna organisationsförändringen bevisas aldrig.

Samtidigt innebär förslaget en av de mest omfattande förändringarna av svensk sjö- och flygräddning i modern tid. När beslut av den här betydelsen fattas måste nyttan vara tydligt visad, riskerna väl analyserade och konsekvenserna överblickbara. Sjö- och flygräddningssällskapets bedömning är att utredningen inte ger ett sådant beslutsunderlag.

Det handlar ytterst om vilket sjö- och flygräddningssystem Sverige vill bygga för framtiden. Ett system blir inte starkare enbart genom att ansvar flyttas mellan myndigheter. Det blir starkare när den operativa förmågan utvecklas, när samverkan fungerar, när finansieringen är långsiktigt hållbar och när den frivilliga kapacitet som bär en stor del av svensk sjö- och flygräddning ges bästa möjliga förutsättningar att fortsätta utvecklas.

Mot denna bakgrund avstyrker Sjö- och flygräddningssällskapet utredningens förslag om att överföra huvudmannaskapet för sjö- och flygräddningstjänsten från Sjöfartsverket till Kustbevakningen.

Sjö- och flygräddningssällskapet kommer även fortsättningsvis att vara en drivande kraft i utvecklingen av svensk sjö- och flygräddning. Vi tror på den svenska samverkansmodellen, där myndigheter och ett starkt civilsamhälle kompletterar varandra med olika styrkor men ett gemensamt uppdrag: att rädda liv.

Sjö- och flygräddningssällskapetets sjöräddare och alla andra som arbetar för att rädda liv till sjöss är delar av samma helhet. Och i slutändan är det detta vi måste värna - så att det finns kvar för dem som kommer efter oss, precis som det funnits för oss.