

11 Befogenheter enligt gällande rätt

11.1 Inledning

Bestämmelserna om Kustbevakningens uppdrag och en kustbevakningstjänstemans befogenheter är, som redovisats översiktligt i tidigare avsnitt, spridda i olika författningar.

Såväl Kustbevakningens brottsbekämpande uppgifter som myndighetens tillsynsuppgifter kräver att dess tjänstemän har befogenheter att ingripa på olika sätt. Detsamma gäller för ordningshållning. De åtgärder en tjänsteman behöver kunna vidta kan innebära ingrepp i den grundlagsskyddade personliga integriteten och rörelsefriheten. Sådana ingrepp är tillåtna under vissa förhållanden men den enskildes rättigheter får endast begränsas genom lag. I avsnitt 9 har vi redovisat den grundläggande reglering som påverkar kustbevakningstjänstemannens polisiära befogenheter och användningen av straffprocessuella tvångsmedel.

I detta avsnitt redovisar vi vilket lagstöd som vi anser kan åberopas av en kustbevakningstjänsteman för olika former av ingripanden. Eftersom den nuvarande regleringen är utformad så att den i vissa delar ger utrymme för olika tolkningar, samtidigt som förarbetena ofta är knapphändiga, vill vi framhålla att vår utgångspunkt är att redovisa sådana tolkningar som låter sig väl försvaras av de aktuella bestämmelsernas ordalydelse.

Avsnittet innehåller inledningsvis en utförlig genomgång av lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP), som innehåller den grundläggande regleringen av en kustbevakningstjänstemans polisiära befogenheter.

Avsnittet disponeras därefter så att de författningar som innehåller särskilda föreskrifter angående Kustbevakningens respektive en kustbevakningstjänstemans uppgifter och befogenheter vid brottsbekämpning behandlas först. Sedan följer de författningar som ger en kustbevakningstjänsteman befogenheter rörande kontroll och

tillsyn, inklusive administrativa befogenheter. Inte sällan ger samma författning såväl straffprocessuella som administrativa befogenheter. Detta är fallet bl.a. i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (vattenföroreningslagen), fartygssäkerhetslagen (2003:364) och fiskelagen (1993:787). I de fall där samma författning reglerar både kontrollverksamhet och brottsbekämpning behandlar vi kontrollbefogenheterna först, eftersom brottsmisstanken oftast uppstår i samband med en kontroll.

När vi i detta avsnitt anger att Kustbevakningen eller en kustbevakningstjänsteman har vissa befogenheter har vi inte tagit hänsyn till de begränsningar som kan gälla till följd av det geografiska verksamhetsområdet (se avsnitt 12) utan enbart de begränsningar som följer av respektive författning.

11.2 Lagen och förordningen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP)

11.2.1 Allmänt

I LKP regleras Kustbevakningens polisiära befogenheter. Verkställighetsföreskrifter till lagen finns i förordningen (1983:124) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (förordningen). Kustbevakningen har också, med stöd av 4 § förordningen, beslutat föreskrifter om medverkan vid polisiär övervakning som ska iakttas vid utövande av befogenheterna i LKP och förordningen.¹ Lagen är utformad så att den inledningsvis anger tillämpningsområdet för Kustbevakningens verksamhet men därefter i princip bara behandlar tjänstemännens befogenheter.

LKP tillkom för att göra det möjligt för en kustbevakningstjänsteman att snabbt kunna ingripa i de fall där polis inte är tillgänglig. Befogenheterna beskrivs som medverkan vid polisiär övervakning. I förarbetena understryks att ingripanden som avses i lagen i första hand är en uppgift för polisen och att avsikten inte är att rubba denna ordning.²

¹ Kustbevakningens föreskrifter om medverkan vid polisiär övervakning, nr 4/95, beslutade den 30 oktober 1995.

² Prop. 1981/82:114 s. 19, bet. JuU 1981/82:48.

Sedan år 2006 har tjänstemän vid Kustbevakningen rätt att utfärda föreläggande av ordningsbot för vissa brott som omfattas av LKP och som närmare anges i Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot.

11.2.2 Rättsområden med polisiära befogenheter

I 1 § LKP, som anger lagens tillämpningsområde, regleras Kustbevakningens uppgift att ingripa till sjöss för att förhindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller:

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

Bestämmelsen anger de rättsområden inom vilka Kustbevakningen fullgör polisiära uppgifter. I motsats till vad som brukar vara fallet hänvisar bestämmelsen inte direkt till de lagar och andra författningar som ger myndigheten eller dess tjänstemän polisiära befogenheter. Förarbetena ger heller inte någon närmare vägledning. Det innebär att regleringen lämnar utrymme för tolkning av vilken lagstiftning den omfattar. Inom de angivna sakområdena kan en kustbevakningstjänsteman ingripa. Denne har i allt väsentligt samma befogenheter som en polisman att vidta inledande åtgärder i en brottsutredning och vissa ordningshållande befogenheter som vi återkommer till. En kustbevakningstjänsteman får också efter begäran från åklagare eller annan förundersökningsledare biträda vid utredning av brott som anges i 1 § LKP med de åtgärder som behövs för utredningen.

Förutom vid brott inom de i 1 § uppräknade områdena tillämpas LKP också när Kustbevakningen bedriver övervakning i fråga om

1. brott mot lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, eller
2. brott mot lagen (2006:263) om transport av farligt gods eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Sedan år 2002 har Kustbevakningen rätt att inleda förundersökning vid brott som avser utsläpp av olja eller vissa andra ämnen. Detta regleras i vattenföroreningslagen, som vi återkommer till i avsnitten 11.2.4 och 11.3. I 2 a § LKP hänvisas direkt till den lagen, vars bestämmelser gäller i stället för LKP.

11.2.3 Straffprocessuella befogenheter

I 2 § LKP regleras kustbevakningstjänstemannens straffprocessuella befogenheter. Om det föreligger misstanke om att brott har begåtts mot föreskrifter i lagar och andra författningar inom något av de rättsområden som räknas upp i 1 § LKP har en Kustbevakningstjänsteman i stort sett samma befogenheter som en polisman i inledningsskedet av en brottsutredning. Detta innebär att tjänstemän vid Kustbevakningen får

1. hålla förhör och vidta annan åtgärd med stöd av 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken,
2. ta med någon till förhör med stöd av 23 kap. 8 § rättegångsbalken,
3. gripa någon med stöd av 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken, och
4. göra husrannsakan med stöd av 28 kap. 5 § rättegångsbalken om åtgärden har till syfte att eftersöka den som ska gripas eller att verkställa beslag.

I *första punkten* behandlas s.k. primärutredningsåtgärder, dvs. sådan utredning som sker i omedelbart samband med brottet och främst på brottsplatsen (se avsnitt 10.2).

Vad gäller rätten att hålla förhör eller vidta annan åtgärd med stöd av 23 kap. 3 § rättegångsbalken hänvisade LKP tidigare till paragrafens fjärde stycke. Enligt den vid LKP:s tillkomst gällande lydelsen av paragrafen fick sådana åtgärder endast vidtas om de inte kunde skjutas upp utan olägenhet. I förarbetena uttalades att bestämmelsen endast var avsedd för de fall där behörig förundersökningsledare inte var tillgänglig. Den ändring i LKP som gjordes år 1996, då en

polismans rätt att vidta primärutredning vidgades, innebär att utredningsåtgärder med stöd av LKP numera inte kräver att åtgärden inte kan skjutas upp utan dröjsmål.³

Andra punkten ger en tjänsteman vid Kustbevakningen rätt att från brottsplatsen ta med en person till förhör, om vederbörande utan giltig orsak vägrar att följa med.

Med stöd av *tredje punkten* har en tjänsteman vid Kustbevakningen rätt att gripa någon mot vilken det förekommer skäl till anhållande, om beslutet inte kan avvaktas utan fara. Befogenheten kan endast utövas i brådskande fall och då det föreligger skäl för anhållande. Tjänstemannen har dock alltid möjlighet att med stöd av bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken gripa någon som påträffas på bar gärning eller flyende fot, under förutsättning att den misstänkte har begått brott på vilken fängelse kan följa (s.k. envarsgripande, se avsnitt 10.3.2).

Med rätten att gripa en misstänkt följer enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken också en rätt att ta föremål i beslag. I övrigt torde en kustbevakningstjänsteman inte ha rätt besluta om beslag, om det inte finns en regel därom i den författning som reglerar brottet, t.ex. 47 § fiskelagen (1993:787) och 47 § jaktlagen (1987:259). Någon generell rätt att företa beslag torde inte kunna härledas ur fjärde punkten (se nedan), även om den bestämmelsen har kommit att tolkas så. Det bör samtidigt framhållas att många av de lagar Kustbevakningen tillämpar innehåller särskilda regler om beslag.

Bestämmelsen i *fjärde punkten*, som reglerar befogenheten att företa husrannsakan, förutsätter att misstanken avser ett brott, på vilket fängelse kan följa, samt att det är fara i dröjsmål. Rätten att företa husrannsakan är dock inte generell; den gäller enbart i de fall där syftet med husrannsakan är att gripa någon eller att med stöd av annan bestämmelse ta egendom i beslag.

11.2.4 LKP:s förhållande till vattenföreningsslagen

Vid misstanke om brott mot föreskrifter i författningar som rör förening från fartyg gäller sedan år 2002 en särskild reglering. I 2 a § LKP hänvisas till 11 kap. vattenföreningsslagen. Som vi återkommer till i avsnitt 11.3 är befogenheterna i 11 kap. vattenföreningsslagen inte avgränsade i tiden så som de är i LKP. Vattenföreningsslagen tillämpas när det har konstaterats utsläpp av olja

³ Prop. 1994/95:23 s. 80 ff. och 118.

eller andra skadliga ämnen eller det finns misstanke härom. Vid sådan övervakning till havs och i kustvattnen som syftar till att kontrollera att utsläpp inte sker tillämpar Kustbevakningen däremot LKP.

11.2.5 Befogenheter att avvisa, avlägsna eller omhänderta personer

I 3 § LKP regleras en kustbevakningstjänstemans ordningshållande befogenheter. Enligt paragrafen har en tjänsteman vid Kustbevakningen samma rätt som en polisman har enligt 13 § polislagen (1984:387) att

1. avvisa,
2. avlägsna, eller
3. omhänderta

den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för denna.

Befogenheterna omfattar inte enbart ingripanden för att komma till rätta med ordningsstörningar av trafiken till sjöss. En kustbevakningstjänsteman har samma befogenheter för att hindra brott mot föreskrifter i författningar som gäller

1. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken (1 § 5),
2. vattenförorening från fartyg (1 § 6) samt
3. dumpning av avfall i vatten (1 § 7).

En kustbevakningstjänsteman får vid ett omhändertagande inte orsaka den omhändertagne större olägenhet än som är oundvikligt med hänsyn till åtgärdens syfte och inte heller väcka onödig uppmärksamhet. Detta följer av en hänvisning i 3 § andra stycket LKP till 17 § polislagen. Sistnämnda bestämmelse innebär också att den som är under 15 år inte får tas i förvar.

11.2.6 Möjligheten att stoppa och visitera fartyg och att inbringa fartyg till svensk hamn

Om det uppenbart behövs för att kunna utöva de polisiära befogenheter som följer av 2 och 3 §§ LKP (den särskilda regleringen i 11 kap. vattenföroreningsslagen omfattas alltså inte) har en kustbevakningstjänsteman enligt 4 § LKP rätt att

1. stoppa och visitera fartyg, eller
2. inbringa fartyg till svensk hamn.

Bestämmelsen har tillkommit för att göra det praktiskt möjligt att utöva de polisiära befogenheterna till sjöss. Visitering innebär att handlingar kontrolleras och vidare, om det anses nödvändigt, att last m.m. undersöks.⁴ Sålunda möjliggör t.ex. en visitation av ett fartyg att en kustbevakningstjänsteman kan kontrollera pass och fartygshandlingar m.m. vid tillsyn över bestämmelser rörande skydds- och kontrollområden.⁵

11.2.7 Avgränsning av befogenheterna i tiden

I 5 § LKP tidsbegränsas de polisiära befogenheterna på så sätt att de endast får utövas ”i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden”. Vad som avses med detta uttryck berördes i förarbetena till lagstiftningen.⁶ Departementschefen pekade särskilt på de speciella förhållanden som råder till havs och att Kustbevakningen inte alltid befinner sig på den plats där gärningen begås eller av andra skäl inte är i stånd att ingripa omedelbart. Som exempel nämndes att ett oljeutsläpp eller en överträdelse av en fiskebestämelse uppmärksammas under övervakning från flygplan men att närmaste kustbevakningsfartyg inte kan vara på plats förrän några timmar efter det att gärningen begicks. Även i sådana fall borde det enligt departementschefen kunna hävdas att ett ingripande som sker då kustbevakningsfartyget anländer till platsen äger rum i omedelbar anslutning till gärningen. Enligt departementschefen borde Kustbevakningens rätt att ingripa i ett sådant fall gälla oavsett vem som lämnat rapport om en begången överträdelse.

Förarbetena ger däremot inget entydigt svar på när Kustbevakningens befogenheter enligt LKP upphör. Viss ledning ges dock i de ovan redovisade uttalandena och i andra kommentarer i förarbetena av vilka det framgår att avsikten med LKP är att skapa förutsättningar för ett rationellt system där kustbevakningstjänstemän utrustas med befogenheter att ingripa när polisen inte finns till hands.⁷

⁴ Ds H 1980:1 s. 42.

⁵ A.a. s. 42 och 74.

⁶ Prop. 1981/82:114 s. 20.

⁷ A. prop. s. 19.

11.2.8 Biträde med förundersökningsåtgärder

Med stöd av 7 § LKP kan en åklagare vid förundersökning mot brott som avses i 1 § LKP anlita biträde av en kustbevakningstjänsteman samt uppdra åt denne att vidta de särskilda åtgärder som behövs för undersökningen. Detsamma gäller en polismyndighet som leder en sådan förundersökning. En begäran om biträde förutsätter att det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna.

Vilka åtgärder en kustbevakningstjänsteman får vidta med stöd av biträdesregeln är inte helt klart. Givetvis kan sådana befogenheter som anges i lagen komma i fråga, men det rättsliga stödet för åtgärderna får sökas i förundersökningsledarens roll och behörighet enligt rättegångsbalken, eftersom befogenheterna enligt LKP upphör relativt snabbt. I första hand rör det sig om uppgifter som inte kräver användning av tvång eller våld, t.ex. att genomföra förhör efter kallelse eller att inhämta skriftlig bevisning samt att sammanställa förundersökningsprotokoll. En åklagare torde också kunna uppdra åt en kustbevakningstjänsteman att ta egendom i beslag eller i förvar, även om detta inte ingår i tjänstemannens normala befogenheter. I dessa fall rör det sig enbart om verkställighet av åklagarens beslut. Även en polisiär förundersökningsledare torde kunna uppdra åt en kustbevakningstjänsteman att t.ex. verkställa beslag. På motsvarande sätt får också verkställande av förundersökningsledarens beslut om kroppsbesiktning och kroppsvisitation anses omfattas av biträdesregeln. Det finns nämligen ingen anledning att göra skillnad mellan verkställighet av olika typer av tvångsmedelsbeslut, så länge det enbart rör sig om verkställighet av ett av förundersökningsledaren fattat beslut.

11.2.9 Verkställande av en tjänsteåtgärd

I 8 § LKP finns en allmän föreskrift om en kustbevakningstjänstemans rätt att använda våld för att verkställa en tjänsteåtgärd. Bestämelsen ger särskilt uttryck för de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna som har behandlats i avsnitt 9.2.

Av behovsprincipen följer att våld bara får användas när det är nödvändigt för att avvärja den fara eller störning som föreligger i det aktuella fallet. Proportionalitetsprincipen innebär att ett ingripande ska utföras så att uppgiften löses med lindrigaste möjliga medel och så att det alltid föreligger en rimlig proportion mellan mål och

medel. Våld ska alltså tillgripas bara när uppgiften inte kan lösas på något annat sätt.

Som vi redovisat i avsnitt 9.6 innehåller 29 och 10 §§ polislagen också bestämmelser om när en kustbevakningstjänsteman får tillgripa våld i sin tjänsteutövning. Den regleringen, som inte exakt överensstämmer med 8 § LKP, är generell och gäller således oavsett vilket brott eller vilken ordningsstörning kustbevakningstjänstemannen ingriper mot. Genom att 29 § polislagen hänvisar till LKP regleras rätten att tillgripa våld i båda lagarna utan att det klargörs hur reglerna förhåller sig till varandra.

11.2.10 Rätt att utöva befogenheterna

Av 6 § LKP följer ytterligare en begränsning. Endast tjänstemän vid Kustbevakningen med viss befattning och utbildning har rätt att utöva befogenheterna.

I förordningen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning regleras vilka tjänstemän som har de angivna befogenheterna. I 2 § förordningen föreskrivs att de befogenheter som anges i 2–4 §§ LKP får utövas av

1. chefen för Kustbevakningen,
2. chef vid regional ledning vid Kustbevakningen, eller
3. annan tjänsteman vid Kustbevakningen som handhar operativa övervakningsuppgifter.

Dessutom ska tjänstemannen ha genomgått av Kustbevakningen föreskriven utbildning för ändamålet.

11.2.11 Rapporteringsskyldighet

Åtgärder enligt 2–4 §§ ska enligt 9 § LKP skyndsamt anmälas till polismyndighet. I förarbetena betonas vikten av att Kustbevakningen skyndsamt anmäler ett ingripande till polisen och att ärendet därmed övertas av polisen.⁸ Detta hör samman med att den grundläggande uppgiften att bekämpa och utreda brott fortfarande ligger på polisen. När anmälan har kommit in övertar vederbörande polismyndighet ansvaret för den fortsatta handläggningen.

Det är inte nödvändigt att anmälningsskyldigheten fullgörs av just den kustbevakningstjänsteman som svarat för åtgärden, utan

⁸ Prop. 1981/82:114 s. 23.

anmälan kan enligt förarbetena t.ex. också göras av en chefsmyndighet eller via en sambandscentral.⁹

11.2.12 Sammanfattning av befogenheterna enligt LKP

Befogenheterna enligt LKP är – med undantag av de särskilda bestämmelserna i fråga om förorening från fartyg – i huvudsak avgränsade så att de reglerar inledande polisiära åtgärder.

De generella befogenheterna enligt LKP kan sammanfattas så att en kustbevakningstjänsteman, i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden har rätt att

- hålla förhör
- ta med någon till förhör, och
- gripa någon.

Med rätten att gripa en misstänkt följer enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken en rätt att ta föremål i beslag. I övrigt torde en kustbevakningstjänsteman inte ha rätt att besluta om beslag, om det inte finns en bestämmelse som ger beslagsrätt i den författning som reglerar brottet.

I stort sett motsvarar befogenheterna sådana åtgärder som en polisman kan företa både i fråga om primärutredningsåtgärder och användning av tvångsmedel, men vissa avvikelser finns. En polisman har t.ex. rätt att i brådskande fall göra husrannsakan för fler ändamål än som anges i LKP. Vidare får en polisman besluta om beslag för alla typer av brott samt besluta om vissa andra tvångsmedel.

Om det uppenbart behövs för att en kustbevakningstjänsteman ska kunna utöva sina befogenheter med stöd av LKP får denne däremot, till skillnad från en polisman, i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden

- stoppa och visitera, eller
- inbringa fartyg till svensk hamn.

Av regleringen följer att en kustbevakningstjänsteman saknar befogenheter att agera med stöd av LKP i ett senare skede av brottsutredningen. En kustbevakningstjänsteman har inte heller någon rätt enligt LKP att leda förundersökning eller att på eget initiativ vidta andra förundersökningsåtgärder än dem som anges i lagen. Detta betyder att så snart misstanke riktas mot en bestämd person så följer av rättegångsbalken att i princip endast den som är förundersökningsledare får besluta om utredningsåtgärder. Bedömningen av vad

⁹ A. prop. s. 28.

som kan betraktas som en primärutredning har således stor betydelse för i vilken utsträckning en kustbevakningstjänsteman har rätt att agera. Som vi pekat på tidigare har en tjänsteman vid Kustbevakningen dock alltid möjlighet att med stöd av bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken gripa någon som påträffas på bar gärning eller flyende fot, under förutsättning att den misstänkte har begått brott på vilken fängelse kan följa (s.k. envarsgripande, se vidare avsnitt 10.3.2). Ett sådant ingripande ger också rätt att i samband med gripandet ta föremål i beslag, även om det inte finns någon särskild regel om beslag i den bakomliggande materiella regleringen.

En kustbevakningstjänsteman har vidare i förhållande till bl.a. den som genom sitt uppträdande i sjötrafiken stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna rätt att i omedelbar anslutning till den aktuella gärningen

- avvisa,
- avlägsna, eller
- omhändertaga vederbörande.

11.3 Vattenföreningsslagen

11.3.1 Allmänt om regleringen

En kustbevakningstjänstemans befogenheter att vidta åtgärder vid misstanke om brott mot föreskrifter som gäller förorening från fartyg regleras, som tidigare nämnts, särskilt i vattenföreningsslagen.

Vattenföreningsslagen innehåller bestämmelser om förbud mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen.¹⁰ Lagen kompletteras av förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg. Lagstiftningen är tillämplig på såväl svenska som utländska fartyg, men inte på andra utländska fartyg än sådana som används i affärsdrift. Bestämmelserna gäller inte heller fritidsfartyg (2 kap. 8 § förordningen).

Regeringen, eller den myndighet som regeringen utser, har genom 2 kap. 3 § vattenföreningsslagen bemyndigats att meddela föreskrifter som sträcker ut utsläppsförbudet till att gälla även andra områden än de som anges i 2 kap. 2 § första stycket vattenföreningsslagen. En sådan reglering finns numera i 2 kap. 5 § andra stycket förordningen.

¹⁰ Prop. 1982/83:87, 2000/01:139, 2002/03:109 och 2005/06:209.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva om eller i enskilda fall medge undantag från förbudet mot utsläpp av olja (2 kap. 2 § tredje stycket vattenföreningsslagen).

År 1984 infördes en ny administrativ sanktion vid olovliga oljeutsläpp, s.k. vattenföreningssavgift. Avgiftens syfte är huvudsakligen att verka preventivt.¹¹ Närmare bestämmelser om vattenföreningssavgiften finns i 8 kap. vattenföreningsslagen.

Enligt 8 kap. 1 § vattenföreningsslagen ska avgift tas ut om ett förbud mot utsläpp av olja har överträtts och utsläppet inte är obetydligt.¹² Vid bedömningen av om ett utsläpp är att anse som obetydligt ska i första hand beaktas om den utsläppta kvantiteten olja är obetydlig, men även oljans farlighetsgrad bör vägas in. Avgift ska vidare tas ut om olja, i strid med ett utsläppsförbud, till följd av olyckshändelse släpps ut från ett fartyg och utsläppet inte har begränsats så långt det är möjligt. Vattenföreningssavgiften ska i första hand påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets redare eller den som utövade det avgörande inflytandet över fartygets drift i redarens ställe (8 kap. 2 §). I sista hand ska avgiften påföras den som vid överträdelsen var fartygets ägare.

Vattenföreningssavgiften tas ut enligt principen om strikt ansvar. Avgift kan alltså tas ut även om det inte kan visas att någon har handlat uppsåtligt eller oaktsamt. Om utsläppet har orsakats av en olyckshändelse och har begränsats så långt det är möjligt tas där emot inte någon avgift ut.

Avgiftens storlek bestäms enligt en särskild tabell med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek.

Kustbevakningen handlägger ärenden och fattar beslut om vattenföreningssavgift (8 kap. 5 §). Beslut i frågor om vattenföreningssavgift meddelas av Kustbevakningens centrala ledning eller av någon av Kustbevakningens regionala ledningar.¹³ Uppgiften att fatta beslut om sådan avgift har delegerats till regioncheferna. Beslutet kan överklagas hos den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den enhet vid Kustbevakningen som har meddelat det överklagade beslutet har sitt säte (9 kap. 3 §). På svenskt sjöterritorium och i svensk ekonomisk zon gäller svensk jurisdiktion med möjlighet att ta ut vattenföreningssavgift (se vidare avsnitt 12.9.2).¹⁴

¹¹ Prop. 1982/83:87 s. 13.

¹² A. prop. s. 36 f., 52, 73 och 166.

¹³ 8 kap. 3 § förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg.

¹⁴ Högsta domstolen har ansett att svensk jurisdiktion föreligger i mål om vattenföreningssavgift för otillåtet utsläpp i Sveriges ekonomiska zon, se NJA 2004 s. 255.

Straffbestämmelserna finns i 10 kap. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud mot utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen döms till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller i miljöbalken ska i stället dessa bestämmelser tillämpas. De straffbestämmelser som i första hand avses finns numera i miljöbalken. Även den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att så långt som möjligt begränsa ett utsläpp som skett till följd av en olyckshändelse döms till böter eller fängelse i högst två år (10 kap. 1–2 §§ vattenföroreningsslagen). Den angivna straffskalan är emellertid inte tillämplig fullt ut när det gäller utländska fartyg.¹⁵

Ett olagligt utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen kan även vara straffbart enligt miljöbalken (29 kap. 1 § miljöbalken).

Förutom olagliga utsläpp straffbeläggs även en rad andra gärningar i 10 kap. vattenföroreningsslagen. Några exempel på sådana gärningar anges nedan.

Utöver de generellt tillämpliga ansvarsbestämmelserna finns särskilda regler som föreskriver ett utökat ansvar för bl.a. befälhavare, redare och ägare. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud mot trafik i visst farvatten eller mot föreskrifter om läktning av olja eller mot bl.a. nyttjandeförbud som meddelats för fartyget döms till böter eller fängelse i högst ett år (10 kap. 3 §). Vidare döms befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet använder ett fartyg som saknar föreskrivet certifikat eller för vilket föreskrivits förbud mot sjöfart till böter eller fängelse i högst sex månader (10 kap. 4 § 2). I de nu nämnda fallen kan även redaren eller ägaren dömas till ansvar om han har underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom för att förhindra det inträffade (10 kap. 6 §).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att rapportera utsläpp av skadliga ämnen eller händelser som innebär risk för förorening, eller som bryter mot en föreskrift om att föra oljedagbok, kan dömas till böter eller fängelse i sex månader (10 kap. 4 § 3). Samma straffskala gäller för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om hur en anordning för mottagning

¹⁵ Anledningen till detta är att artikel 230 i havsrättskonventionen föreskriver att endast böter får ådömas för utsläppsbrott som har begåtts av utländska fartyg utanför inre vatten. Begränsningen gäller dock inte om det rör sig om uppsåtliga och allvarliga gärningar i territorialhavet, utan i dessa fall kan även fängelse utdömas. Artikel 230 i havsrättskonventionen har i svensk lagstiftning införts i lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg.

eller behandling av förorenat barlast- eller tankspolvatten ska vara utformad och drivas (10 kap. 4 § 1).

Utöver de ovan nämnda brotten, som alla har fängelse i straffskalan, bestraffas ett antal brott mot bestämmelser i lagen, eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, med böter (10 kap. 5 §).

11.3.2 Administrativa befogenheter

Med stöd av 7 kap. 5 § vattenföreningförordningen har Kustbevakningen, dvs. myndigheten, rätt att meddela ett fartyg förbud att anlöpa svensk hamn eller att avgå från en svensk hamn, om det krävs snara åtgärder och Sjöfartsverkets beslut i frågan inte kan avvaktas (7 kap. 6 och 6 b §§).

För att säkra bevisning i ett ärende om vattenföreningavgift eller för att säkerställa betalning av avgiften kan Kustbevakningen meddela de förbud eller förelägganden beträffande fartyget som är nödvändiga, såsom förbud mot fartygets avgång eller vidare resa eller föreläggande att fartyget ska anlöpa viss hamn (8 kap. 6 §). Sådana förbud eller förelägganden mot egendom får också meddelas i samband med att Kustbevakningen påför någon vattenföreningavgift (8 kap. 7 §).

Beträffande utsläpp i den ekonomiska zonen från utländska fartyg som därefter påträffas i territorialhavet eller den ekonomiska zonen finns vissa inskränkningar i rätten att meddela förbud och förelägganden i syfte att säkra bevisning. För att sådana beslut ska få meddelas krävs i dessa fall dels att det är klarlagt att ett utsläpp har skett från fartyget i fråga, dels att utsläppet har medfört eller kan medföra betydande skador för Sveriges del (8 kap. 6 § andra stycket). Begränsningen i denna del ansluter till havsrättskonventionen, vilken behandlas närmare i avsnitt 12.9.2.

Inspektion av utländska fartyg på svenskt territorialhav för de ändamål som anges i lagen får endast ske om det föreligger klara skäl att anta att ett förbjudet utsläpp har skett i territorialhavet. Är det fråga om utsläpp utanför territorialhavet, men inom Sveriges ekonomiska zon, är utrymmet för inspektion ännu mer begränsat. Vid inspektion av ett utländskt fartyg, som har sådana certifikat som avses i 4 kap. 1 § eller motsvarande handlingar, ska inspektionen begränsas till en granskning av dessa handlingar om det inte finns grundad anledning att anta att fartyget i väsentliga avseenden avviker från

vad som sägs i certifikaten. Enligt 6 kap. 8 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela bestämmelser om avgifter för tillsynen.¹⁶

Sjöfartsverket kan i samråd med Kustbevakningen besluta att till Kustbevakningen delegera rätten att utöva tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser i fråga om fartygs konstruktion, utrustning och drift som anges i 4 kap. 1 § vattenföroreningsförordningen eller i förordningen (EG) nr 782/2003 av den 14 april 2003 om förbud mot tennorganiska föroreningar från fartyg (6 kap. 1 § förordningen). Någon sådan överenskommelse har inte träffats.

Enligt 6 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor har en räddningsledare långtgående möjligheter att ingripa i annans rätt, vilket kan aktualiseras bl.a. vid utsläpp. En räddningsledare kan t.ex. ta i anspråk utrustning och annan egendom såsom fordon, maskiner och fartyg som kan användas i räddningstjänsten. Denne kan också utrymma och spärra av områden, låta räddningsstyrkan ta sig in i byggnader eller fartyg samt ge styrkan i uppdrag att ta bort t.ex. träd och staket eller flytta fartyg om räddningsarbetet kräver det.¹⁷

11.3.3 Brottsutredande uppgifter och straffprocessuella befogenheter

Kustbevakningens förundersökningsledarskap

Kustbevakningen har sedan år 2002 rätt att inleda och bedriva förundersökning, dvs. självständiga brottsutredande uppgifter, avseende sådana olagliga oljeutsläpp till sjöss som anges i 2 kap. 2–4 §§ vattenföroreningslagen. Förundersökningsrätten anses omfatta även utsläpp i hamnar.¹⁸ Kustbevakningens befogenheter är främst avsedda att användas när man ingriper på platsen för ett utsläpp eller i nära anslutning till brottet. När utredning inleds efter en anmälan från en utomstående först en tid efter den påstådda gärningen bör enligt förarbetena utgångspunkten vara att utredningsansvaret ska ligga på polisen, såvida inte myndigheterna kommer överens om annat.¹⁹

När Kustbevakningen leder förundersökningen gäller i princip samma regler som för en förundersökningsledare enligt rättegångsbalken. Den tjänsteman på Kustbevakningen som är förundersök-

¹⁶ Prop. 2000/01:139 s. 26.

¹⁷ Se vidare prop. 1973:185 s. 163–169.

¹⁸ Prop. 2000/01:139 s. 97.

¹⁹ A. prop. s. 98.

ningsledare har alltså rätt att hålla förhör med personer, att samla in bevismaterial på annat sätt och att hämta personer till förhör i de situationer där detta medges enligt rättegångsbalken. Förundersökningsledaren har vidare i stort sett samma rätt att besluta om tvångsmedel som en polisiär förundersökningsledare (11 kap. 4 § första och andra styckena).

Ansvar för förundersökningen ska alltid tas över av åklagare senast när någon skäligen kan misstänkas för ett olagligt utsläpp. Även i annat fall ska åklagaren ta över ledningen av förundersökningen om det är påkallat av särskilda skäl. Ett sådant särskilt skäl anses vara att det finns ett misstänkt fartyg (11 kap. 4 § tredje stycket).

Straffprocessuella befogenheter m.m.

Kustbevakningstjänstemannens befogenheter att ingripa vid brott mot vattenföroreningslagen är enligt 11 kap. 2 och 5–8 §§ följande.

Innan förundersökning har hunnit inledas har en tjänsteman vid Kustbevakningen rätt att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen (11 kap. 2 § första stycket). Det motsvarar vad en polisman får göra enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken.

En kustbevakningstjänsteman har vidare rätt att från en brottsplats ta med någon som ska förhöras (11 kap. 2 § andra stycket). Bestämmelsen gäller för de fall där personen inte har gripits och det inte heller är fråga om ett beslut av undersökningsledaren att hämta denne.²⁰

Om det finns skäl att anhålla någon får en kustbevakningstjänsteman i brådska fall gripa personen även utan anhållningsbeslut (11 kap. 5 § första meningen). Ett beslut om gripande får hävas av Kustbevakningen, men bara om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande och åklagare inte har underrättats eller om beslutet hävs i omedelbar anslutning till gripandet (11 kap. 5 §).

En kustbevakningstjänsteman har samma rätt att ta egendom i beslag enligt rättegångsbalken som en polisman (11 kap. 6 §). Med stöd av bestämmelsen kan exempelvis ett fartygs oljedagbok tas i beslag eller oljeprov säkras.

Om ett beslag har verkställts utan att undersökningsledaren eller åklagaren har beslutat därom, ska beslaget skyndsamt anmälas till denne, som omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå (11 kap. 6 § andra stycket).

²⁰ A. prop. s. 180.

En tjänsteman vid Kustbevakningen har också samma rätt som en polisman att enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken, om det är fara i dröjsmål, företa husrannsakan utan förordnande av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (11 kap. 7 § andra stycket). Husrannsakan får beslutas även om påföljden för gärningen endast kan bestämmas till böter till följd av bestämmelserna i lagen om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg.²¹ Åtgärden ska skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökningen.

En tjänsteman vid Kustbevakningen har slutligen samma rätt som en polisman har enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken att undersöka andra utrymmen än sådana som omfattas av reglerna om husrannsakan (11 kap. 8 §). Åtgärden, som t.ex. kan bestå i att undersöka fartygets däck eller öppna lastutrymmen, ska skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökningen.

Vattenföreningenslagen innehåller också en regel efter mönster av 4 § LKP för brottsutredningar som avser olagliga utsläpp. En tjänsteman vid Kustbevakningen har, enligt 11 kap. 14 § vattenföreningenslagen, rätt att stoppa och hålla kvar ett fartyg eller att ta in fartyget till hamn, om det behövs för att kunna hålla förhör enligt 23 kap. rättegångsbalken (dvs. vidta utredningsåtgärder) eller genomföra åtgärder enligt 24–28 kap. rättegångsbalken.

Någon formell begränsning som innebär att befogenheterna endast får utövas i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden (jfr 5 § LKP) finns inte i vattenföreningenslagen.

Befogenheterna får däremot utövas endast av kustbevakningstjänstemän som uppfyller de krav som regeringen eller Kustbevakningen föreskriver i fråga om tjänsteställning, utbildning och erfarenhet eller i annat avseende (jfr 11 kap. 17 § vattenföreningenslagen och 6 § LKP).

Särskilt om åtgärder mot utländska fartyg

För åtgärder mot utländska fartyg gäller särskilda regler (11 kap. 9–13 §§). Bestämmelserna, som bl.a. är beroende av om fartyget befinner sig på inre vatten, territorialhavet eller svensk ekonomisk zon, behandlas närmare i avsnitten 12.8–12.10.

²¹ 11 kap. 7 § första stycket vattenföreningenslagen. Jfr bestämmelsen i 28 kap. 1 § rättegångsbalken som anger att det för husrannsakan krävs ett brott som det kan följa fängelse på.

Som huvudregel gäller att beslut om att hålla förhör enligt 23 kap. rättegångsbalken eller om att använda tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken ombord på ett utländskt fartyg som befinner sig utanför svenskt inre vatten alltid ska meddelas av åklagaren eller rätten (11 kap. 9 §). I brådskande fall har emellertid en tjänsteman vid Kustbevakningen eller en polisman rätt att vidta en sådan åtgärd, om kustbevakningstjänstemannen eller polismannen annars får besluta om den. Åtgärden ska skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart ska pröva frågan om åtgärder beträffande fartyget.

Ombord på ett utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav får förhör hållas eller tvångsmedel vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att ett förbjudet utsläpp har skett från fartyget inom svenskt sjöterritorium eller att det på fartyget i svenskt inre vatten har begåtts ett brott som avses i 10 kap. 3 eller 4 § vattenföreningsslagen (11 kap. 10 §).

Förutsättningarna för att, med anledning av ett förbjudet utsläpp i den ekonomiska zonen, hålla förhör och använda tvångsmedel ombord på utländska fartyg i den ekonomiska zonen eller i territorialhavet regleras också i vattenföreningsslagen.²² Kuststaten har rätt att inleda rättsligt förfarande och att hålla kvar fartyget i enlighet med kuststatens nationella rätt. För att kunna vidta åtgärder i en sådan situation krävs emellertid

- att det är klarlagt att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget och

- att detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar inom Sveriges sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon.²³

Även om det inte kan anses klarlagt att ett utsläpp har skett från ett utländskt fartyg är det möjligt att genomföra förhör enligt 23 kap. rättegångsbalken, att ta egendom i beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken i form av oljeprov eller att genomföra husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken. Åtgärderna förutsätter dels att det finns grundad anledning att anta att det har skett ett förbjudet utsläpp från fartyget i den ekonomiska zonen och att utsläppet har medfört eller kan medföra betydande förorening av den marina miljön, dels att fartygets befälhavare har vägrat att lämna uppgifter om fartygets identitet och registreringshamn, senaste och nästa anlöpningshamn eller annan relevant information som har begärts,

²² 11 kap. 11 §, jfr artikel 220, punkterna 3, 5 och 6 i havsrättskonventionen.

²³ Prop. 2000/01:139 s. 187 ff.

eller har lämnat uppgifter som uppenbarligen inte överensstämmer med verkliga förhållanden och dessutom att ett ingripande mot fartyget är påkallat av omständigheterna i övrigt (11 kap. 11 §).

Vidare har kuststaten rätt att vidta åtgärder mot ett utländskt fartyg om det har blivit föremål för omedelbart förföljande, s.k. hot pursuit. Rätten till omedelbart förföljande upphör när fartyget kommer in på en annan stats territorialhav (11 kap. 12 §).

Om det finns grundad anledning att anta att ett utsläpp har skett från ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen bör det endast i undantagsfall förekomma att fartyget förs in i hamn (11 kap. 14 § tredje stycket).

Brott mot smugglingslagen och annan tullagstiftning

11.4 Allmänt om Kustbevakningens roll

Den svenska gränskontrollen utförs av Tullverket, polisen och Kustbevakningen. Tullverket har huvudansvaret för kontrollen av varor, medan polisen har huvudansvaret för kontrollen av personer. Kustbevakningen ansvarar för kontrollen av sjötrafiken avseende såväl varor som personer och har visst självständigt ansvar för både utlänningskontroll och varukontroll.

Kustbevakningen ska medverka i Tullverkets kontrollverksamhet enligt tullagen genom att självständigt utöva tullkontroll av sjötrafiken. Kustbevakningen ska vidare på begäran bistå Tullverket, om det behövs för att verket ska kunna vidta en avsedd tullkontrollåtgärd. Enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) medverkar Kustbevakningen dessutom efter begäran i kontrollverksamheten vid inre gräns. Kustbevakningens skyldighet att efter begäran från Tullverket medverka i sådan kontrollverksamhet är inte begränsad till kontroller av sjötrafiken (se vidare avsnitt 11.6.4).

11.5 Smugglingslagen

11.5.1 Allmänt om regleringen

Smugglingslagen innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör olaglig och olovlig införsel till och utförsel från landet av varor, dvs. varor som förts över gränsen till svenskt terri-

torium i strid med någon författningsbestämmelse. Smugglingslagen skiljer mellan smugglingsbrott och tullbrott. Vad som utgör smugglingsbrott framgår av 3 § smugglingslagen. Första stycket föreskriver straffansvar för den som bryter mot ett särskilt föreskrivet införselförbud eller införselvillkor genom att underlåta att anmäla en vara för tullbehandling. Ett smugglingsbrott kan t.ex. bestå i att en förbjuden vara förs in till landet. Andra stycket straffbelägger att vid tullbehandling av en vara lämna oriktig uppgift eller underlåta att lämna föreskriven uppgift. För det fall att en sådan vara anmäls till tullbehandling föreligger smuggling om det, av de oriktiga uppgifter som personen lämnar eller underlåter att lämna vid tullbehandlingen, uppstår fara för att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret. Vidare straffbeläggs enligt tredje stycket

- att någon i strid med ett särskilt föreskrivet utförsel förbud eller utförselvillkor för ut en vara från landet,

- att någon efter utförseln förfogar över varan i strid med förbudet eller villkoret utan att han bevisligen haft uppsåt till det vid utförseltidpunkten,

- att någon under pågående tullbehandling förfogar över en vara så att införseln fullföljs i strid med ett införsel förbud eller införselvillkor som är särskilt föreskrivet,

- att någon med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift för in eller ut en vara eller

- att någon förfogar över en vara i strid med ett villkor som uppställts vid införseln eller utförseln. Bestämmelsen reglerar också sådan utförsel som sker till ett annat EU-land.

Påföljden för smugglingsbrott är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet, främst beroende på varornas beskaffenhet och kvantitet, är ringa döms till penningböter (4 §). Är brottet efter en helhetsbedömning att betrakta som grovt är straffskalan fängelse lägst sex månader och högst sex år (5 §). Smuggling av narkotika har brottsbeteckningen narkotikasmuggling eller grov narkotikasmuggling. I normalfallet döms till fängelse i högst tre år. Är brottet ringa ingår böter eller fängelse högst sex månader i straffskalan. För grov narkotikasmuggling är straffet fängelse, lägst två och högst tio år (6 §). Genom smugglingslagen straffbeläggs också vissa grovt oaktsamma förfaranden med införsel- eller utförselreglerade varor. Sådana gärningar rubriceras olovlig införsel eller olovlig utförsel och kan t.ex. bestå i att underlåta att anmäla en vara till tullbehandling, att lämna oriktig uppgift vid tullbehandling eller att underlåta

att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling. Påföljden är böter eller fängelse i högst två år (7 §).

I smugglingslagen regleras vidare de uppsåtliga brott, tullbrott, som innebär att någon i samband med införsel eller utförsel agerar på ett otillåtet sätt och därigenom ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas i samband med införsel till eller utförsel från landet (8 §). Tullbrott kan beroende på omständigheterna betraktas som ringa. I ringa fall ingår endast penningböter i straffskalan (9 §). Påföljden för grovt tullbrott är fängelse, lägst sex månader och högst sex år (10 §).

Även viss hantering av sådana varor som har varit föremål för införsel- eller utförselbrott enligt smugglingslagen, s.k. efterföljande hantering, straffbeläggs i smugglingslagen. Gärningarna rubriceras olovlig befattning med smuggelgods eller grov olovlig befattning med smuggelgods (12 och 13 §§). Straffskalan är densamma som för smuggling respektive grov smuggling.

Smuggling, narkotikasmuggling och tullbrott är straffbelagda redan på försöksstadiet. Vid grov smuggling, grov narkotikasmuggling, grovt tullbrott och grov olovlig befattning med smugglingsgods är också förberedelse och stämpling straffbelagt enligt 23 kap. brottsbalken (14 §).

I smugglingslagen finns också särskilda bestämmelser om befogenheter att förhindra, utreda och beivra brott.

Befogenheterna gäller i första hand vid brott enligt smugglingslagen. De gäller dessutom vid vissa andra brott som rör införsel till eller utförsel från landet.²⁴ Samma befogenheter gäller således vid brott mot

- lagen om förbud i vissa fall mot införsel av spritdrycker,²⁵
- inregränslagen,
- lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter,²⁶
- lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
- tullagen,

²⁴ 19–22 §§ smugglingslagen med de hänvisningar som bestämmelserna innehåller till 1 § andra stycket smugglingslagen.

²⁵ I prop. 2007/08:21 har regeringen föreslagit att lagen ska upphävas vid utgången av maj 2008 eftersom den anses vara föråldrad och förenligheten med EG-rätten kan ifrågasättas (a. prop. s. 28). Som en konsekvens av detta föreslås också att hänvisningen i 1 § tredje stycket smugglingslagen till lagen tas bort.

²⁶ Tidigare mineraloljeprodukter. Se vidare fotnot 52.

- lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror,
- lagen om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m.,
- brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket smugglingslagen, samt
- terroristbrott som avses i 3 § 18 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.²⁷

I smugglingslagen regleras vilka tvångsmedel som kan användas vid brottsmisstanke, medan grunden för kontrollåtgärder gentemot en resenär regleras i andra författningar, främst tullagen och inregränslagen.²⁸

Om det under varukontrollen uppstår en brottsmisstanke – eller om den kontrollerande myndigheten redan från början misstänker ett konkret brott – tillämpas smugglingslagens bestämmelser om tvångsmedel.

I fråga om tvångsmedlen hänvisar smugglingslagen i stor utsträckning till vad som gäller enligt rättegångsbalken. Detta gäller både förutsättningarna för att tillämpa tvångsmedlen och tjänstemännens rätt att besluta om tvångsmedel. Regleringen bygger på tanken att effektiviteten och rättssäkerheten bäst främjas om samma bestämmelser gäller för en tjänsteman vid Kustbevakningen, Tullverket respektive polisen i situationer där det typiskt sett är en tillfällighet om ingripandet görs av den ene eller den andre.²⁹ Dessa kategorier har således samma behörighet enligt lagen.

11.5.2 Befogenheter

Med stöd av smugglingslagen har en tjänsteman vid Kustbevakningen innan förundersökning har inletts samma rätt som en tjänsteman vid Tullverket att genomföra primärutredning.

Innan en förundersökning har inletts har en tjänsteman vid Kustbevakningen enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken rätt att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen (20 § smugglingslagen). I förarbetena exemplifieras sådana åtgärder som kan omfattas av bestämmelsen.³⁰ En åtgärd kan vara att hålla förhör i anslutning till ett misstänkt brott

²⁷ Se 1 § andra stycket smugglingslagen.

²⁸ Vad denna kontroll kan bestå i framgår av 6 kap. tullagen respektive inregränslagen.

²⁹ Se vidare prop. 1999/2000:124 och bet. 2000/01:JuU2.

³⁰ A. prop. s. 160.

avseende införsel till eller utförsel från landet. Det kan också vara fråga om exempelvis platsundersökning.

Tjänstemän vid Kustbevakningen har också rätt att ålägga någon att följa med till förhör och att ta med personen till förhör (20 § andra stycket smugglingslagen). Möjligheten att med tvång ta med en person till förhör gäller de fall där personen inte har gripits och det inte heller är fråga om beslut av undersökningsledaren att hämta denne.³¹ Tjänstemän vid Kustbevakningen har alltså motsvarande rätt som en polisman att vidta åtgärder enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken.

När misstanke om tullbrott, smugglingsbrott eller annat brott enligt lagen har uppkommit, har en tjänsteman vid Kustbevakningen också samma rätt som en polisman har enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken att i brådskande fall, och i avvaktan på ett beslut om anhållande, gripa en person (21 § smugglingslagen).

Bestämmelserna i 27 kap. 4 § rättegångsbalken om polisens rätt att ta föremål i beslag gäller också för tjänstemän vid Kustbevakningen (22 § smugglingslagen). Beslagsrätten enligt smugglingslagen omfattar emellertid endast tullbrott, smugglingsbrott och narkotikasmuggling samt sådana andra brott som avses i 1 § andra stycket smugglingslagen (se ovan). Detta betyder att beslag kan avse sådana föremål, inbegripet skriftliga handlingar, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om tullbrott, smugglingsbrott och narkotikasmuggling (utredningsbeslag) eller bli förverkade på grund av sådant brott (förverkandebeslag).³²

Beslagsrätten omfattar också de situationer där en person grips eller ett beslut om anhållande eller häktning verkställs eller där husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning verkställs.³³

Rekvisitet ”fara i dröjsmål” torde i allmänhet vara uppfyllt när en kustbevakningstjänsteman eller tulltjänsteman upptäcker gods som kan misstänkas vara föremål för brott i samband med in- eller utförsel.³⁴

En tjänsteman vid Kustbevakningen har också samma rätt att företa husrannsakan (26 § första stycket smugglingslagen) som en polisman har enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken. Sådana beslut får

³¹ 21 § respektive 19 § smugglingslagen jämförd med 23 kap. 7 § rättegångsbalken.

³² Rättegångsbalkens bestämmelser om beslag gäller även föremål som skäligen kan antas vara avhänt någon genom brott. Detta är inte tillämpligt på brott enligt smugglingslagen (prop. 1999/2000:124 s. 162 ff.). Se avsnitt 10.3.3 angående beslag.

³³ 22 § smugglingslagen och 27 kap. 4 § rättegångsbalken, jfr a. prop. s. 164.

³⁴ A. prop. s. 164.

dock bara fattas i brådskande fall. I andra fall fordras beslut av förundersökningsledare, åklagare eller rätten.

För vissa typer av brott kan husrannsakan beslutas för att i magasin eller liknande utrymmen söka efter egendom som skäligen kan antas bli förverkade på grund av brott enligt smugglingslagen. Bestämmelsen avser alltså enbart beslag i förverkandesyfte. Beslut om husrannsakan får fattas även om det inte kan följa fängelse på brottet (26 § andra stycket smugglingslagen). Befogenheten går således utöver vad som gäller för en polisman enligt 28 kap. 4 § rättegångsbalken. Med "magasin eller liknande utrymmen" avses magasin, upplagsbodnar och uthus. Det ska alltså vara fråga om lokaler som i princip används endast för förvaring av varor. Därav följer att husrannsakan inte kan vidtas i affärs- och kontorslokaler. Om fängelse kan följa på det misstänkta brottet och det är fara i dröjsmål, kan emellertid husrannsakan i lokaler av det sistnämnda slaget göras av en kustbevakningstjänsteman med stöd av bestämmelsen i 26 § första stycket smugglingslagen. Annars får frågan om husrannsakan avgöras enligt de allmänna reglerna i rättegångsbalken.

En tjänsteman vid Kustbevakningen har vidare enligt 27 § första stycket smugglingslagen samma rätt som en polisman har enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken att utan förordnande av undersökningsledare, åklagare eller rätten besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Beslutanderätten omfattar dock bara fall som är brådskande. Annars krävs det beslut av förundersökningsledare, åklagare eller rätten. Ett grundläggande krav är att personen skäligen kan misstänkas för ett brott som kan leda till fängelse. Bestämmelserna är inte knutna till en persons in- eller utresa, vare sig tidsmässigt eller geografiskt. Ett exempel på fall där det kan bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen är om en person behöver kroppsvisiteras i anslutning till en husrannsakan på ett tillfälligt lager eller ett tullager. Vidare kan det bli aktuellt då personer, som inte är resande men som misstänks ha köpt insmugglade varor, påträffas på eller i närheten av ett fartyg där försäljningen antas ha skett. Det kan exempelvis gälla personer, som besöker ett fartyg i hamn eller ett fartyg till havs. Befogenheten omfattar även sådan kroppsbesiktning som inte är yttlig.³⁵

En tjänsteman vid Kustbevakningen har dessutom rätt att besluta om kroppsvisitation och yttlig kroppsbesiktning samt att ta urinprov på en person som i omedelbart samband med inresa till eller

³⁵ A. prop. s. 172.

utresa från landet uppehåller sig i gränsområde eller motsvarande (27 § första stycket smugglingslagen). Nämnade åtgärder får vidtas om det föreligger anledning att anta att personen har med sig egendom som kan tas i beslag enligt smugglingslagen eller narkotika som har förvärvats för eget bruk och brottet utgör olovlig befattning med smuggelgods.³⁶

Med begreppen ”kroppsvisitation” och ”kroppsbesiktning” förstås detsamma som i rättegångsbalken. Med ”ytlig kroppsbesiktning” förstås detsamma som i den upphävda varusmugglingslagen.³⁷ Den särskilda rätten att företa s.k. ytlig kroppsbesiktning omfattar enbart en yttre granskning av de synliga delarna av kroppen, t.ex. att en tjänsteman iakttar en persons kropp för att se om denne har narkotika fasttejpade på kroppen.³⁸

För ytlig kroppsbesiktning av den som är under 15 år krävs ”särskilda skäl”. Med ”särskilda skäl” åsyftas i första hand att brottsmisstanken avser någonting som utifrån gängse värderingar är särskilt skadligt eller farligt och som det finns ett uttalat samhällsintresse att genast ta hand om, dvs. i praktiken främst narkotika. Bedömningen av vad som är ”särskilda skäl” bör enligt förarbetena lämpligen göras av någon befattningshavare i överordnad ställning.³⁹

En kontrollåtgärd enligt 27 § första stycket smugglingslagen ska alltså inledas i nära anslutning till inresan eller utresan. Bestämmelsen förutsätter därmed att ett ingripande avseende den som reser till Sverige görs relativt kort tid efter det att denne har kommit till området. Det förutsätts att ankomsten till området utgör ett led i inresan till Sverige. Bestämmelsen är tillämplig även på den som uppehåller sig i ett sådant område och som står i begrepp att tämligen omgående lämna landet.

Tjänstemän vid Kustbevakningen har vidare rätt att av säkerhetsskäl kroppsvisitera den som är föremål för ett ingripande enligt smugglingslagen och att besluta att tillfälligt omhänderta vapen och andra farliga föremål (27 § tredje stycket smugglingslagen). Bestämmelsen motsvarar 19 § första stycket 1 polislagen. Omhändertagande av ett föremål ska hävas, när någon fara för våldsanvändning inte längre kan anses föreligga.⁴⁰

Till skillnad från Tullverket har Kustbevakningen inte rätt att inleda förundersökning (19 § första stycket smugglingslagen). Vidare

³⁶ 27 § andra stycket och 12 § tredje stycket smugglingslagen.

³⁷ A. prop. s. 171.

³⁸ Ds 1998:53 s. 378 f.

³⁹ A. prop. s. 174.

⁴⁰ A. prop. s. 174.

kan en åklagare som leder förundersökning, förutom att anlita biträde av polisen, anlita biträde av Tullverket och att uppdra förundersökningsåtgärder åt en tjänsteman vid Tullverket men däremot inte anlita Kustbevakningens och dess personal för sådana uppgifter.

11.6 Tullagstiftningen i övrigt

11.6.1 Tullagen och tullförordningen samt tullkodexen

Allmänt om regleringen

Tullverket har det övergripande ansvaret för kontroll av varor inom ramen för tullagens och tullkodexens⁴¹ bestämmelser. Reglerna för Tullverkets kontrollskyldighet vid yttre gräns av varor som importerar från tredje land (av s.k. icke gemenskapsvaror) består i första hand av bestämmelserna i tullkodexen och tillämpningskodexen. Tullagen kompletterar dessa rättsakter. I tullkodexen finns bestämmelser om tull som ska tas ut vid import från eller export till tredje land.

Tullverket har rätt att slumpmässigt kontrollera riktigheten i en tulldeklaration genom att granska handlingar, undersöka varor och ta prov på dem.

I 6 kap. tullagen behandlas övervaknings- och kontrollverksamhet. Kapitlet inleds med en proportionalitetsbestämmelse som gäller generellt för kontrollen. Bestämmelsen innebär bl.a. att en kontrollåtgärd inte får vara mer omfattande eller pågå längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med åtgärden.

Kustbevakningen ska medverka i övervaknings- och kontrollverksamhet enligt lagen (6 kap. 20 § tullagen). Det innebär att Kustbevakningens medverkan kan sträcka sig över alla de områden som ryms inom tullagen. För tullkontrollen av sjötrafiken har Kustbevakningen ett självständigt ansvar i den meningen att det inte krävs någon begäran om bistånd från Tullverket (6 kap. 20 § tullagen och 62 § tullförordningen).

Det finns ett nära operativt samarbete mellan Tullverket och Kustbevakningen. Utöver att bedriva tullkontroll av sjötrafiken ska Kustbevakningen på begäran bistå Tullverket, om det behövs för

⁴¹ Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen.

att verket ska kunna vidta en avsedd tullkontrollåtgärd (62 § tullförordningen).

Tullverket kan i sin kontrollverksamhet begära medverkan inte bara av Kustbevakningen, utan även av polisen. Myndigheterna är då skyldiga att medverka i kontrollen. Några närmare bestämmelser för hur denna medverkan ska ske finns varken i lag eller förordning. Riksdagen och regeringen har i stället överlåtit åt myndigheterna själva att bestämma hur medverkan ska gå till. Tullverket får meddela föreskrifter för Kustbevakningens och polisens medverkan i kontrollverksamhet enligt tullagen, se 79 § tullförordningen. Samverkan mellan myndigheterna sker genom överenskommelser.

Tullagen har kompletterats med ett nytt 7 a kap., som har tillkommit för att möjliggöra en korrekt tillämpning av en EG-förordning om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen.⁴² Varje fysisk person som vid inresa till eller utresa från gemenskapen för med sig kontanta medel⁴³ till ett värde av minst 10 000 EUR är skyldig att anmäla detta till behörig myndighet i den medlemsstat genom vilken han rest för att komma in i eller ut ur tullområdet.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot anmälningsplikten döms för tullförseelse (10 kap. 1 § tullagen). Straffet är böter. I ringa fall döms inte till ansvar. Ansvar för tullförseelse inträder som huvudregel inte om gärningen är belagd med straff i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. eller lagen om straff för terroristbrott (10 kap. 2 § tullagen).

För tullförseelse bestraffas vidare bl.a. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift i tullagstiftningen, eller mot vissa beslut som Tullverket har meddelat. Bestämmelsen om tullförseelse är subsidiär till brottsbalken.

⁴² Prop. 2006/07:68. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1889/2005 av den 26 oktober 2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen kompletterar rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar i syfte att minska risken för en ökad förflyttning av kontanta medel i olagliga syften.

⁴³ Med kontanta medel avses kontanter, det vill säga sedlar och mynt som är i omlopp som betalningsmedel. Även överlåtbara innehavarpapper, inbegripet penninginstrument utställda på innehavaren, (exempelvis resecheckar), överlåtbara värdepapper (inbegripet checkar, reverser eller skuldebrev samt postanvisningar), som antingen är utställda på innehavaren, har endosse-rats utan inskränkning, är utställda på en fiktiv betalningsmottagare eller annars har en sådan form att rätten till dem övergår vid leverans, samt ofullständiga instrument som är under-tecknade, men där betalningsmottagarens namn är utelämnat, är att anse som kontanta medel vid tillämpningen av förordningen.

11.6.2 Befogenheter

Befogenheter för kontrollverksamhet

En tjänsteman vid Kustbevakningen har, enligt 6 kap. 20 § tullagen och 62 § tullförordningen, i sin kontrollverksamhet till stor del samma befogenheter som en tjänsteman vid Tullverket. De kontrollbefogenheter som är undantagna och således endast får användas av Tullverket är undersökning och öppning av postförsändelser (6 kap. 11–13 §§ tullagen) och anlitanande av sakkunnig (6 kap. 18 § tullagen).

De befogenheter som Kustbevakningen eller en tjänsteman vid Kustbevakningen har med stöd av 6 kap. tullagen är följande.

– Preja fartyg inom det svenska tullområdet och under vissa i lagen närmare angivna förutsättningar inbringa fartyg till en plats inom det svenska tullområdet (6 §).

– Anmana förare eller befälhavare på transportmedel eller annan person att stanna (7 §).

– Utfärda förbud mot att beträda, lämna, lossa eller lasta transportmedel (8 §).

– Stänga av områden där transportmedel lossas eller lastas eller passagerare går ombord på eller lämnar transportmedel (9 §).

Under vissa angivna förutsättningar får Kustbevakningen eller en kustbevakningstjänsteman enligt 10 § också undersöka

– transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras,

– områden för tillfälliga lager, tullager, frizoner och frilager samt områden på flygplatser och bangårdar där varor som står under tullövervakning förvaras och även lokaler inom sådana områden, samt

– bagage, såsom resväskor och portföljer, handväskor och liknande som medförs av resande vid inresa till eller utresa från EG:s tullområde eller av en person som har anmanats att stanna enligt 7 §.

I fråga om kroppsvisitation och kroppsbesiktning hänvisas till smugglingslagen (10 § tredje stycket).

Kustbevakningen får anbringa lås, förseglingar och igenkänningsmärken på transportmedel, containrar och andra varor som står under tullövervakning. Myndigheten får också tillfälligt ta hand om registreringsbevis och liknande handlingar, som avser ett sådant transportmedel, om det behövs för att hindra transportmedlets avgång (14 §).

Det finns också en lagstadgad rätt för en kustbevakningstjänsteman att bruka våld eller tvång för att genomföra en tjänsteåtgärd (6 kap. 2 § tullagen). Våld mot person får dock brukas endast om tjänstemannen möter motstånd och i den mån det med hänsyn till åtgärdens ändamål är försvarligt. Bestämmelsen tar sikte på de fall där någon brottsmisstanke inte har uppkommit.⁴⁴

För att kontrollera att anmälningsplikten enligt 7 a kap. tullagen har fullgjorts, får en kustbevakningstjänsteman som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet, i likhet med en tulltjänsteman, undersöka transportmedel och bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande som medförs av resande vid inresa till eller utresa från EG:s tullområde, samt, om det finns anledning att anta att en person inte har fullgjort sin anmälningsplikt, utföra kroppsvisitation (6 kap. 20 § samt 7 a kap. 3 och 4 §§ tullagen). Om anmälningsplikten enligt EG-förordningen om kontroll av kontanta medel inte har uppfyllts, får Kustbevakningen kvarhålla sådana medel om det behövs för att genomföra en kontroll.

Befogenheter för brottsbekämpning

Utöver de nyss beskrivna reglerna om befogenheter i kontrollverksamheten innehåller tullagen inga bestämmelser om särskilda befogenheter. Detta bör ses mot bakgrund av att tullagen tillhör de författningar som nämns i 1 § tredje stycket smugglingslagen. Härigenom har en tjänsteman vid Kustbevakningen de befogenheter att ingripa som anges i smugglingslagen.

Lagen innehåller däremot regler om rapporteringsskyldighet och rapporteftergift. En kustbevakningstjänsteman som får kännedom om ett brott enligt en författning som omfattas av Tullverkets uppdrag är skyldig att så snart det kan ske lämna en rapport om detta till sin förman. Tjänstemannen får lämna rapporteftergift om brottet med hänsyn till omständigheterna är obetydligt och det är uppenbart att detta inte skulle föranleda någon annan påföljd än böter (11 kap. 7 § tullagen).

⁴⁴ Prop. 1999/2000:126 s. 102 ff.

11.6.3 Lagen om förbud i vissa fall mot införsel av spritdrycker⁴⁵

Allmänt om regleringen

I 1 § lagen (1960:419) om förbud i vissa fall mot införsel av spritdrycker regleras hur stor mängd spritdrycker som får föras in från internationellt eller utländskt område till svenskt territorialvatten utan att tull eller avgift ska betalas eller s.k. ledsagardokument enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller annan dokumentation medföras. Av lagen följer bl.a. att en resande eller en besättningsman som medföljer ombord på ett fartyg har rätt att föra in högst 10 liter spritdrycker. Om en privatperson för med sig en större mängd spritdrycker är presumtionen att införseln är för kommersiellt bruk och att det därför ska finnas ett ledsagardokument enligt lagen om alkoholskatt.

Lagens bestämmelser om införsel förbud får i övrigt sitt materiella innehåll genom författningar om tull eller avgiftsplikt eller om import- eller exportförbud. Bestämmelserna omfattar både gärningar som innebär undandragande av tull eller avgift och överträdelser av import- eller exportförbud.

Befogenheter för kontrollverksamhet

Kustbevakningen har, som tidigare nämnts, ett självständigt ansvar att kontrollera sjötrafiken (62 § tullförordningen).

En tjänsteman vid Kustbevakningen får enligt 3 § lagen utföra den visitation på ett fartyg som oundgängligen krävs för att kunna undersöka om spritdrycker förs med ombord i strid med 1 §.⁴⁶

Befogenheter för brottsbekämpning

Genom att lagen ingår i uppräkningslagen i 1 § tredje stycket smuglingslagen har en tjänsteman vid Kustbevakningen de befogenheter att ingripa som anges i smuglingslagen (se avsnitt 11.5.2).

⁴⁵ I prop. 2007/08:21 har regeringen föreslagit att lagen ska upphöra att gälla den 31 maj 2008.

⁴⁶ Bestämmelsen infördes till följd av EU-medlemskapet och direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor.

11.6.4 Lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen)

Allmänt om regleringen

Tullverket ansvarar för varukontroller vid såväl inre⁴⁷ som yttre⁴⁸ gräns. Inregränslagen reglerar verkets rätt att utföra selektiva varukontroller vid inre gräns av de varor som anges i 3 § inregränslagen, bl.a. narkotika, vapen, dopningsmedel, barnpornografi och kulturföremål.

Befogenheter vid gränskontroll

Kustbevakningen har, som tidigare nämnts, enligt 62 § tullförordningen ett självständigt ansvar att kontrollera efterlevnaden av tullbestämmelser vid kontroll av sjötrafiken. Vid varukontroller vid den yttre gränsen kan myndigheten alltså ingripa med stöd av tullagen. Kontrollverksamheten ska omfatta fartyg som står under tullövervakning. Fartyg anses stå under sådan övervakning bl.a. om det finns varor från tredje land ombord (s.k. icke gemenskapsvaror), om fartyget kommer från tredje land eller om fartyget under resan till Sverige har lämnat gemenskapens tullområde (6 kap. 3 och 4 §§ tullagen). För reguljära fartygslinjer (färjetrafik) finns särskilda regler.

Kustbevakningen är skyldig att medverka även i kontrollverksamheten enligt inregränslagen. Enligt förarbetena till lagen har Kustbevakningen emellertid inget självständigt ansvar för varukontroller av sjötrafiken vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns direkt mot ett annat land inom EU, men har, precis som polisen, skyldighet att bistå Tullverket i dess kontrollverksamhet, om det begärs.⁴⁹ Enligt inregränslagen anses Kustbevakningen således ha rätt att genomföra sådan kontroll först efter en anmaning från Tullverket.⁵⁰ I praktiken innebär detta att Kustbevakningen, som håller kontinuerlig uppsikt till sjöss längs Sveriges kuster och i svensk ekonomisk zon, kontaktar Tullverket för godkännande i de

⁴⁷ Den inre gränsen består av land- och sjögränser direkt mot ett annat land inom EU.

⁴⁸ Den yttre gränsen utgörs i praktiken av medlemsstaternas land- och sjögränser mot länder utanför EU samt medlemsstaternas sjögränser mot internationellt vatten.

⁴⁹ Prop. 1995/96:166 s. 71 och 96.

⁵⁰ 12 § första stycket inregränslagen.

fall där myndigheten anser det vara befogat att genomföra en varukontroll vid inre gräns, t.ex. i Öresund.

En kustbevakningstjänsteman som medverkar i en kontroll enligt inregränslagen har befogenheter som i stort sett motsvarar en tulltjänstemans. En kustbevakningstjänsteman kan anmana någon att stanna (5 §), begära uppgifter och att få se de handlingar som behövs för varukontroll (6 §) samt utföra varukontrollen (7 §). Kustbevakningstjänstemannen har också rätt att begära att få undersöka varan och transportmedlet m.m. (13 §).

Befogenheter vid misstanke om brott

Genom att lagen ingår i uppräknningen i 1 § tredje stycket smugglingslagen har en tjänsteman vid Kustbevakningen de befogenheter att ingripa som anges i smugglingslagen (se avsnitt 11.5.2).

11.6.5 Lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter

Allmänt om regleringen

Genom det s.k. cirkulationsdirektivet⁵¹ har inom EU skapats en gemensam beskattningsordning för bl.a. alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (tidigare mineraloljeprodukter).⁵²

Den som för kommersiella ändamål förflyttar punktskattepliktiga varor mellan medlemsstater är enligt cirkulationsdirektivet skyldig att se till att varorna åtföljs av ett s.k. ledsagardokument och att det finns säkerhet för att den skatt som utgår för varorna betalas.

Cirkulationsdirektivets bestämmelser om ledsagardokument m.m. har genomförts i svensk rätt bl.a. genom bestämmelser i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (LPK).

⁵¹ Rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor. Det finns förslag om ett nytt direktiv, se bl.a. Europaparlamentets lagstiftningsresolution om förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 92/12/EEG om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (KOM(2004)0227 – C6-0039/2004 – 2004/0072(CNS)).

⁵² Beträffande begreppen mineraloljeprodukter respektive energiprodukter, se lag 2006:1510. Ändringen är föranledd av den fortsatta anpassningen till EU:s energiskattedirektiv (rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet).

Enligt 1 kap. 6 § LPK får en punktskattepliktig vara förflyttas endast om kraven i fråga om ledsagardokument, säkerhet, bevis om ställd säkerhet och anmälan att leverans sker är uppfyllda. Den som uppsåtligen i strid med bestämmelsen förflyttar punktskattepliktiga varor in i eller ut från Sverige eller inom landet och därigenom ger upphov till fara för att en myndighets kontrollverksamhet med avseende på varuförflyttningen allvarligt försvåras, döms enligt 5 kap. 1 § LPK för olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor till fängelse i högst två år. Om brottet är grovt är straffet fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om brottet är ringa döms till böter. Om en gärning är straffbar enligt smugglingslagen är LPK inte tillämplig.

Brottet olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor är konstruerat som ett farebrott. För ansvar är det alltså inte tillräckligt att varorna förflyttats i strid med kraven på ledsagardokument m.m., utan det krävs även att förflyttningen gett upphov till fara för att myndighets kontrollverksamhet med avseende på varuförflyttningen allvarligt försvåras. Med myndighets kontrollverksamhet förstås den verksamhet hos Tullverket och Skatteverket som avser kontroll av förflyttningar av punktskattepliktiga varor.⁵³

Brottet olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor är fullbordat när varorna förts in till eller ut ur landet eller när en förflyttning inom landet påbörjas. Försök är inte straffbart. Eftersom brottet omfattar förflyttningar inom landet kan ingripande ske redan när någon har påbörjat utförsel av varor i strid med kraven på ledsagardokument m.m., medan ansvar för försök till införsel skulle leda till kriminalisering av förflyttningar utanför svenskt territorium.⁵⁴

Befogenheter för kontrollverksamhet

I 2 kap. LPK finns särskilda regler om kontroll av yrkesmässig vägtransport, s.k. transportkontroller. Tullverket får kontrollera det som är eller kan antas vara en yrkesmässig vägtransport. En transportkontroll får äga rum både under pågående transport och då varor på-, av- eller omlastas i anslutning till transport. Vid transportkontroll får Tullverket undersöka bl.a. transportmedel, lådor, behållare, containrar m.m. samt undersöka ledsagardokument. Reglerna om transportkontroll har stor likhet med bestämmelserna i 6 kap. tullagen.

⁵³ Prop. 2002/03:10 s. 108.

⁵⁴ A. prop. s. 109.

Tullverket har också rätt att med stöd av 3 kap. LPK kontrollera postförsändelser.

Kustbevakningen har inte några kontrollbefogenheter enligt lagen.

Befogenheter för brottsbekämpning

Genom att lagen ingår i uppräkningslagen i 1 § tredje stycket smugglingslagen har en tjänsteman vid Kustbevakningen de befogenheter att ingripa som anges i smugglingslagen (se avsnitt 11.5.2), om brott mot lagen skulle upptäckas i samband med annan kontroll som Kustbevakningen utför.

11.6.6 Lagen och förordningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

Allmänt om regleringen

Lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som har ersatt den tidigare lagen om strategiska produkter, reglerar export och överföring inom EU av produkter och teknik med dubbla användningsområden. Med detta avses produkter och teknik som har en etablerad civil användning, men som dessutom kan användas för militärt bruk. Lagen och förordningen innehåller kompletterande nationella bestämmelser till en EG-förordning.⁵⁵

Enligt 9 § förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd ska export och överföring inom EU av sådana produkter, som kräver tillstånd till åtgärden, anmälas till Tullverket inom viss föreskriven tid.

Lagen innehåller straffbestämmelser (18–22 §§). Den som uppsåtligt utan tillstånd exporterar produkter med dubbla användningsområden som avses i artiklarna 3, 4.1–4.3 och 5.1 i EG-förordningen, eller överför produkter med dubbla användningsområden som avses i artikel 21 i samma förordning, döms till böter eller fängelse i högst två år. Att uppsåtligt utan tillstånd exportera sådan programvara eller teknik som avses i nyss nämnda förordning

⁵⁵ Rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av produkter och teknik med dubbla användningsområden.

är också straffbelagt, liksom att lämna oriktiga uppgifter i en ansökan om tillstånd eller i någon annan handling som är av betydelse för prövningen. Även försök till brott är straffbelagt. Ringa brott medför dock inget straffansvar.

Befogenheter för kontrollverksamhet

Kustbevakningen är inte kontrollmyndighet enligt lagen och saknar därför i lagen särskilt reglerade kontrollbefogenheter. Av tullagens vida tillämpningsområde får emellertid anses följa en rätt för Kustbevakningen att självständigt bedriva tullkontroll av sjötrafiken med stöd av 62 § tullförordningen även avseende denna lag.

Befogenheter för brottsbekämpning

Genom att lagen ingår i uppräkningslistan i 1 § tredje stycket smuglingslagen har en tjänsteman vid Kustbevakningen de befogenheter att ingripa som anges i smuglingslagen (se avsnitt 11.5.2).

11.6.7 Lagen om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr m.m. (verkställandelagen)

Allmänt om regleringen

Lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m. (verkställandelagen), som trädde i kraft den 1 januari 2007, innehåller bestämmelser om straffansvar för brott mot en EG-förordning.⁵⁶ EG-förordningen har antagits för att markera EU:s ställningstagande mot dödsstraff och tortyr och för att genomföra olika internationella påbud och överenskommelser.

I förordningen slås fast att det i förhållande till tredje land är förbjudet att exportera eller importera vissa varor som kan användas till dödsstraff eller till tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 1). De varor som tillhör denna kategori har förtecknats i en särskild bilaga till EG-

⁵⁶ Rådets förordning (EG) nr 1236/2005 av den 27 juni 2005 om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

förordningen. Härutöver föreskriver EG-förordningen tillståndsplikt för export av bl.a. sådana varor. Verkställandelagen innehåller vidare bl.a. bestämmelser om hur förvaring ska ske och vad som gäller i fråga om överklagande.

Kommerskollegium är behörig myndighet och ska fullgöra de uppgifter som enligt EG-förordningen ankommer på en sådan myndighet.

Verkställandelagen innehåller straffbestämmelser. När det gäller olovlig import och export av sådana varor som omfattas av EG-förordningen hänvisas till bestämmelserna i smugglingslagen (2 §). Vidare anges att den som utan nödvändigt tillstånd tillhandahåller eller tar emot tekniskt bistånd i strid med förordningen döms till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (3 §). Även grovt oaktsamma gärningar är straffbelagda (4 §). Vidare kan i vissa fall dömas för försök, förberedelse och stämpling till grovt brott (5 §).

Befogenheter för kontrollverksamhet

Kustbevakningen är inte kontrollmyndighet enligt lagen och saknar därför i lagen särskilt reglerade kontrollbefogenheter. Av tullagens vida tillämpningsområde får emellertid anses följa en rätt för Kustbevakningen att med stöd av 62 § tullförordningen självständigt bedriva tullkontroll av sjötrafiken även avseende denna lag.

I motsats till Tullverket har Kustbevakningen inte någon rätt att, ens tillfälligt, hålla kvar varor på administrativ grund för att kunna genomföra kontrollåtgärder avseende t.ex. tillstånd. Om det finns skäl att misstänka brott kan däremot beslag övervägas.

Befogenheter för brottsbekämpning

Genom att lagen ingår i uppräkningsdelen i 1 § tredje stycket smugglingslagen har en tjänsteman vid Kustbevakningen de befogenheter att ingripa som anges i smugglingslagen (se avsnitt 11.5.2).

11.6.8 Lagen om straff för terroristbrott och lagen om särskild utlänningskontroll

Allmänt om regleringen

Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott innehåller bestämmelser för genomförande av EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism.⁵⁷

För terroristbrott döms den som begår ett antal i lagen uppräknade allvarliga brott, bl.a. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olika former av sabotage samt spridande av gift och smitta, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller att tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

En utlänning, som inte kan avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen (2005:716), får enligt 1 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll utvisas ur landet om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller om det med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att vederbörande kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Säkerhetspolisen ansvarar för utredning och användning av tvångsmedel enligt lagen om särskild utlänningskontroll.

Bestämmelserna i utlänningslagen om avvisning och utvisning ska tillämpas i första hand. Beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll fattas av regeringen, och ska föregås av en förhandling. Beslutet får förenas med ett återreseförbud. Om det kan antas att utlänningen kommer att utvisas, får vederbörande tas i förvar.

Efter ett beslut om utvisning får regeringen även förordna att vissa särskilda bestämmelser om tvångsmedel i spaningssyfte får tillämpas, t.ex. husrannsakan och hemlig teleavlyssning.

I 23 och 24 §§ lagen om särskild utlänningskontroll finns särskilda straffbestämmelser för den som hjälper en person som har utvisats med stöd av lagen att återvända till Sverige eller som hindrar verkställighet av ett utvisningsbeslut. Den som uppehåller sig i Sverige

⁵⁷ Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF).

efter ett verkställt utvisningsbeslut kan, om detta har förenats med ett återreseförbud, dömas till fängelse högst ett år eller i ringa fall till böter.

Befogenheter

Enligt 3 § 18 lagen om straff för terroristbrott utgör grov smuggling enligt 5 § smugglingslagen i stället terroristbrott om gärningen uppfyller vissa i terroristbrottslagen närmare angivna rekvisit (2 §) och avser vissa varor (3 § 14–17). Det är fråga om sådana varor som kan föranleda straffansvar för uppsåtligt vapenbrott enligt 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67), brott enligt 21 § tredje stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material samt brott enligt 18 och 20 §§ verkställandelagen (se avsnitt 11.6.7) som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen.

En tjänsteman vid Kustbevakningen har inte några befogenheter när det gäller terroristbrott. Däremot får en sådan tjänsteman enligt 1 § första stycket 13 LKP ingripa mot sådana brott mot lagen om utlänningskontroll som innebär att någon olovligen reser in i eller vistas i landet och har då också de befogenheter som följer av LKP. Om ett smugglingsbrott med hänsyn till omständigheterna rubriceras som terroristbrott, har en kustbevakningstjänsteman inte några befogenheter.

Narkotikalagstiftningen

11.7 Narkotikastrafflagen

11.7.1 Allmänt om regleringen

I 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) straffbeläggs olovlig överlåtelse av narkotika (1), att framställa narkotika som är avsedd för missbruk (2), att förvärva narkotika i överlåtelssyfte (3), att anskaffa, bearbeta, förpacka, transportera, förvara eller ta annan sådan befatt-

ning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk (4), att bjuda ut narkotika till försäljning, att förvara eller befordra vederlag för narkotika, att förmedla kontakter mellan säljare och köpare eller företa någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel (5), eller att inneha, bruka eller ta annan befattning med narkotika (6). Om en sådan gärning sker uppsåtligen döms för narkotikabrott till fängelse i högst tre år.

I 6 § smugglingslagen straffbeläggs, som tidigare nämnts, olovlig införsel av narkotika. Brottet betecknas narkotikasmuggling och straffet är fängelse i högst tre år. Om brottet är ringa är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt döms för grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst två år och högst tio år. Vid bedömningen ska bl.a. beaktas om gärningen avsett stor mängd narkotika eller om den ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt. Även oaktsam in- eller utförsel av narkotika bestraffas enligt 7 § smugglingslagen.

Om olovlig införsel och utförsel av narkotika eller olovlig befattning med narkotika faller in under smugglingslagens tillämpningsområde ska innehavet endast föranleda ansvar enligt smugglingslagen. Brottet olovlig befattning med smuggelgods enligt 12 § tredje stycket smugglingslagen är däremot subsidiärt till sådan befattning med narkotika som är straffbelagd i 1 § första stycket 1, 3 eller 4 narkotikastrafflagen och motsvarande oaktsamhetsbrott enligt 3 a § narkotikastrafflagen.⁵⁸

11.7.2 Befogenheter

För kontrollverksamhet

Den rättsliga grunden för Kustbevakningens kontrollverksamhet av tullagstiftningen är, som tidigare nämnts, 6 kap. 20 § tullagen och 62 § tullförordningen. Av tullagens vida tillämpningsområde får anses följa en rätt för Kustbevakningen att självständigt bedriva tullkontroll av sjötrafiken även avseende denna lag.

⁵⁸ Se prop. 1999/2000:124 s. 144 f. och 182.

För brottsbekämpning

Lagen kan även aktualiseras i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet, eftersom dess tillämpningsområde delvis sammanfaller med smugglingslagen. I de fall där brottet faller under smugglingslagen har en kustbevakningstjänsteman de befogenheter som följer av den lagen (se avsnitt 11.5.2). Om brottet faller under narkotikastrafflagen har kustbevakningstjänstemannen enligt 1 § andra stycket smugglingslagen motsvarande befogenheter⁵⁹ vid olovlig överlåtelse av narkotika, förvärv av narkotika i överlåtelsesyfte och brott som består i att anskaffa, bearbeta, förpacka, transportera, förvara eller ta annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk (1 § första stycket 1, 3 och 4 narkotikastrafflagen). Utöver nämnda uppsåtliga brott omfattas även motsvarande grovt oaktsamma förfaranden (3 a § narkotikastrafflagen).⁶⁰

11.8 Lagen och förordningen om kontroll av narkotika

11.8.1 Allmänt om regleringen

Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika innehåller bestämmelser om kontrollen av den legala hanteringen av narkotika och kompletterar därmed de författningar som reglerar illegala förfaranden med narkotika (brottsbalken, narkotikastrafflagen och smugglingslagen). I förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika finns föreskrifter som ansluter till narkotikastrafflagen och lagen om kontroll av narkotika (1 §).

I princip all befattning med narkotika kräver tillstånd. Narkotika får som huvudregel importeras eller exporteras endast av den som har tillstånd till det. Narkotika får inte heller utan tillstånd sändas genom landet eller på annat sätt än genom export föras ut ur landet (3 §).

I lagen finns särskilda ansvarsbestämmelser som gäller om gärningen inte är belagd med straff enligt narkotikastrafflagen eller smugglingslagen (13 §). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver verksamhet i strid med lagen och EG-förordningar på

⁵⁹ 19–22, 26, 27 och 32 §§ smugglingslagen.

⁶⁰ A. prop. s. 106.

området,⁶¹ åsidosätter föreskrift som meddelats med stöd av lagen, eller lämnar oriktig uppgift i ärende om tillstånd eller registrering av verksamhet enligt lagen eller enligt EG-förordning döms till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

11.8.2 Befogenheter

Lagen kan aktualiseras i Kustbevakningens verksamhet eftersom det sakliga tillämpningsområdet delvis sammanfaller med smugglingslagen och narkotikastrafflagen. Lagen i sig ger inte en kustbevakningstjänsteman några särskilda befogenheter. De befogenheter som en sådan tjänsteman har härrör i stället från smugglingslagen.

Sjötrafik och sjösäkerhet m.m.

11.9 Sjölagen

11.9.1 Allmänt om regleringen

Sjölagen (1994:1009) innehåller bl.a. vissa grundläggande regler om fartyg och dess sjövärdighet, fartygsregister, befälhavare, skadeståndsansvar vid sammanstötningar, ansvar för oljeskada, gott sjömanskap och regler om sjöfylleri.

Straffbestämmelserna har samlats i 20 kap. sjölagen.

Om en befälhavare försummar att se till att fartyget är sjövärdigt eller att avhjälpa fel eller brist i sjövärdigheten döms han till böter eller fängelse i högst sex månader (1 § första stycket). Även en redare kan hållas ansvarig för brott mot sjölagen. Om en redare, trots att möjlighet finns, inte hindrar ett fartyg att gå till sjöss när resan på grund av fel eller brist i sjövärdigheten kan leda till allvarlig fara för de ombordvarande, döms han till böter eller fängelse i högst två år (1 § andra och tredje styckena).

Den som tar sådan färdväg, håller sådan hastighet eller annars färdas med fartyg så att han i onödan stör omgivningen döms till penningböter (3 §). Genom bestämmelsen kriminaliseras bl.a. att

⁶¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer och rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer.

köra med högt motorljud på en olämplig plats eller att föra ett fartyg så att onödigt svall uppstår.

Sjölagen innehåller också straffbestämmelser om sjöfylleri. Den som framför ett fartyg eller i övrigt på ett fartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss, och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte på ett betryggande sätt kan utföra sina uppgifter, döms för sjöfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader (20 kap. 4 §) eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år (20 kap. 5 §). Vid bedömningen av om brottet är grovt, ska särskilt beaktas bl.a. om gärningsmannen har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften, om gärningsmannen annars varit avsevärt påverkad av alkohol eller något annat medel, om den uppgift som gärningsmannen haft att fullgöra varit särskilt krävande med hänsyn till fartygets egenskaper eller andra omständigheter, eller framförandet av fartyget har inneburit en påtaglig fara för säkerheten till sjöss. För sjötrafiken saknas alltså för närvarande, till skillnad från vägtrafiken, en absolut promilleregler, även om promillehalten ska beaktas vid bedömningen av om ett sjöfylleribrott är grovt. Frågan om införande av en promillegräns för sjöfylleri bereds inom Regeringskansliet, se vidare avsnitt 13.2.1.

I sjölagen regleras vidare smitningsbrott. Om någon som med eller utan skuld har haft del i uppkomsten av en sjöolycka, genom att lämna olycksplatsen utan tvingande skäl, eller på annat sätt, undandrar sig att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas av honom, eller om han undandrar sig att uppge namn och hemvist eller lämna upplysningar om händelsen, döms han eller hon enligt 20 kap. 8 § till böter eller fängelse i högst ett år, såvida inte gärningen är straffbelagd enligt 20 kap. 7 §. Enligt sistnämnda bestämmelse döms en befälhavare som försummar sina skyldigheter enligt sjölagen när någon annan är i sjönöd, när fara hotar sjötrafiken eller när fartyget har sammanstött med ett annat fartyg, till böter eller fängelse i högst två år.

I 20 kap. finns vidare ett stort antal andra bestämmelser som straffbelägger befälhavares försummelse i olika hänseenden, bl.a. underlåtenhet att underrätta redaren om fel eller brister i sjövärdigheten. Vidare finns en särskild regel som straffbelägger en fartygsägares åsidosättande av försäkringsplikten eller skyldighet att ställa säkerhet m.m. (20 kap. 15 §).

Straff döms inte ut enligt sjölagen om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken (20 kap. 14 § andra stycket).

11.9.2 Befogenheter

En kustbevakningstjänsteman kan ingripa mot sjöfylleri, smitning och brott mot sjötrafikreglerna med stöd av 1 § första stycket 5 LKP. Det skulle möjligen kunna hävdas att en kustbevakningstjänsteman även kan ingripa mot sådana brott enligt 20 kap. sjölagen som är relaterade till sjöfartsskydd med stöd av 1 § första stycket 15 LKP.

11.9.3 Förordningen med verkställighetsföreskrifter till 10 kap. sjölagen

Genom förordningen (1996:12) med verkställighetsföreskrifter till 10 kap. sjölagen kompletteras sjölagens regler om ansvar för oljeskada. Förordningen reglerar bl.a. skyldigheten för fartyg som transporterar mer än 2 000 liter olja som bulklast att ha särskild försäkring eller ställa annan säkerhet för att täcka sitt ansvar för eventuella oljeskador.

Sjöfartsverket ska i samarbete med bl.a. Kustbevakningen kontrollera att den skyldighet att ta och vidmakthålla en försäkring eller att ställa en säkerhet som föreskrivs i 10 kap. sjölagen fullgörs samt att certifikat medförs i enlighet med vad som är närmare föreskrivet (16 §). Sjöfartsverket får meddela föreskrifter om sådan kontroll, men hittills har Kustbevakningen inte fått något sådant uppdrag.

Förordningen ger inga särskilda befogenheter. Eftersom kontrollen är av administrativ natur torde LKP inte vara tillämplig.

11.10 Sjötrafikförordningen

11.10.1 Allmänt om regleringen

I 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300) straffbeläggs ett flertal brott mot sjövägsreglerna och mot andra bestämmelser som reglerar hur man får framföra eller förtöja fartyg. Påföljden är böter eller penningböter.

Den vanligaste typen av överträdelse är brott mot föreskrifter om fartbegränsning inom vissa områden och i vissa farleder. Även

förseelser som avser bristande lanternföring, brott mot ankringsförbud, brott mot begränsningar i rätten att använda vattenområde och otillåten förtöjning av båt är vanliga. Straffvärdet för samtliga dessa brott är jämförbara med motsvarande förseelser i vägtrafiken. Påföljden är normalt penningböter.⁶²

11.10.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 5 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken och har då de befogenheter som följer av LKP.

I samma utsträckning som bl.a. polismän, får kustbevakningstjänstemän enligt 2 kap. 7 § sjötrafikförordningen bryta mot bestämmelser om fartbegränsning, förbud mot trafik m.m. vid brådskande tjänsteutövning.

Inom detta område har Kustbevakningen också till uppgift att beivra brott. Sedan den 1 april 2006 får tjänstemän vid Kustbevakningen utfärda föreläggande av ordningsbot för vissa brott mot sjötrafikförordningen.⁶³ Enligt 48 kap. 20 § rättegångsbalken får föreläggande av ordningsbot utfärdas av bl.a. kustbevakningstjänsteman. Enligt 2 § tredje stycket ordningsbotskungörelsen (1968:199) får en tjänsteman vid Kustbevakningen utfärda ordningsbot för brott enligt 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen.

Riksåklagaren utfärdar närmare föreskrifter om vilka brott som får beivras genom ordningsbot (RÅFS 1999:178) och vilka bötesbelopp som gäller för respektive brott. Föreskrifterna upptar brott mot i huvudsak 5 kap. 1 § första stycket 1, 3 och 5 samt andra stycket enligt följande⁶⁴:

1. underlåtenhet att vid framförande av båt följa internationella sjövägsregler om ljus, signal eller om trafikseparering,
2. hastighetsöverträdelse till sjöss med båt,
3. brott mot förbud mot ankring av båt,
4. brott mot förbud att utnyttja vattenområde för båttävling, vattenskidåkning, dykning eller liknande sporter,
5. brott mot förbud att använda ett vattenområde för trafik med fartyg där föreskriften är utfärdad av miljöskäl, säkerhetsskäl eller för att skydda fisket eller anläggningar för vattenbruk,

⁶² Prop. 2005/06:33 s. 9.

⁶³ A. prop. I samband härmed togs också en bestämmelse om jäv för anställda vid Kustbevakningen i deras brottsbekämpande verksamhet in i 7 kap. 9 § rättegångsbalken.

⁶⁴ RÅFS 1999:178, bil. 19.

6. otillåten förtöjning av båt vid fyrar, sjömärken eller andra säkerhetsanordningar,

7. underlåtenhet att anmäla händelse som lett till att en fyr, ett sjömärke eller någon annan säkerhetsanordning har skadats eller rubbats eller

8. genomfart med båt i strid med Sjöfartsverkets föreskrifter för sjötrafiken i vissa områden.

Kustbevakningen får meddela föreskrifter om vilka krav i fråga om tjänsteställning eller utbildning eller i annat avseende som en kustbevakningstjänsteman ska uppfylla för att få utfärda föreläggande av ordningsbot.⁶⁵

11.11 Fartygssäkerhetslagen och fartygs-säkerhetsförordningen

11.11.1 Allmänt om regleringen

Fartygssäkerhetslagen (2003:364), som kompletteras av fartygs-säkerhetsförordningen (2003:438), är den grundläggande författning som reglerar säkerheten på fartyg.

Fartygssäkerhetslagen är tillämplig på alla fartyg som används för sjöfart inom Sveriges sjöterritorium samt på svenska fartyg som används för sjöfart utanför sjöterritoriet. Lagen gäller även för alla svenska rederier samt utländska rederier, som bedriver sjöfart med svenskt fartyg eller använder annat fartyg till sjöfart inom Sveriges sjöterritorium.

Ett fartyg ska ha de certifikat som anges i lagen eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (2 kap. 3 §). Vidare ska ett rederi ha dokument angående godkänd säkerhetsorganisation i de fall som anges i lagen. Dokument angående godkänd säkerhetsorganisation och certifikat utfärdas av Sjöfartsverket, om regeringen inte föreskriver något annat.⁶⁶

Tillsyn av bl.a. fartyg och deras utrustning, drift och last, kontroll av redare samt av arbetsmiljön ombord regleras i 5 kap. fartygssäkerhetslagen. Det är redaren och ägaren som ansvarar för att fartyget och rederiverksamheten undergår tillsyn enligt lagen. Till-

⁶⁵ Se KBV FAR 2007:12, Kustbevakningens föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av ordningsbot i myndigheten, nr 1/06, beslutade den 9 oktober 2007.

⁶⁶ 1 kap. 5 § fartygssäkerhetslagen.

synen utövas vid förrättningar, vilka utförs som besiktningar, rederikontroller eller inspektioner.

Sjöfartsverket utövar tillsyn enligt lagen såvitt avser fartyg och deras utrustning, drift, lastning och säkerhetsorganisation, säkring av last som ännu inte har förts ombord samt rederiers säkerhetsorganisation.

Enligt 5 kap. 1 § andra stycket och 8 § fartygssäkerhetslagen kan även Kustbevakningen utöva tillsyn, i den utsträckning som Sjöfartsverket beslutar i samråd med Kustbevakningen, såvitt gäller inspektion avseende:

- om arbetsmiljön är tillfredsställande,
- om fartyget är behörigen lastat eller barlastat,
- om last som ännu inte har förts ombord är säkert anordnad för sjötransport,
- om fartyget är bemannat på betryggande sätt,
- om fartyget i övrigt är i behörigt skick,
- om fartygets säkerhetsorganisation överensstämmer med rederiets säkerhetsorganisation, och
- om bestämmelserna i lagen (1998:958) om vilotid för sjömän efterlevs.

Tillsyn av utländska fartyg sker genom inspektion (5 kap. 9 §).

Kustbevakningen, polismyndigheter, Tullverket och miljö- och hälsoskyddsnämnder samt läkare är skyldiga att lämna tillsynsmyndigheterna det biträde och de upplysningar som de behöver för att utöva tillsyn enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (5 kap. 18 §). Sjöfartsverket och Kustbevakningen har träffat en överenskommelse (SJÖFS 2006:30) om att Kustbevakningen ska utöva tillsyn i form av inspektion enligt 5 kap. 8 § fartygssäkerhetslagen. Kustbevakningens tillsynsuppdrag avser enbart svenska fartyg och omfattar bl.a. bemanningskontroll, kontroll av passagerarantal och registrering eller räkning av passagerare, av djupgående, av certifikat för svenska fartyg samt av att reglerna om vilotid för sjömän efterlevs (se nästa avsnitt). En annan viktig del av tillsynsuppdraget är att inspektera säkringen av last i lastbärare (t.ex. containrar och lastbilssläp) som har avskiljts för sjötransport, men som ännu inte har lastats ombord på ett fartyg.

I lagen finns ett antal straffbestämmelser riktade mot befälhavare och redare för brott mot särskilda föreskrifter som är avsedda att säkerställa bl.a. fartygets sjövärdighet. Fartygssäkerhetslagen är subsidiär till brottsbalken och sjölagen, om det föreskrivs strängare straff för gärningen i någon av dessa lagar (8 kap. 5 §).

11.11.2 Befogenheter

För kontrollverksamhet

Befogenheterna vid tillsyn enligt lagen regleras i 5 kap. 17 §. Den som verkställer en tillsynsförrättning, eller biträder vid en sådan, har rätt att få tillträde till fartyget och att göra de undersökningar och ta de prov där som han eller hon behöver samt ta del av de handlingar som finns ombord. Denna paragraf är alltså primärt bara tillämplig i de fall där Kustbevakningen biträder vid en tillsynsförrättning och avser enligt ordalydelsen endast fartyg. Eftersom Sjöfartsverket har utfärdat föreskrifter om Kustbevakningens rätt att utöva tillsyn enligt lagen gäller paragrafen även då Kustbevakningen självständigt utövar tillsyn.

När Kustbevakningen utövar tillsyn eller lämnar biträde vid tillsyn enligt fartygssäkerhetslagen gäller vidare, enligt 5 kap. 19 §, de befogenheter att vidta åtgärder som anges i 2 och 4 §§ LKP. Dessutom hänvisas till föreskrifterna i 5, 6, 8 och 9 §§ LKP. Eftersom tvångsmedelsregleringen i 2 § LKP förutsätter en brottsmisstanke kan bestämmelsen inte ligga till grund för en åtgärd som vidtas i samband med kontroll och tillsyn.

För brottsbekämpning

Fartygssäkerhetslagens hänvisning till 2 och 4 §§ LKP innebär att en kustbevakningstjänsteman ges rätt att vidta de brottsutredande åtgärder som vi tidigare har redovisat (se avsnitten 11.2.3 och 11.2.6).

11.12 Lagen och förordningen om vilotid för sjömän

11.12.1 Allmänt om regleringen

Lagen och förordningen (1998:962) om vilotid för sjömän reglerar dessas rätt till vilotid och ersättning. Regleringen är i huvudsak tillämplig på svenska fartyg. Fiskefartyg är i princip undantagna från lagens tillämpningsområde. Lagen gäller inte heller räddningsfartyg och fritidsfartyg.

Tillsyn över lagen utövas av Sjöfartsverket och i vissa fall utomlands av svensk konsul. Enligt 2 § förordningen utövar Kustbevak-

ningen tillsyn i den utsträckning som Sjöfartsverket beslutar i samråd med Kustbevakningen. Kustbevakningens medverkan regleras närmare i SJÖFS 2006:30, där tillsynsuppgifterna preciseras (bl.a. bemannings-, vilotids- och certifikatskontroller).

Lagen innehåller bestämmelser om straffansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att ha en arbetsordning, att föra anteckningar om arbetstiden eller lämnar oriktiga uppgifter eller vilseledande uppgifter om vilotiden (14 §). Är gärningen belagd med straff i brottsbalken gäller i stället den bestämmelsen. Vidare straffbeläggs att en befälhavare uppsåtligen eller av oaktsamhet använder en sjöman till arbete i strid mot lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna. Straffet för samtliga överträdelse är penningböter.

11.12.2 Befogenheter

Lagen och förordningen innehåller inte några särskilda befogenheter. I stället hänvisar lagen till att bestämmelser om tillsyn över fartyg och om inskränkningar i rätten att använda fartyg med anledning av lagen, eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, finns i fartygssäkerhetslagen (8 §). Sådana finns i 5 kap. 8 § fartygssäkerhetslagen. Eftersom Sjöfartsverket har utfärdat föreskrifter om att Kustbevakningen får utföra tillsyn avseende vilotiden för sjömän (se avsnitt 11.11.1 och SJÖFS 2006:30) har en kustbevakningstjänsteman de befogenheter som följer av den regleringen. Vidare kan det inte helt uteslutas att bestämmelsen i 1 § första stycket 15 LKP också kan vara tillämplig, eftersom denna enligt sin ordalydelse omfattar sjöfartsskydd.

11.13 Mönstringslagen

11.13.1 Allmänt om regleringen

I mönstringslagen (1983:929) regleras i huvudsak vilka krav som ställs på en sjöman för att denne ska få tillträda en befattning ombord samt vilka skyldigheter redaren och befälhavaren har i samband med att en sjöman tillträder en sådan befattning. Bestämmelserna gäller framför allt sjömän på svenska handelsfartyg och på utländska

handelsfartyg som i huvudsak obemannade förhyrs av svenska redare (1 §).

För att få tillträda en befattning ombord gäller som huvudregel att sjömannen ska ha giltig sjöfartsbok, inte på grund av sitt hälsotillstånd vara olämplig för befattningen eller sjömansyrket, ha föreskriven behörighet för befattningen och uppfylla de villkor i övrigt som kan ha föreskrivits i andra författningar (5 §).

Den som är under 18 år ska visa att hans vårdnadshavare har lämnat sitt tillstånd till att han tjänstgör till sjöss (8 §).

I samband med att en sjöman tillträder en befattning ombord ska redaren och befälhavaren förvissa sig om att sjömannen uppfyller nämnda krav (9 §).

Vidare ska det finnas en sjömansrulla på fartyget. I denna ska det finnas kopior av samtliga sjömans tjänstgöringsbesked. Befälhavaren ska se till att rullan är ordnad så att den aktuella bemanningen ombord lätt kan utläsas (12 §).

Därutöver gäller bl.a. att redaren ska se till att anteckningar om tjänstgöringen ombord förs in i sjömännens sjöfartsböcker (13 §).

Redaren och befälhavaren är skyldiga att på begäran hålla sjömansrulla och andra handlingar rörande bemanningen ombord tillgängliga för Sjöfartsverket eller annan tillsynsmyndighet som förordnats med stöd av fartygssäkerhetslagen (14 §).

I lagen regleras också Sjöfartsverkets skyldighet att föra det s.k. sjömansregistret (22 §). Detta är en sammanställning av uppgifter om sjömän och handelsfartyg där sjömän tjänstgör. Registret innehåller uppgifter om de enskilda sjömännens identitet och kvalifikationer samt om fartygen. Registret förs med hjälp av automatisk databehandling.

Lagen innehåller särskilda straffbestämmelser (29 §). Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. de bestämmelser som reglerar skyldigheter för redaren och befälhavaren döms till böter.

11.13.2 Befogenheter

Lagen och förordningen innehåller inte några särskilda befogenheter. Däremot anges att bestämmelser om tillsyn över fartyg och om inskränkningar i rätten att använda fartyg med anledning av lagen, eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, finns i fartygssäkerhetslagen. Sådana finns i 5 kap. 8 § fartygssäkerhetslagen. Efter-

som Sjöfartsverket har föreskrivit att Kustbevakningen får utföra tillsyn avseende bemanningen (se avsnitt 11.11.1 och SJÖFS 2006:30) har en kustbevakningstjänsteman de befogenheter som följer av den regleringen. Vidare kan det inte helt uteslutas att bestämmelsen i 1 § första stycket 15 LKP också kan vara tillämplig, eftersom denna enligt sin ordalydelse omfattar sjöfartsskydd.

11.14 Förordningen om trafik med höghastighetsfartyg

11.14.1 Allmänt om regleringen

Enligt 2 § förordningen (1998:1355) om trafik med höghastighetsfartyg ska ägaren till höghastighetsfartyg, innan det sätts i trafik till eller från en svensk hamn, anmäla detta till Sjöfartsverket.⁶⁷ Sjöfartsverket får, efter samråd med länsstyrelserna i de län där fartyget ska framföras, besluta särskilda trafikregler för användning av sådana fartyg (4 § första stycket). Trafikreglerna ska syfta till att motverka olägenheter av användningen av fartygen eller vara nödvändiga av säkerhetsskäl (4 § andra stycket). Sjöfartsverket är skyldigt att skriftligen underrätta anmälaren om de särskilda trafikregler som verket beslutar (5 §). En kopia av ett sådant beslut ska finnas ombord på fartyget.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot anmälningskyldigheten eller de särskilda trafikregler som beslutats, eller som inte har med Sjöfartsverkets beslut ombord på fartyget, döms till böter (7 §). Är gärningen belagd med straff i sjölagen tillämpas i stället de straffbestämmelserna.

11.14.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 5 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken och har då de befogenheter som följer av LKP.

⁶⁷ Vissa myndigheter, däribland Kustbevakningen, är undantagna från detta krav, se 3 §.

11.15 Vattenskoterförordningen

11.15.1 Allmänt om regleringen

I förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter finns regler om var en vattenskoter får användas (2–3 a §§). Kustbevakningens rätt att använda vattenskoter i tjänsteutövning regleras särskilt, liksom användning av vattenskoter vid sjöräddning eller för annat samhällsnyttigt ändamål (3 a §).

Enligt förordningen ska färdväg, hastighet och färsätt anpassas så att människor och djur inte störs i onödan (3 b §). Förordningen innehåller ansvarsbestämmelser, vilka emellertid är subsidiära till brottsbalken, sjölagen och annan lagstiftning, t.ex. 5 kap. första stycket 1 sjötrafikförordningen (5 §). Påföljden för överträdelse av vattenskoterförordningens bestämmelser är böter.

11.15.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 5 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken och har då de befogenheter som följer av LKP. En kustbevakningstjänsteman har rätt att utfärda föreläggande av ordningsbot i fråga om sådana brott mot förordningen som består i att någon har fört vattenskoter inom vattenområde där sådan farkost inte får framföras.⁶⁸

11.16 Förordningen om tillstånd till sjöfart i inrikes trafik med utländskt fartyg m.m.

11.16.1 Allmänt om regleringen

Bestämmelser om förbud mot kustfart och insjöfart med främmande fartyg finns i kunglig förklaring 28 februari 1726 över förordningen den 10 november 1724 angående främmandes Fahrt på Sverige och Finland (det s.k. produktplakatet), vari anförs bl.a. följande.

⁶⁸ 2 § ordningsbetskungörelsen (1968:199), 1 och 2 §§ riksåklagarens föreskrifter (1998:178) om ordningsbot för vissa brott samt bilaga 20 till dessa.

Fördenskull – – – have Vi Oss häröver i nåder velat förklara, att den främmandom icke allenast är betagit, att med deras farkoster hitföra – – utan ock att de icke heller måge gå på frakt med några svenska effekter att intaga i den ena inrikes orten och föra till en annan – – –.

Generellt är svensk kustfart förbehållen svenskflaggade fartyg. Att utlandsflaggade fartyg inte tillåts bedriva svensk kustfart framgår av produktplakatet. Förordningen (1974:235) om tillstånd till sjöfart i inrikes trafik med utländskt fartyg m.m. innehåller bestämmelser om undantag i vissa fall från produktplakatet (1 §).

Om det saknas svenskregistrerad tillgänglig transportkapacitet kan, efter ansökan till Sjöfartsverket och med stöd av nyssnämnda förordning, tillstånd beviljas att transportera gods eller passagerare i svensk kustfart. Flera länder är enligt Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 1982:50) berättigade till kustfart mellan svenska hamnar. Ytterligare undantag följer av en EG-förordning,⁶⁹ som medger tillträde till svensk kustfart för EU-flaggade fartyg (den s.k. cabotageförordningen). Produktplakatet och förklaringen den 28 februari 1726 över detta gäller inte för fartyg som omfattas av cabotageförordningen (1 a §). Därutöver finns ett antal bilaterala avtal om ömsesidigt tillträde till respektive lands sjötransportmarknad.

Kustbevakningen utövar, tillsammans med Tullverket, tillsyn över att sjöfart inte bedrivs i strid mot bestämmelserna i förordningen (2 §).

Förordningen innehåller också straffbestämmelser. Om fartyg används uppsåtligen eller av oaktsamhet i strid mot de bestämmelser som anges i 1 § första stycket, utan att fartyget har undantagits från regleringen, döms befälhavaren och redaren, eller den som i redarens ställe använder fartyget, till böter (3 §).

11.16.2 Befogenheter

Förordningen innehåller inte några befogenheter. Det är tveksamt om LKP är tillämplig på förordningen, varför en kustbevakningstjänsteman sannolikt inte har några formella befogenheter att ingripa mot den som bryter mot förordningen. Möjligen kan hävdas att en kustbevakningstjänsteman kan ingripa med stöd av 1 § första stycket 5 LKP som föreskriver att en kustbevakningstjänsteman har rätt att ingripa mot brott mot trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken och då har de befogenheter som följer av LKP.

⁶⁹ Rådets förordning (EEG) 3577/92 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna.

11.17 Svävarfartsförordningen

11.17.1 Allmänt om regleringen

I Svävarfartsförordningen (1986:305) regleras krav på tillstånd för att använda svävare (3–9 §§). För vissa typer av svävare och svävare som ska gå i yrkesmässig trafik krävs dessutom godkännande av Sjöfartsverket samt att sådana särskilda villkor och föreskrifter som verket har meddelat följs (10–13 §§).

När en svävare framförs ska färdväg, hastighet och färd sätt i övrigt anpassas så att människor och djur inte störs i onödan och så att skador på mark och växtlighet undviks (14 §).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet använder en svävare utan föreskrivet tillstånd eller godkännande, eller i strid med ett meddelat villkor, eller bryter mot föreskrifter som har meddelats av Sjöfartsverket döms till böter. Detsamma gäller den som bryter mot trafikföreskrifterna i 14 § (15 § första stycket). Även ägaren till en svävare döms till böter, om han uppsåtligen eller av oaktsamhet har underlåtit att göra vad som ankommit på honom för att hindra att svävaren används utan föreskrivet tillstånd eller godkännande eller i strid med ett meddelat villkor (15 § andra stycket). Om gärningen är belagd med straff i sjölagen tillämpas i stället de straffbestämmelserna.

11.17.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 5 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.18 Kungörelsen om kompetenskrav för förare av större fritidsbåtar⁷⁰

11.18.1 Allmänt om regleringen

I kungörelsen (1970:344) om kompetenskrav för förare av större fritidsbåtar ställs i 1 § krav på att den som framför en fritidsbåt som uppfyller sjölagens krav på skepp, dvs. som har en största längd av

⁷⁰ I avsnitt 13.6.1 har vi redovisat ett förslag till en ny lag om behörighetsbevis för fritidsbåtar och fritidsskepp. Om förslaget genomförs upphävs kungörelsen.

minst tolv meter och en största bredd av minst fyra meter, ska ha avlagt skepparexamen eller ha viss annan nautisk utbildning. Sjöfartsverket kan medge undantag från kompetenskravet. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kungörelsen döms enligt 2 § till böter.

11.18.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 5 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.19 Förordningen om lotsning m.m.

11.19.1 Allmänt om regleringen

Förordningen (1982:569) om lotsning m.m. reglerar anlitage av lots för biträde åt sjöfarande. Staten håller, genom Sjöfartsverket, lotsar vid rikets kuster, i Mälaren och Vänern samt i Trollhätte kanal (1 §). Den som vill anlita lots för lotsning eller annat biträde åt fartyg inom Sveriges sjöterritorium får som huvudregel endast anlita lots som är anställd av Sjöfartsverket (2 §).

I fråga om ansvar för den som underlåter att anlita lots när det föreligger skyldighet att använda lotsning hänvisas till ansvarsbestämmelserna i 8 kap. 2 § fartygssäkerhetslagen. I förordningen finns också ansvarsbestämmelser. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheten att om möjligt anlita lots som är anställd av Sjöfartsverket döms till böter. Till böter döms också, enligt 11 §, den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lotsar fartyg eller på annat sätt utför lotsuppgifter på svenskt sjöterritorium i strid med 2 §, eller som bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av förordningen, såvida förseelsen inte är att anse som ringa. Straff döms inte ut enligt förordningen om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, sjölagen eller sjötrafikförordningen.

11.19.2 Befogenheter

Förordningen innehåller inte några särskilda befogenheter. Däremot kan en kustbevakningstjänsteman ingripa med stöd av endera fartygssäkerhetslagen eller 1 § första stycket 5 (trafikregler och säker-

hetsanordningar för sjötrafiken) och har då de befogenheter som anges i respektive författning.

11.20 Förordningen med vissa bestämmelser om fartygs identifiering

11.20.1 Allmänt om regleringen

Förordningen (1975:929) med vissa bestämmelser om fartygs identifiering innehåller regler om fartygs igenkänningssignal, om distriktsbeteckning för fiskefartyg och om fartygs märkning. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om märkning eller registrering döms till böter.

11.20.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 10 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot fartygs registrering och identifiering och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.21 Fartygsregisterförordningen

11.21.1 Allmänt om regleringen

Fartygsregisterförordningen (1975:927) innehåller bestämmelser om det nationella fartygsregister som förs av Sjöfartsverket. Registret innehåller grundläggande uppgifter om skepp och andra fartyg. I fråga om skepp omfattar registreringen bl.a. identifieringsuppgifter, ägarförhållanden, redare, uppgifter om när fartyget byggts och olika detaljer kring detta, dess längd, bredd och andra mått, maskineri och maskinstyrka samt klassificering. I fråga om båtar är registreringen inte lika ingående men motsvarar i sina huvuddrag det som sagts ovan.

Registreringen är obligatorisk, med undantag för vissa fartyg. I 5 kap. 2 § föreskrivs skyldighet för bl.a. ägaren att anmäla registerpliktiga uppgifter. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot denna bestämmelse döms enligt 7 kap. 7 § till penningböter. En befälhavare eller redare som bryter mot bestämmelsen i 6 kap. 2 §, som föreskriver att nationalitetshandling såvitt möjligt ska åtfölja fartyget, döms till böter.

11.21.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 10 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot fartygs registrering och identifiering och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.22 Lagen om registrering av båtar för yrkesmässig sjöfart m.m.

11.22.1 Allmänt om regleringen

Lagen (1979:377) om registrering av båtar för yrkesmässig sjöfart m.m. reglerar registrering av vissa båtar i båtregistret. Tillämpningsområdet omfattar enbart båtar som används yrkesmässigt till befordran av gods eller passagerare, till bogsering eller bärgning, till fiske eller annan fångst eller till uthyrning till allmänheten, under förutsättning att båtens skrov har en största längd av minst fem meter. Även mindre passagerarbåtar ska föras in i fartygsregistrets båtdel (4 §). Den som äger en registreringspliktig båt, som inte är införd i fartygsregistrets båtdel, ska enligt 6 § skriftligen inom en månad från det att båten blev registreringspliktig i hans hand anmäla båten för registrering. Den som förvärvar en båt som redan är registrerad ska anmäla detta. Skyldigheten omfattar enligt 7 § även de situationer där en båt ska avregistreras. Den som inte fullgör sina skyldigheter enligt 7 § döms till penningböter (8 § tredje stycket).

Tillsynsmyndigheterna ska underrätta registermyndigheten om bestämmelserna försummas (15 §).

11.22.2 Befogenheter

För kontrollverksamhet

Kustbevakningen biträder registermyndigheten, Sjöfartsverket, med att vaka över att bestämmelserna om båtregistrering och båtidentifiering följs. För att utföra tillsynsuppdraget har myndigheten rätt att tillträda båt (15 §).

För brottsbekämpning

Med stöd av 1 § första stycket 10 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot fartygs registrering och identifiering och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.23 Lagen och förordningen om lastning och lossning av bulkfartyg

11.23.1 Allmänt om regleringen

Genom lagen (2003:367) om lastning och lossning av bulkfartyg genomförs det s.k. bulkdirektivet⁷¹ i svensk lagstiftning. Syftet med direktivet är att öka säkerheten hos bulkfartyg som anlöper hamn-terminaler för att lasta eller lossa bulkklaster. Bulkfartyg kan något förenklat beskrivas som fartyg som transporterar sin last opaketerad direkt i skrovet.⁷²

Sjöfartsverket utövar tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i lagen och bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen samt meddelar föreskrifter om tillsynen.⁷³ Verket kan som tillsynsmyndighet stoppa lastning och lossning av fartyg (10 §) eller förbjuda ett fartyg att avgå från hamn (13 § andra stycket). Ett sådant beslut ska genast anmälas till polis-, tull- och lotsmyndigheterna, Kustbevakningen samt den berörda hamnen. Kustbevakningen ska, i likhet med polismyndigheten, vid behov vidta åtgärder för att förhindra att förbudet överträds (17 §).

En befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra sina skyldigheter i fråga om bl.a. lastning och lossning döms enligt 19 § till böter eller fängelse i högst sex månader. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud att avgå döms till böter eller fängelse i högst ett år (20 §). Om ett förbud att avgå överträds, döms fartygets redare eller ägare som om han själv

⁷¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/96/EG om fastställande av harmoniserade krav och förfaranden för säker lastning och lossning av bulkfartyg.

⁷² Enligt 2 § lagen om lastning och lossning av bulkfartyg definieras bulkfartyg som ett fartyg som är byggt med enkelt däck, toppvingar och hoppertankar i lastrummen, och som huvudsakligen är avsett att frakta fasta bulkklaster, eller ett malmfartyg, dvs. ett havsgående fartyg med enkelt däck med två längsgående skott och dubbel botten i hela lastlådan, och som är avsett att frakta malm endast i de mellersta lastrummen eller ett kombinationsfartyg enligt definitionen i regel II-2/3.27 i 1974 års SOLAS-konvention.

⁷³ 3 § förordningen.

hade begått gärningen, om vederbörande inte har gjort vad som skäliggen kunnat fordras för att förhindra det inträffade (21 §).

11.23.2 Befogenheter

Lagen innehåller inga särskilda befogenheter för en kustbevakningstjänsteman att förhindra att ett fartyg avgår trots förbud. Om så sker kan emellertid straffansvar aktualiseras. Kustbevakningen torde då ha möjlighet att ingripa med stöd av 1 § första stycket 5 LKP, eftersom regleringen kan sägas avse säkerhetsanordningar för sjötrafiken, och har då de befogenheter som följer av LKP. Detta gäller dock inte om förbudet har förenats med vite, eftersom straffansvar då inte får utkrävas (jfr 22 §).

11.24 Lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

11.24.1 Allmänt om regleringen

Lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn behandlar möjligheten att reglera sjötrafik genom att inrätta bl.a. farleder och avlysa dessa.

En allmän farled eller en allmän hamn får inrättas, om farleden eller hamnen är av vikt för den allmänna samfärdseln. En allmän farled får även inrättas, om den är av väsentlig betydelse för fiskerinäringen eller för trafiken med fritidsbåtar och det behövs med hänsyn till säkerheten i farleden (1 §).

En allmän farled eller en allmän hamn ska helt eller delvis avlysas

1. om farleden eller hamnen inte kan användas för sitt ändamål utan att säkerheten äventyras,

2. om farleden eller hamnen inte behövs för sitt ändamål, eller
3. om farleden eller hamnen inte sköts så att dess ändamål tillgodoses (2 §).

Om det är påkallat med hänsyn till det ändamål som en allmän farled ska tillgodose, säkerheten i farleden eller i övrigt med hänsyn till allmän eller enskild rätt får särskilda föreskrifter meddelas om hur den allmänna farleden ska ordnas och begagnas (3 §). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en sådan föreskrift kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år (6 §).

11.24.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 5 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.25 Lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled

11.25.1 Allmänt om regleringen

Enligt lagen (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled får en flottled inrättas, om den behövs med hänsyn till skogsnäringen samt nyttan för orten och det allmänna överväger de olägenheter som flottleden och flottningen vållar (1 §).

En allmän flottled ska helt eller delvis avlysas

1. om flottningen kan anses vara nedlagd,
2. om flottleden inte längre behövs, eller
3. om flottleden utgör hinder för något annat företag som är av större allmän betydelse än flottleden (2 §).

Om det är påkallat med hänsyn till flottningens intresse eller i övrigt med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen, får särskilda föreskrifter meddelas om hur den allmänna flottleden ska ordnas och begagnas (3 §). Regeringen har bemyndigat Sjöfartsverket att meddela sådana föreskrifter (4 §).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen döms till böter eller fängelse i högst ett år (5 §).

11.25.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 5 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.26 Lagen och förordningen om transport av farligt gods

11.26.1 Allmänt om regleringen

Lagen (2006:263) och förordningen (2006:311) om transport av farligt gods syftar till att förebygga, hindra och begränsa riskerna för att transporter av farligt gods eller obehörigt förfarande med godset orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom (1 § lagen). Regleringen ska bidra till att förebygga olyckor och motverka de abstrakta faror som är förknippade med transporter av farligt gods, att öka säkerheten i händelse av konkret fara för sådan skada samt att skydda allmänheten mot att skador orsakas genom brottsliga gärningar som riktas mot godset. Med transport avses inte bara förflyttning av farligt gods med transportmedel utan även sådan lastning, lossning och förvaring och annan hantering som utgör ett led i förflyttningen.

Den som transporterar farligt gods, eller lämnar farligt gods till någon annan för transport, ska vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra och begränsa att godset, genom transporten eller genom obehörigt förfarande med godset vid transport på land, orsakar sådana skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som beror på godsets farliga egenskaper (2 §). Farligt gods får transporteras endast på de villkor och under de förutsättningar som anges i lagen eller därtill hörande föreskrifter.

Kustbevakningen har enligt 10 § 5 förordningen tillsyn över viss hantering av farligt gods. I uppdraget ingår att kontrollera farligt gods och lastsäkring av godset.⁷⁴ Tillsynsansvaret omfattar gods i hamnars landområden som är avsett för vidare transport samt, efter Sjöfartverkets begäran om biträde, sjötransporter.

I förarbetena konstateras att Kustbevakningens övervakning av lagen huvudsakligen kommer att ske inom hamnars landområden. Vidare utvecklas detta geografiska begrepp, varvid följande anförs.⁷⁵

En hamns område omfattar allmänt sett såväl land- som vattenområden. Några klart fastställda gränser för varje enskild hamn finns emellertid

⁷⁴ Med transport avses i 3 § lagen om transport av farligt gods bl.a. också sådan lastning, lossning och annan hantering av det farliga godset som utgör ett led i förflyttningen. Beträffande gods som inte klassificeras som farligt gods, se 5 kap. 8 § fartygssäkerhetslagen och SJÖFS 2006:30.

⁷⁵ Prop. 2005/06:51 s. 83.

inte, eftersom det inte finns några allmänna bestämmelser som reglerar vad en hamn är. En hamns landområde är beroende av bl.a. dess verksamhet och yttre förutsättningar. Således kan hamnområdet, förutom kajer och terminaler i nära anslutning till vattnet, innefatta även t.ex. vägar, upplagsplatser och magasin, som befinner sig längre inåt land. Hamnens yttersta landgräns får därför med nödvändighet avgöras från fall till fall. Därvid kan viss vägledning sökas i andra sammanhang där gränser angetts, t.ex. i planläggningsbeslut, i s.k. hamnordningar eller genom fysiska markeringar.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot lagens allmänna aktsamhetsregel (2 § första stycket) döms enligt 16 § till böter eller fängelse i högst ett år. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon annan bestämmelse i lagen, eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, döms till böter. Om ett brott med hänsyn till risken för skador på liv, hälsa, miljö eller egendom och övriga omständigheter är ringa är straffet penningböter. Straffbestämmelsen ska inte tillämpas om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller 29 kap. 1 eller 2 § miljöbalken. Vidare får straff inte dömas ut om gärningen utgör en överträdelse av ett föreläggande eller förbud som har förenats med vite (16 § tredje stycket).

11.26.2 Befogenheter

För tillsyn

Vid tillsyn har en kustbevakningstjänsteman rätt till tillträde till sådana områden, lokaler och andra utrymmen som används inför och i samband med transporter samt till transportmedel, förpackningar och andra transportanordningar (13 §). Om det behövs får en tjänsteman stoppa fordon för kontroll.

Om en transport strider mot lagen, eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, får en tjänsteman vid Kustbevakningen inom ramen för myndighetens tillsynsområde hindra fortsatt transport från hamn. Bestämmelsen gäller oavsett om godset kommer att lämna hamnen genom land- eller sjötransport (15 §).⁷⁶

⁷⁶ A. prop. s. 59.

För brottsbekämpning

Med stöd av 1 § fjärde stycket LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot lagen och har då de befogenheter som följer av LKP. Vid misstanke om brott har därmed inte bara polisen utan även Kustbevakningen möjlighet att ingripa mot bristfälliga transporter av farligt gods.⁷⁷

Enligt 2 § ordningsbetskungörelsen får en tjänsteman vid Kustbevakningen utfärda ordningsbot för bl.a. brott mot 16 § tredje stycket lagen om transport av farligt gods.

11.27 Containerlag

11.27.1 Allmänt om regleringen

Containerlagen (1980:152) införlivar 1972 års internationella konvention om säkra containrar i svensk lagstiftning.⁷⁸ Konventionens främsta syfte är att vidmakthålla en hög säkerhetsnivå för människoliv vid hantering, stapling och befordran av containrar.⁷⁹ För att åstadkomma detta fastställs i konventionen bl.a. krav på containrars konstruktion. Lagen gäller containrar som används i internationell trafik och som inte är särskilt konstruerade för lufttransporter (1 §). Tullverket är tillsynsmyndighet och kontrollerar att bestämmelserna i lagen följs (9 §). Tullverket kan meddela de förbud som behövs för att trygga efterlevnaden av bestämmelserna (9 §). Den som uppsåtligen bryter mot ett förbud som har meddelats med stöd av lagen döms till böter eller fängelse i högst ett år (10 §).

11.27.2 Befogenheter

Lagen och förordningen innehåller inte några särskilda befogenheter för Kustbevakningen och dess tjänstemän. Det kan möjligen hävdas att en kustbevakningstjänsteman med stöd av 1 § första stycket 5 LKP har rätt att ingripa mot brott mot säkerhetsanordningar för sjötrafiken och då har de befogenheter som följer av LKP.

⁷⁷ A. prop. s. 59 f.

⁷⁸ International Convention for Safe Containers (CSC). Konventionen trädde i kraft den 6 september 1977.

⁷⁹ Prop. 1979/80:71 s. 3.

11.28 Förordningen om skeppsmätning

11.28.1 Allmänt om regleringen

I förordningen (1994:1162) om skeppsmätning regleras skeppsmättningsverksamheten närmare. Genom skeppsmätning fastställs ett fartygs bruttodräktighet och nettodräktighet. För svenska fartyg fastställs även skrovets största längd och största bredd genom skeppsmätning (1 §). Sjöfartsverket ansvarar för skeppsmättningsverksamheten och meddelar närmare föreskrifter om sådan mätning (2 §). Förordningen föreskriver mätningssplikt. Ett svenskt skepp, som inte har undantagits från registreringsplikt enligt 2 kap. 1 § tredje stycket sjölagen, ska mätas. Även ett utländskt fartyg ska under vissa förhållanden mätas (4 §). När mätningen av ett svenskt fartyg är avslutad utfärdar Sjöfartsverket ett fartygsbevis (16 §). En tjänsteman vid Kustbevakningen, Sjöfartsverket eller Tullverket får när som helst ta del av ett fartygs mätbrev (34 §).

I lagen finns särskilda ansvarsbestämmelser (37–38 §§); bl.a. kan den som vägrar att visa upp fartygets mätbrev enligt 34 § dömas till penningböter.

11.28.2 Befogenheter

Förordningen innehåller inte några särskilda befogenheter. Det kan möjligen anses att 1 § första stycket 10 LKP, som avser fartygs identifiering och registrering, är tillämplig. En kustbevakningstjänsteman skulle i så fall ha rätt att ingripa mot brott mot lagen.

Sjöfartsskydd och hamnskydd

11.29 Lagen och förordningen om sjöfartsskydd

11.29.1 Allmänt om regleringen

Lagen (2004:487) om sjöfartsskydd innehåller kompletterande bestämmelser till en EG-förordning.⁸⁰ Denna har tillkommit för att fastställa gemensamma normer inom EU för sjöfartsskyddet. Det huvudsakliga syftet är att skydda sjöfarten mot brottsliga hand-

⁸⁰ Europaparlamentets och rådets förordning nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar.

lingar riktade mot fartyg eller hamnanläggningar.⁸¹ Regleringen är alltså främst av förebyggande natur.

Rikspolisstyrelsen fattar, efter att ha hört Sjöfartsverket och Kustbevakningen, beslut enligt bestämmelserna i bilaga 1 och 2 till EG-förordningen om vilken skyddsnivå som ska råda för ett fartyg eller en hamnanläggning. Om något beslut inte fattas råder den lägsta skyddsnivån (3 § första stycket). I brådskande fall får Rikspolisstyrelsen fatta beslut om förändring av skyddsnivån utan att ha hört Sjöfartsverket och Kustbevakningen (3 § andra stycket). Ett sådant beslut ska dock snarast omprövas av Rikspolisstyrelsen efter det att myndigheterna i fråga har hörts. I brådskande fall får också en polismyndighet fatta beslut om skyddsnivå för ett fartyg eller en hamnanläggning inom det egna polisdistriktet. Ett sådant beslut ska genast underställas Rikspolisstyrelsen som, efter att ha hört Sjöfartsverket och Kustbevakningen, utan dröjsmål prövar om beslutet ska bestå (3 § tredje stycket).

Lagen om sjöfartsskydd innehåller regler om särskilda befogenheter för den som genomför en tillsynsförrättning (6 §), om befogenheter som får användas i fall där det ”finns skälig anledning att anta att ett svenskt fartyg i något väsentligt avseende har brister i sitt sjöfartsskydd som gör att föreskrivna krav eller kraven i anläggningens skyddsplan inte uppfylls” (9 a §), om befogenheter som får användas för att förebygga brott (13–19 §§) och om befogenheter för att upprätthålla ordningen (20 § andra stycket).

Enligt förordningen (2004:283) om sjöfartsskydd är Sjöfartsverket, som har huvudansvaret för sjöfartsskyddet, behörig sjöfartsskyddsmyndighet enligt EG-förordningen (4 §). Sjöfartsverket får efter överenskommelse med Rikspolisstyrelsen respektive Kustbevakningen besluta att en polismyndighet eller Kustbevakningen ska fullgöra uppgifter som åligger verket. Sjöfartsverket ska enligt 6 § förordningen kungöra sådana beslut i sin författningssamling.

Mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen har ingåtts en överenskommelse om Kustbevakningens medverkan i arbetet med sjöfartsskydd m.m. (SJÖFS 2004:14). Enligt denna ska Kustbevakningen, i nära anslutning till det arbete som myndigheten utför med anledning av Schengensamarbetet, bl.a. ta emot information från fartyg om vilken hamnanläggning fartyget ska anlöpa samt en övergripande beskrivning av lasten. Kustbevakningen ska se till att en kontaktpunkt är tillgänglig för att ta emot information från fartyg och för

⁸¹ Jfr preamblen till förordningen nr 725/2004 och artikel 1 i denna.

att förmedla råd och information (se beskrivningen av SMC i avsnitten 5.3.4 och 7.6.4). Om ett fartyg vägrar att lämna information, eller lämnar bristfällig information, och det finns anledning att tro att fartyget inte uppfyller kraven på sjöfartsskydd, kan Kustbevakningen kräva att fartyget fortsätter till en angiven plats inom svenskt sjöterritorium. Överenskommelsen omfattar emellertid inte något generellt uppdrag att bedriva tillsyn.

Kustbevakningen kan på begäran av Sjöfartsverket biträda vid tillsyn enligt lagen och ska lämna de upplysningar som tillsynsmyndigheten behöver för att fullgöra uppgiften (7 § förordningen).

Tillsynen ska om möjligt samordnas med den tillsyn som sker med stöd av fartygssäkerhetslagen (se avsnitt 11.11) och föreskrifter meddelade med stöd av den lagen (8 § förordningen).

Lagen om sjöfartsskydd innehåller ansvarsbestämmelser för bl.a. den som inte följer ett förbud eller föreläggande meddelat av en tillsynsmyndighet eller inte organiserar sitt skydd enligt föreskrivna krav. Den som bryter mot bestämmelserna om sjöfartsskydd kan dömas till böter eller i vissa fall fängelse i högst sex månader eller, för vissa brott, högst ett år (22–24 §§). Även brott mot reglerna om hamnskydd, bl.a. avseende skyddsplaner, regleras i lagen. Påföljden är böter eller fängelse i högst sex månader. De flesta förfaranden som är straffbelagda är av administrativ natur och består bl.a. i att föreskrivna planer eller handlingar inte förvaras eller medförs på föreskrivet sätt eller att någon t.ex. lämnat oriktiga uppgifter för att få sin skyddsplan godkänd. Dessa gärningar bestraffas med böter. Lagen är såvitt gäller straffansvar subsidiär till brottsbalken och sjölagen. Om gärningen är belagd med strängare straff i någon av dessa lagar gäller i stället den bestämmelsen (26 §).

Det är inte tillåtet att utan tillstånd från rederiet, befälhavaren eller hamnanläggningsinnehavaren beträda en sådan del av fartyget respektive hamnen som det, genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt, klart framgår att allmänheten inte har tillträde till (20 § första stycket). Den som bryter mot bestämmelsen kan bestraffas för olaga intrång (4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken). Straffet är böter eller, om brottet är grovt, fängelse i två år.

11.29.2 Befogenheter

Allmänt

Som nyss nämnts innehåller lagen om sjöfartsskydd bestämmelser om befogenheter i fyra olika avseenden: för tillsyn, för kontroll av sjöfartsskyddet om det finns skälig anledning att anta att detta brister, för att förebygga brott av annat slag och för ordningshållning. Härtill kommer att sjöfartsskyddet omfattas av Kustbevakningens uppgifter i LKP (1 § första stycket 15).

För kontrollverksamhet

Om Kustbevakningen ges i uppdrag att utföra tillsynsförrättningar eller att biträda vid en sådan förrättning har en kustbevakningstjänsteman rätt att få tillträde till ett fartyg eller en hamnanläggning för att genomföra undersökningar samt ta del av handlingar och övrig information om fartyget eller hamnanläggningen (6 §).

Vid tillsyn av hamnanläggningar får tjänstemannen förbjuda en anläggningsinnehavare att låta hamnanläggningen betjäna fartyg som omfattas av förordningen, om hamnanläggningen i något väsentligt avseende har brister i sitt sjöfartsskydd som gör att den inte uppfyller författningskrav eller kraven i anläggningens skyddsplan (9 §). I stället för ett förbud kan hamnanläggningsinnehavaren föreläggas att vidta åtgärder för att avhjälpa bristen.

Om det finns skälig anledning att anta att ett svenskt fartyg i något väsentligt avseende har brister i sitt sjöfartsskydd, som gör att det inte uppfyller författningskrav eller kraven i fartygets skyddsplan får tillsynsmyndigheten, eller den myndighet som på begäran biträder vid tillsynen, meddela

- förbud mot fartygets avresa,
- förbud mot att utföra viss verksamhet eller använda viss utrustning, eller
- förbud mot eller föreläggande att anlöpa eller avgå från en viss uppehållsplats (9 a §).

Om det inte finns tillräckliga skäl att meddela ett sådant förbud eller föreläggande får fartygets redare eller ägare föreläggas att vidta åtgärder för att avhjälpa bristen eller uppfylla kravet inom viss tid.

För ordningshållning

I ordningshållande syfte har en tjänsteman vid Kustbevakningen rätt att från ett fartyg eller en hamnanläggning avvisa eller avlägsna den som obehörigen uppehåller sig där, stör ordningen där eller äventyrar fartygets eller hamnanläggningens skydd (20 § andra stycket).

För att förebygga brott

För att förebygga brott som utgör fara för säkerheten i samband med sjöfart får den som uppehåller sig på ett fartyg eller i en hamnanläggning kroppsvisiteras (13 §). Med kroppsvisitation avses detsamma som i rättegångsbalken, dvs. undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt väskor, paket och andra föremål som någon bär med sig. Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar inte bara fara för säkerheten på ett fartyg eller i en hamnanläggning, utan gäller även för områden utanför dessa.⁸²

För samma ändamål får väska, fordon, gods, rum och annat slutet förvaringsställe på fartyget eller inom hamnanläggningen undersökas. Även lagerlokaler och lastrum samt hytter och rum på fartyg, såväl låsta som olåsta sådana, får undersökas.⁸³

Om det vid en sådan undersökning påträffas föremål som kan användas vid brott som utgör allvarlig fara för säkerheten i samband med sjöfart ska, om föremålet inte tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, den som föremålet påträffas hos uppmanas att förvara detta så att det inte kan användas för brott (17 §).

Regleringen i LKP

Trots att Kustbevakningen huvudsakligen har tillsynsuppgifter enligt lagen om sjöfartsskydd har det i förarbetena framhållits som naturligt att Kustbevakningen även ska ha brottsbekämpande uppgifter enligt LKP.⁸⁴ Enligt 1 § första stycket 15 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott som gäller sjöfartsskydd (se avsnitt 11.2.2). De brott som avses är t.ex. att ett fartyg används i strid med någon bestämmelse i fartygets skyddsplan eller att felaktig information lämnats inför anlop av hamn.

⁸² Prop. 2003/04:106 s. 93.

⁸³ A. prop. s. 93 f.

⁸⁴ A. prop. s. 61.

11.30 Lagen och förordningen om hamnskydd

11.30.1 Allmänt om regleringen

Bestämmelserna om hamnskydd bygger på den internationella sjöfartsorganisationens (IMO) regelverk om sjöfartsskydd, som inom EU har harmoniserats genom en EG-förordning.⁸⁵ Lagen är uppbyggd på samma sätt som lagen om sjöfartsskydd och har även i övrigt stora likheter med den lagen (se avsnitt 11.29).

Som vi nyss redovisat ställer lagstiftningen om sjöfartsskydd krav på organisatoriskt och fysiskt skydd ombord på fartyg och i hamnanläggningar i syfte att förebygga grova våldsbrott riktade mot sjöfartsnäringen. Hamnskyddet innebär att ett i stort sett motsvarande skydd ska finnas inom de hamnområden som ligger utanför hamnanläggningarna, för att skydda hamnarna och deras samverkan med inlandet. Hamnskyddet regleras i lagen (2006:1209) om hamnskydd och förordningen (2006:1213) om hamnskydd. Enligt 2 kap. 2 § lagen om hamnskydd beslutar Rikspolisstyrelsen, efter att ha hört Sjöfartsverket, om vilken skyddsnivå som ska råda för en hamn eller del av hamn.

Sjöfartsverket har huvudansvaret för hamnskyddet och granskar och godkänner hamnskyddsutredningar och hamnskyddsplaner. Vidare är Sjöfartsverket ansvarigt för tillsynen över efterlevnaden av lagens bestämmelser. Tillsynen ska i möjligaste mån ske i samband med eller på annat sätt samordnas med den tillsyn som sker av bl.a. sjöfartsskyddet.

På begäran från Sjöfartsverket är Kustbevakningen skyldig att biträda vid tillsynen och lämna de upplysningar som tillsynsmyndigheten behöver för att utöva tillsynen (5 § förordningen).

11.30.2 Befogenheter

Allmänt

De befogenheter som en tjänsteman vid Kustbevakningen har enligt lagen om hamnskydd är i stora delar utformade på samma sätt som reglerna om sjöfartsskydd. Det finns således befogenheter som enbart rör tillsynen, befogenheter för att förebygga brott och befogen-

⁸⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar.

heter för ordningshållning. Däremot är LKP inte tillämplig och det finns inte heller i övrigt några befogenheter för brottsbekämpning.

För kontrollverksamhet

Vid en tillsynsförrättning eller biträde vid en sådan förrättning har en kustbevakningstjänsteman rätt att få tillträde till hamnen för att genomföra undersökningar samt ta del av handlingar och övrig information (5 kap. 2 §).

För ordningshållning

I ordningshållande syfte har en tjänsteman vid Kustbevakningen också rätt att avvisa eller avlägsna den som obehörigen uppehåller sig i en hamns område eller delområde, stör ordningen där eller äventyrar hamnens skydd (4 kap. 7 § andra stycket).

För att förebygga brott

För att förebygga brott som utgör fara för säkerheten inom hamnen får väskor som någon bär med sig, övrigt bagage och gods inom hamnen undersökas samt identiteten hos personer som uppehåller sig inom hamnens område kontrolleras, utan att någon misstanke om brott föreligger (4 kap. 1 § första stycket). Den som vägrar att låta sin egendom undersökas eller vars identitet inte kan kontrolleras får avvisas eller avlägsnas från hamnen. Omfattningen av dessa undersökningar och kontroller följer av hamnskyddsplanen (4 kap. 2 § första stycket). I hamnskyddsplanen ska bl.a. anges hur ofta dessa åtgärder ska vidtas på de olika skyddsnivåerna, t.ex. om det är fråga om stickprovskontroller eller kontroll av en viss andel av personerna, bagaget och godset.

En tjänsteman vid Kustbevakningen har rätt att undersöka väskor som någon bär med sig, bagage och gods samt att utföra identitetskontroller (4 kap. 1 och 3 §§). En sådan tjänsteman har också rätt att avvisa eller avlägsna personer från hamnen (4 kap. 1 § andra stycket samt 4 kap. 5 §).

Om det vid en undersökning påträffas föremål som kan användas vid brott som utgör allvarlig fara för säkerheten inom hamnen ska, om föremålet inte tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångs-

balken, den som föremålet påträffas hos uppmanas att förvara detta så att det inte kan användas för brott (4 kap. 4 §).

För brottsbekämpning

Det är inte tillåtet att utan tillstånd från hamnskyddsorganet beträda del av hamnen om det, genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt, klart framgår att allmänheten inte har tillträde dit (4 kap. 7 § första stycket). Den som bryter mot bestämmelsen kan bestraffas för olaga intrång (4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken). Straffet är böter, eller, om brottet är grovt, fängelse i två år. En kustbevakningstjänsteman har inte någon rätt att ingripa mot sådana brott.

Utlänningars inresa till, utresa från eller vistelse i Sverige

11.31 Utlänningslagen och utlänningsförordningen

11.31.1 Allmänt om regleringen

Utlänningslagen (2005:716) innehåller bl.a. regler om villkor för inresa, vistelse och arbete i Sverige. Den innehåller också bestämmelser om uppehållsrätt, flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, uppehållstillstånd, avvisning och utvisning samt verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Lagen kompletteras av utlänningsförordningen (2006:97).

Enligt 9 kap. 1 § utlänningslagen ska en utlänning vid inresa⁸⁶ eller utresa visa upp sitt pass för polismyndigheten. En utlänning ska också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av hans eller hennes rätt att resa in i och vistas i Sverige. Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att visa upp pass.

Kustbevakningen och Tullverket är skyldiga att hjälpa en polismyndighet vid kontrollen av utlänningars in- eller utresa enligt utlänningslagen.⁸⁷ Kustbevakningens medverkan i polismyndighetens

⁸⁶ Begreppet inresa definieras i 1 kap. 5 § utlänningslagen.

⁸⁷ Enligt 9 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen får efter överenskommelse med polismyndigheten också Migrationsverket hjälpa till vid kontrollen. Om Migrationsverket medverkar i kontroll vid inresa, ska pass och andra handlingar visas upp för tjänstemannen vid Migrationsverket.

kontrollverksamhet gäller enligt 9 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen enbart kontroll av sjötrafiken.

När inresekontrollen sköts av särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen, ska pass och andra handlingar visas upp för dem.

Enligt 6 kap. 1 § utlänningsförordningen får som huvudregel in- och utresa över en yttre gräns inte ske annat än vid ett gränsövergångsställe⁸⁸ utan tillstånd av polismyndigheten eller, vid in- och utresa med fartyg, av Kustbevakningen. Ett fartyg som kommer från utrikes ort och som anländer till en annan plats än ett gränsövergångsställe får inte fortsätta sin färd utan tillstånd av polismyndigheten eller Kustbevakningen (6 kap. 7 § utlänningsförordningen). I de fall där Kustbevakningen gett ett sådant tillstånd ska polismyndigheten underrättas.

Kustbevakningen ska vidare medverka i polisens kontroll av utläningar under deras vistelse i Sverige genom att självständigt utöva kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman visa upp pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i landet. Utlänningen måste också efter kallelse av Migrationsverket eller polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet.

Kustbevakningens medverkan i denna kontrollverksamhet gäller enbart kontroll av och i anslutning till sjötrafiken (9 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen). När kontroll genomförs av Kustbevakningen, ska pass eller andra handlingar visas upp för tjänstemannen vid Kustbevakningen.

I Kustbevakningens uppdrag ingår också att från befälhavaren eller en representant för denne ta emot skriftliga uppgifter om fartyget, besättningen, passagerarna, destinationsorten, hamnar som ska angöras och planerad tidpunkt för utresa ur svenskt sjöterritorium. Det sagda gäller fartyg som kommer från utrikes ort i de fall där det

⁸⁸ Gränsövergångsställen finns i följande kommuner: Arvidsjaur, Borgholm, Borlänge, Falkenberg, Gotland, Gävle, Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Hudiksvall, Härnösand, Härryda, Jönköping, Kalix, Kalmar, Karlshamn, Karlskrona, Karlstad, Kiruna, Kramfors, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Luleå, Lysekil, Malmö, Mörbylånga, Mönsterås, Norrköping, Norrtälje, Nyköping, Nynäshamn, Oskarshamn, Oxelösund, Piteå, Ronneby, Sigtuna, Simrishamn, Skellefteå, Skövde, Stockholm, Strömstad, Sundsvall, Svedala, Söderhamn, Söderköping, Södertälje, Sölvesborg, Timrå, Torsås, Trelleborg, Trollhättan, Umeå, Varberg, Värmdö, Västervik, Västerås, Växjö, Ystad, Älvkarleby, Ängelholm, Örebro, Örnsköldsvik, Östhammar och Östersund.

föreligger en skyldighet att lämna sådana uppgifter.⁸⁹ Kustbevakningen är inom ramen för personkontrollen kontaktpunkt för handels-, fiske-, och fritidsfartyg som reser till svensk hamn. Uppgifter tas också emot från befälhavaren på fritidsfartyg som kommer från eller reser till en ort utanför Schengenstaterna samt från befälhavaren, eller en representant för befälhavaren, på ett fiskefartyg som kommer från eller avgår till en ort utanför Schengenstaterna.⁹⁰ Detta uppdrag består enbart i en administrativ kontroll av sjöfarten.

Utlänningslagen innehåller straffbestämmelser bl.a. avseende människosmuggling. Den som uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen komma in i eller passera genom Sverige, annan medlemsstat i EU, Island eller Norge döms för människosmuggling till fängelse i högst två år (20 kap. 8 § första stycket). Brottet människosmuggling är, utöver normalgraden, också indelat i ett grovt och ett ringa brott. Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år (20 kap. 8 § andra stycket). Även försök och förberedelse till brott är straffbelagt. Det är vidare straffbart att dölja en utlänning eller genom någon annan liknande åtgärd uppsåtligen hjälpa utlänningen att olovligen uppehålla sig i Sverige, annan medlemsstat i EU, Island eller Norge, om detta görs i vinstsyfte (20 kap. 7 §).

Det finns även straffbestämmelser som riktar sig mot utlänningen. Exempelvis döms en utlänning som uppsåtligen på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns till Schengenområdet till böter eller fängelse i högst ett år (20 kap. 4 §).

11.31.2 Befogenheter

För utlänningskontroll

I 9 kap. 2 § utlänningslagen anges inledningsvis de befogenheter som en polisman har vid inresekontroll. Enligt andra stycket har en tjänsteman vid Kustbevakningen som sköter inresekontrollen samma befogenheter som en polisman. Detta innebär att tjänstemännen i samband med inresekontroll får kroppsvisitera en utlänning och därvid undersöka hans eller hennes bagage, handresgod, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta

⁸⁹ Uppgiftsskyldigheten gäller inte vid reguljär färjetrafik direkt mellan Schengenstater. Vid övrig reguljär färjetrafik behöver inte uppgifter om passagerare lämnas. Särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för fritidsfartyg finns i 6 kap. 10 § och för fiskefartyg i 6 kap. 11 § utlänningsförordningen.

⁹⁰ 6 kap. 9–11 §§ utlänningsförordningen.

reda på utlänningens identitet. Sådana undersökningar får också göras för att ta reda på en utlännings resväg till Sverige, om den är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet. I samband med inresekontrollen får även bagageutrymmen och slutna utrymmen i övrigt i bilar och andra transportmedel undersökas, i syfte att förhindra att en utlänning reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i utlänningslagen eller utlänningsförordningen (9 kap. 2 §).

Kustbevakningen har ett självständigt ansvar för kontroll i anslutning till sjötrafiken (9 kap. 9 §). En utlänning är, som nyss nämnts, på begäran av en kustbevakningstjänsteman skyldig att visa upp pass eller andra handlingar. En kustbevakningstjänsteman har då de befogenheter som angetts ovan.

Om en kustbevakningstjänsteman vid en kontroll påträffar ett svenskt pass som är återkallat, får tjänstemannen ta hand om passet och lämna det till passmyndigheten, se 17 § passlagen (1978:302). En sådan åtgärd ska dokumenteras enligt reglerna i 27 § polislagen.

För brottsbekämpning

Enligt 1 § första stycket 13 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa vid brott som rör utlänningars inresa till eller utresa från eller vistelse i Sverige och har då de befogenheter som följer av LKP.

Miljöfrågor

11.32 Miljöbalken

11.32.1 Allmänt om regleringen

Skyddet för den marina miljön regleras i 15 kap. 31–33 §§ miljöbalken som bl.a. föreskriver att avfall inte dumpas, vare sig som fast ämne, vätska eller gas inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon får. Avfall får inte heller dumpas från svenska fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Ett olagligt utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen kan bestraffas som miljöbrott, om inte de särskilda straffbestämmelserna i 10 kap. vattenlagen är tillämpliga eller gärningen är belagd med strängare straff i miljöbalken (10 kap. 1 och 2 §§ vattenföreningenslagen, 15 kap. 31 och 33 §§ samt 29 kap. 1 § miljöbalken).

Regeln om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken är balkens centrala straffbestämmelse. Straffskalan för miljöbrott sträcker sig från böter till fängelse högst två år. Numera anses ett miljöbrott vara fullbordat redan när utsläpp av ett ämne skett och detta ämne typiskt sett, eller i det enskilda fallet, medför eller kan medföra förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som typiskt sett medför eller kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön (första stycket 1). Att skaffa bort avfall på sådant sätt att det medför skadlig förorening kan också utgöra ett miljöbrott (första stycket 2). Vidare kan bl.a. en verksamhet eller åtgärd som innebär eller kan innebära en betydande skadlig ändring av yt- eller grundvattennivån utgöra miljöbrott (första stycket 4). Såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar omfattas av straffbestämmelsen.

Med stöd av 7 kap. miljöbalken kan bl.a. ett mark- eller vattenområde förklaras som nationalpark, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområde, strandskyddsområde eller miljöskyddsområde. Särskilda föreskrifter gäller om rätten att färdas och vistas inom sådana områden (7 kap. 30 §).

En straffbestämmelse om brott mot områdesskydd infördes nyligen i 29 kap. 2 § miljöbalken.⁹¹ Böter eller fängelse i högst två år kan dömas ut för olika typer av brott mot reglerna om områdesskydd, t.ex. för den som orsakar skada eller annan olägenhet eller risk för skada på de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett djur- och växtskyddsområde eller ett vattenskyddsområde.

Genom 29 kap. 2 a § miljöbalken straffbeläggs också förseelser mot reglerna om områdesskydd. Endast böter ingår i straffskalan. För straffansvar räcker det att gärningsmannen med uppsåt eller av oaktsamhet har brutit mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 kap. miljöbalken eller beslutats i det enskilda fallet för skyddet av ett område som anges i paragrafen.

Straffbestämmelserna i 29 kap. 2 och 2 a §§ miljöbalken är subsidiära i förhållande till bl.a. straffansvaret för miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken.

En straffbestämmelse om överträdelse av regler om artskydd med brottsbeteckningen artskyddsbrott finns i 29 kap. 2 b § miljöbalken. I paragrafen straffbeläggs bl.a. överträdelse av den s.k. CITES-förordningen (se närmare om detta i avsnitt 11.35) och likaså överträ-

⁹¹ Prop. 2005/06:182.

dels av skyddsbestämmelser som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av en föreskrift eller med stöd av CITES-förordningen.

11.32.2 Befogenheter

För kontrollverksamhet

Kustbevakningen är i samverkan med Länsstyrelsen och Tullverket ansvarig tillsynsmyndighet för sjöfarten och luftfarten beträffande sådan dumpning och förbränning av avfall som regleras i 15 kap. 31–33 §§ miljöbalken (Bilaga E1 till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken). Kustbevakningen har emellertid inget centralt ansvar för tillsynsvägledning enligt 26 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken och förordningen om tillsyn enligt miljöbalken. I det operativa ansvaret ingår däremot en skyldighet att anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polisen eller åklagare, om det finns misstanke om brott (26 kap. 2 § miljöbalken). En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska efterlevas (26 kap. 9 § miljöbalken). Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.⁹²

För brottbekämpning

Med stöd av 1 § första stycket 4 (bevarande av den marina miljön och annan naturvård) och 11 LKP (skyddet för den marina miljön mot vissa typer av förorening) har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot miljöbalken och har då de befogenheter som följer av LKP.

⁹² Se vidare Naturvårdsverket, Operativ tillsyn, Handbok 2001:4.

11.33 Avfallsförordningen

11.33.1 Allmänt om regleringen

Bestämmelserna om avfall och producentansvar i 15 kap. miljöbalken kompletteras av föreskrifter i avfallsförordningen (2001:1063). Regleringen gäller bl.a. hanteringen av avfall från fartyg i hamn, tillståndsplikt för transport av avfall och transportdokument.

Förordningen hänvisar till ansvarsbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken (50 § andra stycket avfallsförordningen).

Enligt 15 kap. 31 § miljöbalken får, som nyss nämnts, avfall inte dumpas inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon, vare sig som fast ämne, vätska eller gas. I bestämmelsen anges också att avfall inte heller får dumpas från svenska fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Detta gäller emellertid inte sådana utsläpp av skadliga ämnen som regleras genom vattenföreningenslagen (15 kap. 32 §), dvs. som närmast är förknippade med fartygets drift.⁹³

11.33.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 7 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott som rör dumpning av avfall i vatten och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.34 Förordningen om svavelhaltigt bränsle

11.34.1 Allmänt om regleringen

Förordningen (1998:946) om svavelhaltigt bränsle är tillämplig på alla bränslen som innehåller svavel och reglerar bl.a. den högsta svavelhalt som är tillåten för marin dieselolja som saluförs eller överläts (10 §).

Ett marint bränsle vars svavelhalt överstiger 1,5 viktprocent får

1. inte användas i svenska passagerarfartyg som går i reguljär trafik till eller från en hamn inom EU eller i utländska passagerarfartyg som går i reguljär trafik till eller från en svensk hamn och inte heller

2. i Östersjöområdet på svenskt sjöterritorium, i svensk ekonomisk zon eller i svenska fartyg.

⁹³ Jfr 1 kap. 2 § och 2 kap. 1 § vattenföreningenslagen.

Samma begränsning av svavelhalten gäller också i Nordsjöområdet på svenskt sjöterritorium, i svensk ekonomisk zon eller i svenska fartyg (11 a §).

Vissa undantag gäller för bl.a. forskning och beträffande fartyg som ägs eller används av Försvarsmakten (13 §). Vidare kan Sjöfartsverket i det enskilda fallet ge dispens från förbuden (15 §).

Tillsyn enligt förordningen utövas av Sjöfartsverket i fråga om användning av marina bränslen i fartyg och i övrigt av Naturvårdsverket (22 §). I fråga om straff och förverkande hänvisas till 29 kap. miljöbalken (24 §).

11.34.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 11 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott som rör den marina miljön och vissa typer av förorening och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.35 Artskyddsförordningen

11.35.1 Allmänt om regleringen

En konvention om internationell handel med utrotningshotade arter antogs i Washington år 1973.⁹⁴ Konventionen, som kallas CITES-konventionen eller Washingtonkonventionen, reglerar gränsöverskridande handel och gäller både levande och döda djur och växter som är utrotningshotade. Den omfattar hela, delar eller preparat av sådana djur eller växter. Bestämmelserna i CITES-konventionen har genomförts i EU genom en rådsförordning⁹⁵ och i nationell rätt genom artskyddsförordningen (2007:845). Sistnämnda förordning reglerar fångst, dödande, tagande i naturen, handel och andra åtgärder med exemplar av djur- och växtarter som behöver skydd eller kan utgöra hot mot levande exemplar av sådana arter. Utöver CITES-reglerna innehåller artskyddsförordningen också bestämmelser som följer av andra rättsakter, bl.a. de s.k. fågel- och habitatdirektiven.⁹⁶

⁹⁴ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Antagen i Washington den 3 mars 1973. Kompletterande bestämmelser antogs i Bonn den 22 juni 1979. Konventionen trädde i kraft gentemot Sverige den 1 juli 1975.

⁹⁵ Rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem.

⁹⁶ Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Se vidare 2 § artskyddsförordningen.

EU:s lagstiftning omfattar fler arter och innehåller striktare regler än CITES-konventionen.

Samtliga nu redovisade artskyddsbestämmelser kompletterar skyddsreglerna i 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken. Ansvarsbestämmelserna för brott mot föreskrifter om artskydd har samlats i en särskild straffbestämmelse i 29 kap. 2 b § miljöbalken. Brott mot bestämmelsen rubriceras artskyddsbrott. Ett uppsåtligt eller oaktsamt artskyddsbrott bestraffas med böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, döms för grovt artskyddsbrott till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid import från eller export till tredje land kan också ansvar enligt smugglingslagen aktualiseras.

11.35.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 14 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott som rör bevarande av den marina miljön och annan naturvård och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.36 Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken

11.36.1 Allmänt om regleringen

Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. innehåller bl.a. bestämmelser om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. Enligt 7 kap. 30 § miljöbalken får det utfärdas föreskrifter om rätten att färdas eller vistas inom ett skyddat område. Enligt 22 § förordningen meddelar länsstyrelsen sådana föreskrifter.

För att skydda den marina miljön råder principiellt förbud mot att bedriva marinvetenskaplig forskning inom svenskt sjöterritorium från forskningsfartyg som är registrerade i eller tillhör en annan stat (7 kap. 23 § miljöbalken och 14 § förordningen). Om det finns särskilda skäl får Kustbevakningen besluta om undantag från kravet på tillstånd. Kustbevakningen får efter samråd med Naturvårdsverket och SGU meddela ytterligare föreskrifter i frågor om tillstånd (14 § andra stycket).

I 29 kap. 2 § miljöbalken finns, som tidigare nämnts, en särskild ansvarsbestämmelse för brott mot områdesskydd. Bestämmelsen om-

fattar bl.a. gärningar som består i att någon uppsåtligen eller av oakt-samhet orsakar skada eller risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett natur-reservat, ett kulturresevat, ett djur- eller växtskyddsområde eller ett vattenskyddsområde genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöver jakt eller fiske. I straffskalan ingår böter eller fängelse högst två år.

11.36.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 4 (bevarande av den marina miljön och annan naturvård) och 11 LKP (skyddet för den marina miljön mot vissa typer av förorening) har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot områdesskydd och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.37 Lagen och förordningen om Antarktis

11.37.1 Allmänt om regleringen

Lagen (2006:924) och förordningen (2006: 1111) om Antarktis har ersatt en tidigare reglering på området och bygger på Antarktisdördraget⁹⁷ och de s.k. Stockholmsreglerna⁹⁸. Förutom flera bestämmelser om miljöskydd innehåller lagen regler om att den som vistas eller bedriver verksamhet i Antarktis ska ha tillstånd till det.

Lagen innehåller bl.a. särskilda bestämmelser om fartyg i Antarktis. I havet i Antarktis är det förbjudet att släppa ut oljor eller oljehaltiga blandningar, andra skadliga flytande ämnen, kemiska ämnen eller andra ämnen i kvantiteter eller koncentrationer som är skadliga för den marina miljön, obehandlat toalettavfall, eller fast avfall (11 §). Vissa undantag föreskrivs.

Bestämmelserna gäller svenska fartyg och andra utländska fartyg än statsfartyg som används i en verksamhet i Antarktis där huvudmannen är svensk medborgare, svensk juridisk person eller utländsk medborgare som har hemvist i Sverige (2 § andra stycket).

⁹⁷ Antarktisdördraget antogs år 1991 och trädde i kraft i januari 1998, se SÖ 1994:52.

⁹⁸ Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty on Liability Arising from Environmental Emergencies.

I lagen finns också straffbestämmelser. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. det ovan beskrivna utsläppsförbudet eller mot andra förbud eller skyldigheter döms till böter eller fängelse i högst två år (34 §). Straffansvaret omfattar också den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att vidta en åtgärd som behövs för att undvika, minimera eller begränsa effekterna av en miljöfarlig olycka, den som bryter mot förbudet att efterforska, samla in, undersöka, utvinna eller bearbeta meteoriter samt befattar sig med meteoriter som det finns skäl att anta har åtkommit i strid med lagen. För vissa brottstyper ska ansvar inte dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Vidare är det bl.a. också straffbelagt att med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryta mot en bestämmelse om avfallshantering (35 §).

Enligt 2 kap. 3 § första stycket 1 brottsbalken döms efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet har förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg eller om det har begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg.

11.37.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 4 (bevarande av den marina miljön och annan naturvård) och 11 LKP (skyddet för den marina miljön mot vissa typer av förorening) har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot lagen och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.38 Förordningen om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter

11.38.1 Allmänt om regleringen

Förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter innehåller bl.a. förbud mot att vid jakt använda patroner laddade med blyhagel. Enligt 14 b § förordningen får patroner som är laddade med blyhagel inte användas vid skytte som inte är jakt, vid jakt på våtmarker, eller vid jakt över grunda delar av öppet vatten.

Vissa undantag medges emellertid enligt 14 c §. Om det med hänsyn till syftet eller säkerheten vid användningen inte finns något godtagbart blyfritt ammunitionsalternativ, får hagel som innehåller bly trots förbudet i 14 b § 1 användas vid provskjutning, jaktstigs-skytte och prov avseende jägarexamen för godkänd provledare. Vidare får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om vissa undantag från förbudet (14 d §).

I 24 § förordningen hänvisas till att det i 29 kap. miljöbalken finns bestämmelser om straff och förverkande. Den straffbestämmelse som kan vara aktuell är bestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken.

11.38.2 Befogenheter

Med stöd av 1 § första stycket 4 (bevarande av den marina miljön och annan naturvård) har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot miljöbalken och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.39 Gränsälvöverenskommelsen mellan Sverige och Finland

11.39.1 Allmänt om regleringen

För området kring Torne älv finns en gränsöverenskommelse mellan Finland och Sverige. Genom överenskommelsen har staterna bl.a. gemensamt inrättat en självständig kommission, Finsk-svenska gränsälvskommisionen. Genom lagen (1971:850) med anledning av gränsälvöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland ska denna gälla som svensk lag.⁹⁹ I lagen föreskrivs bl.a. att gällande rätt inom vardera staten ska tillämpas i den mån överenskommelsen inte innehåller särskilda bestämmelser.

Överenskommelsen reglerar i huvudsak byggande i vatten, vattenreglering, fiskefrågor och skydd mot vattenförorening.

För tillämpningen av överenskommelsen finns en ständig, av staterna gemensamt tillsatt, kommission benämnd Finsk-svenska gränsälvskommisionen (kap. 2, art. 1). I samråd med nationella myn-

⁹⁹ Prop. 1971:137.

Fiskelagen (1993:787) gäller för fiske i den ekonomiska zonen. Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln gäller för rätten att i zonen utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar (4 §).

I fråga om andra naturtillgångar i den ekonomiska zonen än de som omfattas av nyssnämnda lagar krävs det tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för

1. utforskning, utvinning och annat utnyttjande av sådana naturtillgångar,

2. uppförande och användning av konstgjorda öar, samt

3. uppförande och användning i kommersiellt syfte av anläggningar och andra inrättningar (5 §).

Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, såsom att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter, främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser samt att trygga säkerheten.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att iakttä nämnda föreskrifter eller bedriver verksamhet eller utövar forskning utan tillstånd eller anmälan, eller som åsidosätter ett villkor som meddelats, döms till böter. Detsamma gäller den som fortsätter att bedriva verksamhet efter det att tillsynsmyndigheten förbjudit denna. I förarbetena¹⁰¹ har redovisats de överväganden som gjorts i fråga om lämpligheten av att begränsa påföljden till böter.

11.40.2 Befogenheter

För kontrollverksamhet

När Kustbevakningen utövar tillsyn är den som bedriver verksamhet i zonen skyldig att på begäran lämna en kustbevakningstjänsteman de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Kustbevakningen får meddela de förelägganden som behövs för att lagen och sådana föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av denna ska efterlevas (13 §). Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Om en verksamhet bedrivs på sådant sätt att den medför uppenbar fara för miljön eller något annat allmänt eller enskilt intresse, får verksamheten förbjudas (14 §).

¹⁰¹ A. prop. s. 42 f.

För brottsbekämpning

Enligt 1 § tredje stycket LKP har Kustbevakningen till uppgift att bedriva övervakning i den ekonomiska zonen för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra förordningar avseende bl.a. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken eller kontinentalsockeln. En kustbevakningstjänsteman har således rätt att ingripa i den ekonomiska zonen mot vissa överträdelser och har då de befogenheter som följer av LKP (se vidare avsnitt 12.12).

11.41 Lagen om kontinentalsockeln och kontinentalsockelförordningen

11.41.1 Allmänt om regleringen

Kontinentalsockeln består enligt 1 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln i princip av havsbotten och dess underlag inom allmänt vattenområde samt inom det havsområde utanför Sveriges territorialgräns som regeringen bestämmer.

Rätten att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar tillhör staten (2 §). Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela tillstånd för annan än staten att genom geofysiska mätningar, borrhning eller på annat sätt utforska kontinentalsockeln och att utvinna naturtillgångar från denna (3 §).

Till skydd för anläggning för att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från denna ska det finnas en säkerhetszon av högst 500 meter. Fartyg får inte utan särskilt tillstånd segla in i en sådan säkerhetszon utan medgivande av anläggningens ägare (6 §).

Det krävs som huvudregel tillstånd av regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, för att lägga ut undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln utanför territorialgränsen (15 a §). Ett sådant tillstånd ska förenas med de villkor som behövs. Med stöd av kontinentalsockelförordningen (1966:315) utövar Kustbevakningen tillsyn över sådana tillstånd och villkor som nyss nämnts.

Den som utan lov utforskar kontinentalsockeln eller utvinna naturtillgångar från denna, eller vidtar åtgärd för sådan utforskning eller utvinning, döms till böter eller fängelse i högst sex månader (11 § första stycket).

Till samma straff döms den som bryter mot ett villkor som har meddelats med stöd av lagen, den som inte följer tillsynsmyndighets krav eller föreskrifter och den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter (11 § andra stycket).

Den som överträder ett förbud att segla in i en säkerhetszon, eller inte beaktar föreskrifter för att trygga zonen, döms till böter (11 § tredje stycket).

För vissa av brotten (11 § första och tredje styckena) får åtal väckas först efter tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (14 § tredje stycket). Det innebär att utrymmet för omedelbart ingripande inte är lika stort som vid övriga brott mot lagen.

Den som underlåter att anmäla en vetenskaplig undersökning eller annan inte tillståndspliktig undersökning kan dömas till böter (8 § förordningen, jfr 3 § andra och tredje styckena). Undersökning som inte kräver tillstånd ska anmälas skriftligen till SGU minst fjorton dagar före arbetets början (3 § tredje stycket i förordningen).

SGU har huvudansvaret för att lagen efterlevs (2 § förordningen). Kustbevakningen ska på begäran biträda vid tillsynen. Kustbevakningen har emellertid, som redan nämnts, ett självständigt ansvar för tillsynen över utläggning av undervattenskablar och rörledningar (15 a § lagen och 2 a § förordningen).

11.41.2 Befogenheter

För kontrollverksamhet

Den som utövar tillsyn enligt lagen om kontinentalsockeln över tillståndspliktig verksamhet har rätt till tillträde till anläggning, fartyg eller luftfartyg, där verksamheten bedrivs. Innehavaren ska på anfordran lämna de upplysningar och handlingar som krävs för tillsynen (8 § tredje stycket).

För brottsbekämpning

Enligt 1 § första stycket 8 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott mot lagstiftningen om kontinentalsockeln och har då de befogenheter som följer av LKP.

Jakt och fiske m.m.

11.42 Fiskelagen och förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

11.42.1 Allmänt om regleringen

Nationella regler om fiskerikontroll finns bl.a. i fiskelagen (1993:787) och i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.¹⁰²

Kustbevakningen har till uppgift att inom sitt verksamhetsområde kontrollera att bestämmelser om fiske efterlevs (5 kap. 5 § förordningen). Kontrollen omfattar såväl yrkesfisket i havet och längs kusten som yrkesfisket i Väner och Mälaren. Även fritidsfisket på allmänt vatten utefter kusterna och i nämnda sjöar övervakas av Kustbevakningen.

Övervakningen av yrkesfisket sker främst genom kontroller till havs samt observationer från flyget, medan övervakningen av fritidsfisket är en del av den allmänna rutinpatrulleringen, mestadels i kustnära områden och i skärgårdar.¹⁰³

Geografiskt och sakligt är Kustbevakningens tillsynsansvar avgränsat så att myndigheten till sjöss inom sitt verksamhetsområde ska kontrollera efterlevnaden av fiskelagen och andra bestämmelser om fiske (5 kap. 5 § förordningen).

Fiskelagen innehåller straffbestämmelser (37–42 §§). För vissa brott ingår fängelse i straffskalan. Otillåtet fiske i ett särskilt skyddsvärt område kan dessutom utgöra ett brott mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 § miljöbalken. Påföljden för sådana brott är böter eller fängelse i högst två år (se avsnitt 11.32).

Den som har begått brott enligt fiskelagen inom Sveriges ekonomiska zon döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottbalken inte är tillämplig (49 §).

¹⁰² Se även Kustbevakningens uppgifter enligt lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, avsnitt 11.43.

¹⁰³ För en närmare redogörelse, se SOU 2005:27 s. 108.

11.42.2 Befogenheter

För kontrollverksamhet

I egenskap av tillsynsmyndighet har Kustbevakningen, och därmed också en tjänsteman vid Kustbevakningen, enligt 34 § fiskelagen rätt att

- få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras, för att göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen,

- på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och

- få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden.

Fiskelagen och förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ger ingen uttrycklig rätt att stoppa ett fartyg eller fordon för att genomföra åtgärder enligt första strecksatsen ovan.

Såväl svenska som utländska fartyg kan emellertid kontrolleras med avseende på att fisket sker på tillåten plats och tid och inryms i tillåtna volymer samt att fisken fångas med tillåtna redskap. Därutöver kan bl.a. loggboksuppgifter och utländska fartygs tillstånd att fiska kontrolleras.

För brottsbekämpning

Enligt 1 § första stycket 3 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott vid fiske och har då de befogenheter som följer av LKP.

Med stöd av 47 § fiskelagen har en kustbevakningstjänsteman dessutom rätt att ta egendom i beslag i de fall där någon ertappas på bar gärning när han begår brott mot fiskelagen. Då får en kustbevakningstjänsteman ta fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål i beslag, under förutsättning att dessa skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet eller kan antas bli föremål för förverkande enligt lagen. Om egendom har tagits i beslag ska detta skyndsamt anmälas till polismyndighet eller åklagarmyndighet, som ska pröva om beslaget ska bestå.

I den i avsnitt 13.2.3 redovisade propositionen om administrativa sanktioner på yrkesfiskets område¹⁰⁴ föreslås vissa ändringar i fiskelagen i syfte att effektivisera sanktionssystemet. Regeringen har bl.a. föreslagit att en sanktionsavgift införs för den som bryter mot fiskelagstiftningen (förslag till ny 50 a § fiskelagen). För sådana gärningar som föranleder sanktionsavgift ska inte dömas till ansvar (40 b §).

11.43 Lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

11.43.1 Allmänt om regleringen

Lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken innehåller de bestämmelser som behövs för att EG:s gemensamma fiskeripolitik ska genomföras i Sverige. Lagen omfattar EG:s förordningar om åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskresurserna, strukturåtgärder för fiskerinäringen och marknadsreglering av fisk och fiskprodukter (1 § andra stycket).

Lagen innehåller en straffbestämmelse (11 §) som är subsidiär i förhållande till brottsbalken, smugglingslagen och fiskelagen (12 § andra stycket). Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen i fråga om uppgiftsskyldighet, kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fisk och fiskprodukter kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. I första hand tillämpas alltså fiskelagens straffbestämmelser. Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom otillåtet fiske eller genom att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst i strid mot bestämmelserna eller genom att bryta mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet döms till böter eller fängelse i högst ett år (40 § andra stycket fiskelagen).

Den föreslagna sanktionsavgiften (se avsnitt 11.42.2) kommer även att kunna användas vid överträdelse av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

¹⁰⁴ Prop. 2007/08:107.

11.43.2 Befogenheter

För kontrollverksamhet

Kustbevakningen har rätt att utfärda de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska efterlevas. Myndigheten får också besluta om vite (5 §).

För tillsyn enligt lagen har Kustbevakningen rätt att få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk eller fiskprodukter hanteras (6 § första stycket). Vidare får myndigheten göra de undersökningar och ta de prover som behövs och har dessutom rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen (6 § andra stycket). På begäran ska polisen lämna den hjälp som behövs för tillsynen (6 § tredje stycket).

Inte heller lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ger en uttrycklig rätt att, utöver tillträde, också få stoppa fartyg eller fordon.

För brottbekämpning

Enligt 1 § första stycket 3 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott vid fiske och har då de befogenheter som följer av LKP. Rätten att ingripa omfattar såväl brott mot 40 § andra stycket fiskelagen som 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

11.44 Lagen om fiskevårdsområden

11.44.1 Allmänt om regleringen

Lagen (1981:533) om fiskevårdsområden syftar till att samordna fiskets bedrivande och fiskevården genom att sammanföra två eller flera fastigheter till ett fiskevårdsområde. Inom ett sådant område bildar fiskerättsinnehavarna en fiskevårdsområdesförening. Lagen innehåller en särskild straffbestämmelse (30 §). Under förutsättning att en gärning inte är belagd med straff i annan författning kan den som har rätt att fiska inom ett fiskevårdsområde och som bryter mot de regler som enligt stadgarna eller fiskestämmans beslut gäller

för fisket inom sådant område dömas till böter. Brottet får emellertid endast åtalas av åklagare efter angivelse av målsägande.

11.44.2 Befogenheter

Enligt 1 § första stycket 3 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott vid fiske och har då de befogenheter som följer av LKP. Rätten att ingripa omfattar även straffbestämmelsen i lagen om fiskevårdsområden.

11.45 Jaktlagen och jaktförordningen

11.45.1 Allmänt om regleringen

Jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905) innehåller civilrättsliga bestämmelser som reglerar jakträtten, frågor om viltvård och hur jakt får bedrivas inom svenskt territorium. Jaktlagen gäller även inom Sveriges ekonomiska zon samt beträffande jakt från svenskt fartyg på det fria havet utanför den ekonomiska zonen (1 § andra stycket).

Av lagen följer bl.a. att fastighetsägaren har jakträtt på allmänt vatten, som gränsar till en fastighets strand, intill etthundra meter från strandlinjen. På annat allmänt vatten liksom på sådana holmar, klippor och skär, som inte hör till något hemman, får jakt bedrivas endast efter särskilt tillstånd. Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, länsstyrelsen får genom beslut i det särskilda fallet eller genom föreskrifter meddela tillstånd (12 §).

I lagen finns ansvarsbestämmelser. Brotten rubriceras som jaktbrott eller grovt jaktbrott (43 och 44 §§). I straffskalan för dessa brott ingår fängelse. För vissa brott är straffet böter (45 §). Otillåten jakt i ett särskilt skyddsvärt område kan utgöra ett brott mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 § miljöbalken. Påföljden för sådana brott är böter eller fängelse i högst två år.

Enligt 52 § jaktförordningen ska den som jagar medföra jaktkort som visar att viltvårdsavgiften är betald. Kortet ska på uppmaning visas upp för bl.a. tjänsteman vid Kustbevakningen.

Enligt 9 a § jaktförordningen förbjuds jakt på val från svenskt fartyg på det fria havet utanför Sveriges ekonomiska zon.

Den som har begått brott enligt jaktlagen inom Sveriges ekonomiska zon döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig (51 a §).

11.45.2 Befogenheter

Enligt 1 § första stycket 2 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott vid jakt och har då de befogenheter som följer av LKP.

En tjänsteman vid Kustbevakningen har dessutom enligt 47 § jaktlagen rätt att under vissa förhållanden ta egendom i beslag. Beslagsrätten gäller om någon ertappas på bar gärning då han begår jaktbrott. Beslag får avse vilt och sådan egendom som enligt jaktlagen kan antas bli förverkad eller som kan antas ha betydelse för utredningen om brottet. Har egendom tagits i beslag ska detta skyndsamt anmälas till polisen eller åklagare.

11.46 Vapenlagen

11.46.1 Allmänt om regleringen

Vapenlagen (1996:67) innehåller regler om skjutvapen och ammunition samt vissa föremål som jämföras med skjutvapen, t.ex. tårgas, slutstycken och anordningar som kan bäras i handen och är avsedda att med elektrisk ström bedöva människor eller tillfoga dem smärta (1 kap. 1–3 §§). Lagen reglerar också bl.a. tillståndsplikt, register, utlåning, förvaring och transport av vapen samt straff och förverkande.

Den som uppsåtligen innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet döms för vapenbrott till fängelse i högst ett år eller, om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om gärningen har begåtts av oaktsamhet, eller om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader (9 kap. 1 §). Till samma straff döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bl.a. missbrukar rätten att inneha ett skjutvapen genom att använda det för något annat ändamål än det som han eller hon är berättigad till, bryter mot bestämmelserna om förvaring, innehar ammunition utan att ha rätt till det eller inte följer ett beslut om att

lämna över ammunition för inlösen eller överlåter ammunition till någon som inte har rätt att inneha ammunitionen (9 kap. 2 §). Vidare döms den till böter som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelser om att på visst sätt anmäla utförsel eller utlåning av skjutvapen (9 kap. 3 §)

Lagen reglerar inte olovlig införsel av vapen eller ammunition och försök till sådant brott. Detta regleras i stället i smugglingslagen (9 kap. 4 §).

11.46.2 Befogenheter

För kontrollverksamhet

Det är framför allt när en kustbevakningstjänsteman ingriper vid brott mot jaktlagstiftningen som de administrativa bestämmelserna i vapenlagen om omhändertagande aktualiseras.

Personal vid bl.a. Kustbevakningen får nämligen, om risken för missbruk är överhängande, ta hand om vapen eller ammunition även utan ett beslut av polismyndigheten (6 kap. 4 § andra stycket). En sådan åtgärd ska skyndsamt anmälas till polismyndigheten, som omedelbart ska pröva om omhändertagandet ska bestå.

Vidare har personal vid Kustbevakningen rätt att omhänderta ett skjutvapen som någon medför utan att kunna visa att han eller hon har rätt att inneha vapnet (6 kap. 4 a §).

För brottsbekämpning

Enligt 1 § första stycket 2 LKP får en kustbevakningstjänsteman ingripa mot brott vid jakt. Det är tveksamt om den bestämmelsen ger stöd för att ingripa också vid brott mot vapenlagstiftningen. Personal vid Kustbevakningen har dock samma rätt som en polisman att ta sådan egendom i beslag som skäligen kan antas vara förverkad enligt vapenlagen (9 kap. 6 §).

11.47 Lagen om skatt på energi

11.47.1 Allmänt om regleringen

Lagen (1994:1776) om skatt på energi innehåller bestämmelser om energiskatt, koldioxidskatt och svavelskatt på bränslen samt energiskatt på elektrisk kraft. Eftersom det gäller olika skattesatser beroende på hur energin används, ska bränsle i vissa fall förses med märkämmen. Syftet är att hindra att lågbeskattat bränsle används i strid med bestämmelserna i lagen.

Enligt 2 kap. 9 § får en bränsletank som förser motor på bl.a. båt med bränsle inte innehålla någon oljeprodukt som enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen är försedd med märkämmen. Undantag gäller för båtar för vilka fartygstillstånd meddelats enligt fiskelagen. I 10 kap. 1 och 2 §§ straffbeläggs bl.a. att i strid med lagen avlägsna märkämmen från oljeprodukter eller att på annat sätt ta befattning med oljeprodukter för vilka energiskatt inte betalats i enlighet med lagen. I straffskalan ingår böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet har rört betydande värden eller det i annat fall är att anse som grovt döms till fängelse i högst två år, om förfarandet inte utgör led i en gärning som är belagd med strängare straff i skattebrottslagen (1971:69).

Polismyndigheterna ska övervaka att straffbestämmelserna i lagen efterlevs när det gäller motordrivna fordon, medan Tullverket har motsvarande uppgift vid gränskontroll och Kustbevakningen ska utöva tillsyn över båtar (10 kap. 9 §). Polismyndigheterna ska emellertid utöva sådan tillsyn inom områden som inte övervakas av Kustbevakningen. Kustbevakningens uppdrag enligt lagen är att bevaka att det inte i strid med lagen används märkta oljeprodukter i båtar eller att märkämmen avlägsnas.

11.47.2 Befogenheter

För kontrollverksamhet

För att kunna kontrollera att bestämmelserna i lagen följs har Kustbevakningen som tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till låsta utrymmen i båtar. Myndigheten har vidare rätt att få de upplysningar, handlingar och prov som behövs för tillsynen (10 kap. 10 §).

För brottsbekämpning

Med stöd av 1 § första stycket 12 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott som rör användning och märkning av oljeprodukter och har då de befogenheter som följer av LKP.

Internationellt samarbete rörande brottsbekämpning och internationell rättslig hjälp**11.48 Lagen och förordningen om internationellt polisiärt samarbete****11.48.1 Allmänt om regleringen**

Som ett led i Schengensamarbetet finns i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete bestämmelser om samarbete mellan svenska brottsbekämpande myndigheter och motsvarande myndigheter i andra medlemsstater i EU samt i Norge och Island. I lagen regleras bl.a. i vilken utsträckning utländska tjänstemän får verka i Sverige när de övervakar eller förföljer en utlänning som har tagit sig in i Sverige från ett annat land och vice versa. Som svenska tjänstemän räknas enligt lagen svenska polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän, när de enligt lag eller annan författning har polisiära befogenheter (2 §).

Gränsöverskridande övervakning kan innebära överskridande av alla typer av gränser och skiljer sig därmed i ett väsentligt avseende från gränsöverskridande förföljande, som bara får ske över en landgräns (4 §).

Enligt huvudregeln ska samtycke till gränsöverskridande övervakning inhämtas i förväg, alltså innan gränsen överskrids. Begäran ska ställas till en av varje land särskilt utsedd centralmyndighet, för svensk del Rikspolisstyrelsen. I brådskande fall kan dock verksamheten fortsätta över gränsen till mottagande stat, utan föregående samtycke. I sådana fall ska mottagande stat kontaktas senast i samband med gränsöverskridandet.

Berörd svensk myndighet ska dessutom samråda med vederbörande polismyndighet eller åklagare, innan den fattar beslut om samtycke till gränsöverskridande övervakning in i Sverige om det pågår

en förundersökning i Sverige avseende den person som är föremål för övervakningen.¹⁰⁵

Om de utländska tjänstemännen använder statsfartyg eller statsluftfartyg ska samråd också ske med Försvarsmakten innan samtycke till gränsöverskridande övervakning eller gränsöverskridande förföljande ges.

All övervakning in på en annan stats territorium ska ske med iakttagande av den stats lagar och de övriga villkor som mottagande stats myndigheter ställer upp.

Fortsatt förföljande över gräns är ett mer ingripande förfarande än övervakning (5 §). En Schengenstats polismän får i vissa fall förfölja en flyende gärningsman över gränsen in till en grannstat som är ansluten till Schengensamarbetet. Det huvudsakliga syftet med förföljandet ska vara att säkerställa ett utlämningsförfarande till den Schengenstat varifrån förföljandet upptogs.

För att fortsatt förföljande ska bli aktuellt krävs att den flyende antingen har tagits på bar gärning för vissa brott eller för medhjälp till sådant brott, eller har rymt från häkte eller fängelse (5 §).

Enligt huvudregeln får förföljande ske först efter samtycke från den mottagande staten. Om de förföljande inte hinner eller inte kan inhämta samtycke i förväg kan kravet frångås (5 § andra stycket). Den mottagande staten ska dock underrättas om förföljandet senast i samband med att gränsen passeras. Den mottagande staten har alltid rätt att när som helst beordra att förföljandet på dess territorium genast ska upphöra. Den har också rätt att meddela instruktioner som de förföljande polismännen ska lyda. Vidare ska allt förföljande in på ett annat lands territorium ske med iakttagande av den mottagande stats lagar och de övriga villkor som landet ställer upp i enlighet med konventionens bestämmelser.

Förföljande tjänstemän får stoppa och omhänderta den flyende till dess att det mottagande landets tjänstemän kan överta omhändertagandet eller identifiera den flyende (6 §). När en person omhändertas får utländska tjänstemän av säkerhetsskäl kroppsvisitera den omhändertagne, omhänderta föremål och belägga den omhändertagne med handfängsel (7 §).

I lagen regleras också polisiärt samarbete i Öresundsregionen. Danska polismän har på svenskt territorium på Öresundsförbindelsen bl.a. samma befogenheter att ingripa mot hot mot den allmänna

¹⁰⁵ 1 § förordningen (2000:388) om internationellt polisiärt samarbete.

ordningen och säkerheten som svenska polismän har enligt lag eller annan författning (9 §).

11.48.2 Befogenheter

Varje Schengenstat ska anmäla vilka slags tjänstemän som har rätt att genomföra fortsatt övervakning eller förföljande in på en annan Schengenstats territorium. För svensk del har anmälts polismän, tulltjänstemän när de har polisiära befogenheter samt tjänstemän vid Kustbevakningen i samband med övervakning till sjöss. Denna förklaring har tagits in i det svenska anslutningsavtalet.¹⁰⁶

Lagen ger således en tjänsteman vid Kustbevakningen rätt att i vissa fall utföra gränsöverskridande övervakning in på ett annat lands sjöterritorium (15 §). Rikspolisstyrelsen får också i ett enskilt fall överlämna ett sådant ärende till Kustbevakningen. Har detta skett, ansvarar Kustbevakningen även för andra kontakter med anledning av ärendet (15 § andra stycket).

I befogenheterna ingår att stoppa och omhänderta den flyende till dess att den andra statens tjänstemän kan överta omhändertagandet eller identifiera den flyende (6 § andra stycket).

11.49 Lagen och förordningen om internationellt tullsamarbete

11.49.1 Allmänt om regleringen

Liksom det finns internationellt polissamarbete, samarbetar Tullverket och Kustbevakningen med andra länders tullmyndigheter. Detta samarbete regleras i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete. Syftet är att förhindra, upptäcka, utreda och beivra överträdelser av tullbestämmelser. I lagen anges att Tullverket eller annan behörig myndighet ska bistå utländsk myndighet och mellanfolklig organisation. Behöriga myndigheter är Rikspolisstyrelsen, polismyndigheter, Kustbevakningen och Jordbruksverket (1kap. 5 §). Tullverket har ansvaret för samordningen av samarbetet.

Vid internationellt tullsamarbete kan de svenska myndigheterna agera endast inom ramen för sina befogenheter enligt nationell lagstiftning (1 kap. 3§).

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:42 s. 20.

Samarbetet får inte innebära att en åtgärd vidtas som strider mot svensk författning eller svenska allmänna rättsprinciper. Samarbetet består bl.a. i att länderna självmant eller efter ansökan ska delge varandra uppgifter som behövs för tullsamarbetet. Detta gäller även om uppgiften omfattas av sekretess enligt sekretesslagen. Svensk myndighet har också rätt att inleda utredning om överträdelse av tullbestämmelser i en annan stat. I en sådan utredning får utländsk tjänsteman närvara.

11.49.2 Befogenheter

Enligt 2 kap. 10 § lagen om internationellt tullsamarbete får en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen i samband med utredning av brott som också motsvarar brott enligt svensk lag vidta åtgärder enligt 19–20 §§, 22 § och 26 § samt 27 § första och andra styckena smugglingslagen. I avsnitt 11.5 har vi redogjort för vad det innebär. Kustbevakningen omfattas av regleringen när myndigheten utför gränskontroll till sjöss eller medverkar i polisens eller Tullverkets kontrollverksamhet rörande person- eller varukontroll.¹⁰⁷ På samma sätt som i lagen om internationellt polisiärt samarbete regleras rätten att företa gränsöverskridande övervakning och gränsöverskridande förföljande.

I befogenheterna ingår att stoppa och omhänderta en flyende gärningsman till dess att den andra statens tjänstemän kan överta omhändertagandet eller identifiera den flyende (3 kap. 3 §).

En grundläggande förutsättning för att kunna använda tvångsmedel inom ramen för det internationella tullsamarbetet är att den aktuella gärningen utgör ett brott såväl i den ansökande staten som i Sverige.

Tvångsmedel får inte användas i syfte att säkra förverkande av egendom utan endast i utredningssyfte.

Om en åtgärd i samband med utredningen kräver åklagares eller domstols beslut enligt 23, 27 eller 28 kap. rättegångsbalken eller smugglingslagen, ska ansökan i den delen betraktas som en ansökan om rättslig hjälp och handläggas enligt reglerna i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Lagen reglerar, som nyss nämnts, gränsöverskridande övervakning. Med detta avses att en utländsk tjänsteman får fortsätta en i sin stat påbörjad övervakning av en gärningsman som är skäligen misstänkt

¹⁰⁷ Prop. 1999/2000:122 s. 30 f.

för brott som anges i artikel 19.2 i tullsamarbetskonventionen, om Tullverket eller annan svensk behörig myndighet samtycker till det. De brott som avses är bl.a. olaglig handel med narkotika och psykotropa ämnen, vapen, ammunition, sprängämnen, kulturföremål, farligt och giftigt avfall, kärnmaterial och material eller utrustning avsedd för framställning av kärnvapen samt gränsöverskridande handel med skattepliktiga varor för att undgå skatt (3 kap. 1 §).

Om föregående samtycke inte hinner inhämtas får övervakningen ändå fortsätta, men då måste den utländska tjänstemannen i samband med gränsöverskridandet anmäla detta till Tullverket eller annan behörig myndighet så snart det är möjligt samt begära svenskt bistånd i utredningen.

Till skillnad mot gränsöverskridande övervakning får gränsöverskridande förföljande bara ske om en person tas på bar gärning i färd med att begå ett brott på vilket fängelse i mer än ett år finns i den svenska straffskalan, vilket exempelvis gäller smuglingsbrott som inte är ringa (3 kap. 2 §).

En svensk behörig tjänsteman har rätt att i brådskande fall på motsvarande sätt övervaka eller förfölja en misstänkt in på en angränsande stats territorium. Som framgått ovan är Kustbevakningen behörig myndighet enligt lagen.

11.50 Lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder

11.50.1 Allmänt om regleringen

Om en europeisk stat har meddelat ett rättsligt avgörande och begär att en annan stat ska gripa och överlämna en eftersökt person för lagföring eller verkställighet tillämpas lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Lagen tillämpas också för överlämnade av svenska medborgare.

Enligt 2 kap. 2 § ska överlämnande ske antingen om överlämnandet avser lagföring (om gärningen utgör brott enligt svensk lagstiftning samt det för brottet är föreskrivet en frihetsberövande påföljd i ett år eller mer) eller om överlämnandet avser verkställighet (och den utdömda påföljden innebär ett frihetsberövande i minst fyra månader). I lagen anges också när överlämnande inte får ske (2 kap. 3–6 §§). Det gäller bl.a. om arresteringsordern är bristfällig, om den eftersökte ska överlämnas till tredje stat eller Internationella

brottmålsdomstolen, om den dömda var under 15 år när gärningen begicks eller om överlämnandet skulle strida mot Europakonventionen.

En arresteringsorder kan översändas genom Schengens informationssystem eller annat system för eftersökning av personer som är misstänkta för brott. En arresteringsorder kan också skickas direkt till behörig åklagare i den region där man antar att den eftersökte befinner sig (4 kap. 1 §).

Allmän åklagare är ansvarig för handläggningen av ärenden om överlämnande. Åklagaren utreder om det finns grund för överlämnande och fattar beslut om anhållande av eller reseförbud eller anmälningsplikt för den efterlyste (4 kap. 3 §). Allmän domstol beslutar om överlämnande, men åklagaren får avslå en begäran.

11.50.2 Befogenheter

I brådskande fall får en tjänsteman vid Kustbevakningen, även utan ett anhållningsbeslut, gripa den som är efterlyst i en arresteringsorder som har översänts genom Schengens informationssystem (4 kap. 5 § lagen). Kustbevakningen har direktåtkomst till detta enligt 10 § förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem.

Om arresteringsordern innehåller en begäran om beslag får, i samband med att den eftersökte frihetsberövas, husrannsakan göras för att söka efter föremål som får tas i beslag. Enligt huvudregeln beslutar åklagaren om sådan husrannsakan, men i brådskande fall får en kustbevakningstjänsteman göra husrannsakan utan föregående beslut (4 kap. 7 § lagen).

När någon har gripits ska åklagaren genast inleda en utredning om det finns förutsättningar för överlämnande från Sverige. Utredningen ska göras enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (4 kap. 3 §).

11.51 Lagen om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar

11.51.1 Allmänt om regleringen

Lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar genomför ett rambeslut, vars syfte är att förbättra det polisiära och straffrättsliga samarbetet mellan EU:s medlemsstater

i kampen mot den gränsöverskridande brottsligheten.¹⁰⁸ Behöriga myndigheter i två eller flera medlemsstater får genom en överenskommelse inrätta en gemensam utredningsgrupp för brottsutredning i en eller flera av de medlemsstater som inrättar gruppen. När så skett mellan myndigheter i Sverige och i en eller flera andra EU-stater, tillämpas lagen om gemensamma utredningsgrupper för brottsutredningar. De utredningsgrupper som inrättas med stöd av någon annan internationell överenskommelse omfattas inte av lagen.

En gemensam utredningsgrupp får endast inrättas för ett särskilt syfte och för begränsad tid (2 §). Om förundersökning har inletts i Sverige, får beslut om inrättande av en utredningsgrupp fattas av den åklagare eller den myndighet som leder förundersökningen. Om svensk förundersökning varken pågår eller inleds kan Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen eller Tullverket besluta om att inrätta en gemensam utredningsgrupp (3 §).

Kustbevakningen kan komma att ingå en överenskommelse om att inrätta en gemensam utredningsgrupp som ska vara verksam antingen i Sverige eller i en annan medlemsstat inom unionen i två situationer. Den ena är om Kustbevakningen leder en förundersökning.¹⁰⁹ Den andra är om det inte pågår någon svensk förundersökning och det inte heller finns några skäl att inleda en dylik för brotten i fråga, men det ändå finns ett behov för Kustbevakningen och en utländsk myndighet att tillsätta en gemensam utredningsgrupp.

Om en åklagare beslutar att inrätta en utredningsgrupp med svenskt deltagande kan även tjänstemän från Kustbevakningen, polis- män eller tulltjänstemän delta i denna.

Det ska framgå av överenskommelsen vilka tjänstemän som ingår i den gemensamma utredningsgruppen och under vilken tid gruppen ska vara verksam.

11.51.2 Befogenheter

Lagen ger inte några särskilda befogenheter att vidta åtgärder. Om det för den gemensamma utredningsgruppens arbete krävs att en utredningsåtgärd vidtas i Sverige, och åtgärden i fråga inte kan utföras inom ramen för en pågående svensk förundersökning, kan en svensk

¹⁰⁸ Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om gemensamma utredningsgrupper, 2002/465/RIF, prop. 2001/02:71 och 2003/04:4.

¹⁰⁹ Gäller för närvarande bara vissa brott mot vattenföreningenslagen, se avsnitt 11.3.3.

tjänsteman, t.ex. vid Kustbevakningen, som deltar i utredningsgruppen ansöka om den utredningsåtgärd som behövs för den gemensamma gruppens arbete i Sverige. I fråga om en sådan ansökan tillämpas lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål på motsvarande sätt som om ansökan hade gjorts av en utländsk myndighet (4 §), se nästa avsnitt.

Lagen innehåller också vissa bestämmelser om s.k. kontrollerade leveranser (10–14 §§). Med detta avses att en viss förbjuden vara, oftast narkotika, tillåts passera gränsen utan att myndigheterna ingriper, i syfte att man ska kunna spåra upp de personer som ligger bakom brottet. Sedan åklagare har lämnat sitt tillstånd till en kontrollerad leverans, kan Kustbevakningen begära att en sådan ska företas utomlands. Har en utländsk myndighet begärt att få genomföra en kontrollerad leverans i Sverige kan Kustbevakningen delta i övervakningen av leveransen om detta är nödvändigt för genomförandet.

11.52 Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål

11.52.1 Allmänt om regleringen

I lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål finns bestämmelser om skyldigheten att på utländsk myndighets begäran vidta åtgärder som bl.a. förhör under förundersökning, bevisupptagning, telefonförhör, kvarstad, husrannsakan och att använda hemliga tvångsmedel. I lagen finns motsvarande bestämmelser om hur Sverige kan begära rättslig hjälp utomlands.

En utländsk stats begäran om rättslig hjälp i Sverige handläggs av åklagare och domstol, under förutsättning att åtgärden kan vidtas enligt svensk lag under en förundersökning eller rättegång. I vissa fall får rättslig hjälp beviljas även om den misstänkta gärningen inte utgör brott enligt svensk lagstiftning.

11.52.2 Befogenheter

En ansökan om rättslig hjälp i Sverige görs av en utländsk åklagare, undersökningsdomare, annan domare eller domstol eller av någon annan som enligt en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige får göra en sådan ansökan (2 kap. 3 §). Ansökan ska som huvudregel ges in till Justitiedepartementet, som vidare-

befordrar den till behörig myndighet (2 kap. 6 §). En ansökan från ett annat nordiskt land eller en medlemsstat inom EU får sändas direkt till behörig åklagare eller domstol.

Åklagaren anses vid verkställigheten av en begäran om rättslig hjälp kunna begära biträde av en polismyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen i samma utsträckning som för en motsvarande svensk förundersökningsåtgärd.

11.53 Lagen om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut

11.53.1 Allmänt om regleringen

Inom EU tillämpas ett förenklat förfarande för verkställighet av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial. Regleringen bygger på ett rambeslut.¹¹⁰

Förfarandet regleras i lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet i Europeiska unionen av frysningsbeslut. Med frysningsbeslut avses dels beslut om kvarstad enligt 26 kap. rättegångsbalken som avser värdet av förverkad egendom, dels svenskt beslut om beslag enligt lagen, dels vissa motsvarande beslut som har meddelats av en rättslig myndighet i en annan EU-stat. Handläggningen i Sverige hanteras av åklagare enligt de närmare bestämmelser som anges i lagen samt i förordningen (2005:501) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut.

Verkställigheten i Sverige av ett utländskt frysningsbeslut sker enligt reglerna i 27 kap. 10–13 §§ rättegångsbalken om det är fråga om beslag och enligt reglerna om kvarstad i brottmål om frysningsbeslutet avser verkställighet av värdet av förverkad egendom (3 kap. 6 § lagen). Vid verkställigheten av beslag får husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning göras enligt reglerna i 28 kap. rättegångsbalken (3 kap. 10 § lagen). Vid verkställighet av kvarstadsbeslut får egendom tas i förvar till dess frysningsbeslutet har verkställts (3 kap. 11 § lagen).

En departementspromemoria med förslag om att Sverige ska anta rådets rambeslut om en europeisk bevisinhämtningsorder har nyligen remitterats (Ds 2008:9). Avsikten med rambeslutet är att på sikt ersätta traditionell rättslig hjälp inom EU med bevisinhämtnings-

¹¹⁰ Rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial.

åtgärder baserade på principen om ömsesidigt erkännande. Rambeslutet bygger vidare på systemet med frysning.

11.53.2 Befogenheter

Vid verkställighet av frysningsbeslut avseende beslag samt när egendom ska tas i förvar ska polismyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen biträda åklagaren (3 kap. 12 § lagen).

Fornminnen och sjöfynd m.m.

11.54 Lagen med vissa bestämmelser om sjöfynd

11.54.1 Allmänt om regleringen

Den som bärgar övergivna fartyg eller skeppsvrak eller redskap eller gods som hör till fartyg är, enligt lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd, skyldig att anmäla fyndet hos en polismyndighet, en tjänsteman vid Kustbevakningen eller en tulltjänsteman. Detta gäller oavsett om föremålet tas upp från botten eller anträffas flytande på vattnet eller uppdrivet på stranden. Har en tjänsteman vid Kustbevakningen tagit emot en sådan anmälan, ska han genast underrätta polismyndigheten om denna.

Lagens tillämpningsområde motsvarar i allt väsentligt svenskt inre vatten; se 1 § lagen med vissa bestämmelser om sjöfynd jämförd med 2 § lagen om Sveriges sjöterritorium.

Kustbevakningen har bemyndigats att utfärda intyg om ett sjöfynds värde. Om detta inte överstiger 100 kronor, enligt intyg av polismyndighet, Kustbevakningen eller annan som har rätt att utfärda sådana intyg, får polismyndigheten utan vidare besiktning och utan kungörande av bärgningen lämna ut fyndet till bärgaren. Detta gäller dock bara om polismyndigheten inte finner att fyndet av någon särskild anledning ska behandlas på annat sätt (7 §).

Den som underlåter att tillkännage hittegoods eller annans sak som man av misstag eller tillfällighet fått i besittning, straffas enligt 10 kap. 8 § brottsbalken för fyndförseelse. Straffet är böter. Den som uppsåtligen underlåter att fullgöra en sådan skyldighet med uppsåt att tillägna sig godset, eller som förfogar över godset på sådant sätt att annan frånhänds egendomen eller berövas sin rätt, döms enligt 10 kap. 4 § brottsbalken för olovligt förfogande till böter eller

fängelse i högst två år. Bestämmelsen om fyndförseelse är ett s.k. blankettstraffbud och dess tillämpning förutsätter reglering i annan lagstiftning. Lagen om sjöfynd är en sådan lagstiftning. Ett skeppsvrak är däremot att betrakta som fast fornlämning, om minst ett-hundra år kan antas ha gått sedan skeppet förliste.

11.54.2 Befogenheter

Enligt 1 § första stycket 9 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott som rör fornminnen och sjöfynd och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.55 Lagen och förordningen om kulturminnen m.m.

11.55.1 Allmänt om regleringen

Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) innehåller bestämmelser om ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen samt om utförsel och återlämnande av olagligt bortförda kulturföremål. Kulturminneslagen kompletteras av bestämmelserna i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. (kulturminnesförordningen).

Ett skeppsvrak som påträffas på havsbotten eller dess underlag utanför gränserna för nationell jurisdiktion och som bärgats av ett svenskt fartyg eller förts till Sverige tillfaller enligt 2 kap. 4 § tredje stycket kulturminneslagen staten, om minst ett-hundra år kan antas ha gått sedan skeppet blev vrak. Detsamma gäller enligt 2 kap. 3 § annat fornfynd som påträffas på sådan plats.

Enligt 2 kap. 5 § kulturminneslagen kan fornfynd som hör till skeppsvrak och som ska tillfalla eller hembjudas staten anmälas bl.a. till Kustbevakningen. Om Kustbevakningen tar emot ett fornfynd eller en anmälan därom, ska myndigheten genast underrätta Riksantikvarieämbetet om detta (8 § kulturminnesförordningen).

Lagen innehåller straffbestämmelser av olika slag. Den centrala bestämmelsen betecknas fornminnesbrott. Till böter eller fängelse i högst sex månader döms enligt 2 kap. 21 § kulturminneslagen den som

1. tillägnar sig eller eljest förvärvar, gömmer, skadar, ändrar eller avyttrar föremål som ska tillfalla staten eller hembjudas till staten eller

2. olovlig rubbar, tar bort, gräver ut, täcker över eller vidtar vissa andra åtgärder som ändrar eller skadar en fast fornlämning.

För grovt fornminnesbrott är straffet fängelse i högst fyra år. Försök och förberedelse till grovt fornminnesbrott är straffbart.

Den som av uppsåt eller oaktsamhet inte anmäler fornfynd döms till böter eller fängelse i högst sex månader (2 kap. 21 a §).

Den som olovligt för ut eller försöker föra ut ett kulturföremål kan enligt 5 kap. 17 § kulturminneslagen dömas till ansvar enligt bestämmelserna i smugglingslagen. Även vissa s.k. subsidiära förfaranden, såsom att befatta sig med smuggelgods, kan föranleda straffansvar.

I likhet med vad som angetts i avsnitt 11.54 kan i andra hand reglerna om olovligt förfogande i 10 kap. 4 § brottsbalken och fyndförseelse i 10 kap. 8 § brottsbalken aktualiseras.

11.55.2 Befogenheter

Enligt 1 § första stycket 9 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott som rör fornminnen och sjöfynd och har då de befogenheter som följer av LKP.

11.56 Lagen om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia

11.56.1 Allmänt om regleringen

I lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia finns bestämmelser till skydd för vraket och ett anslutande område i Östersjön (1 §). Dykning och annan undervattensverksamhet får (med vissa undantag) inte bedrivas där (2 §). Den som uppsåtligen bryter mot förbudet döms till böter eller fängelse i högst två år (3 §). Lagen bygger på tanken att varje otillåten undervattensverksamhet stör gravfriden.¹¹¹ Kriminaliseringen omfattar även försöksbrott.

¹¹¹ Prop. 1994/95:190 s. 10.

Vraket efter Estonia ligger i ett område som inte tillhör någon stat. Om någon överträder förbudet mot undervattensverksamhet begås brottet alltså utanför Sveriges territorium. Svensk domstol är trots detta behörig att döma för brott mot lagen (5 §). Eftersom det är fråga om brott förövade utom riket får åtal som huvudregel inte väckas utan särskilt åtalsförordnande från riksåklagaren eller regeringen.¹¹²

11.56.2 Befogenheter

Enligt 1 § första stycket 9 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott som rör fornminnen och sjöfynd och har då de befogenheter som följer av LKP. Det är tveksamt om brott mot föreskrifter i lagen kan anses omfattas av detta, utom möjligen i de fall där föremål avlägsnas från vraket. I övrigt torde det inte finnas något som ger en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa med stöd av LKP eller annan lagstiftning.

Skyddsobjekt och militära skyddsområden

11.57 Lagen och förordningen om samhällsviktiga anläggningar

11.57.1 Allmänt om regleringen

Lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen), som för närvarande är föremål för översyn,¹¹³ innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot sabotage, användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism), spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. I lagen finns också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet (1 §). I förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. finns kompletterande regler.

En anläggning eller ett område som behöver skyddas mot sabotage, spioneri eller terrorism, eller där farlig försvarsverksamhet bedrivs, kan förklaras utgöra skyddsobjekt (3 §). Detsamma gäller

¹¹² Se 2 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken samt förordningen (1993:1476) med bemyndigande för Riksåklagaren att väcka åtal i vissa fall.

¹¹³ Se avsnitt 13.6.3.

för militära fartyg och luftfartyg. Skyddsobjekt skyddas i allmänhet genom tillträdesförbud. Sådana förbud kan, om det är tillräckligt, ersättas med förbud endast mot viss verksamhet, som t.ex. fotografering eller dykning inom anläggningen eller området. Ett tillträdesförbud kan även kompletteras med fotograferingsförbud, ankringsförbud eller liknande. Beslut om tillträdesförbud eller annat förbud ska tydligt tillkännages genom skyltning eller på annat sätt.

Ett beslut om skyddsobjekt innebär som huvudregel att obehöriga inte har tillträde till objekten (7 §).

Om reglerna om skyddsobjekt inte ger tillräckligt skydd för en militär anläggning kan också ett område kring anläggningen skyddas som militärt skyddsområde (23 §). Inom militära skyddsområden får utlänningar inte uppehålla sig utan särskilt tillstånd.

För bevakning får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas som skyddsvakt (9 §). Bevakningspersonalen (skyddsvakter och polismän) har särskilda befogenheter.

Den som bevakar ett skyddsobjekt får besluta om kroppsvi-
sitation och undersökning av fordon, fartyg eller luftfartyg, om det behövs för uppgiften eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag (11 §). Vidare har bevakningspersonalen rätt att under vissa förutsättningar avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhändertaga personer (12 §). Skyddsvakter har dessutom inom skyddsobjektet och i dess närhet samma rätt som en polisman att gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage eller förberedelse till sådant brott samt att lägga beslag på föremål som personen för med sig (13 §). Gripanderätten omfattar även den som flyr från platsen. Dessutom får en skyddsvakt ta i beslag föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott mot lagen eller som kan antas vara förverkade (14 §).

Lagen innehåller ansvarsbestämmelser. Det är straffbelagt att bryta mot förbud mot tillträde till ett skyddsobjekt eller att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter för att få tillträde till ett skyddsobjekt. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken (35 §). Vidare är det straffbelagt för utlänningar att uppehålla sig inom militära skyddsområden när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer (36 §).

11.57.2 Befogenheter

Enligt 1 § första stycket 1 LKP har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa mot brott som rör skyddsobjekt och militära skyddsområden och har då de befogenheter som följer av LKP.

Lagstiftning med enbart administrativa befogenheter

11.58 Lagen och förordningen om skydd mot olyckor

11.58.1 Allmänt om regleringen

Kustbevakningen ansvarar enligt 4 kap. 5 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och 4 kap. 12 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor för miljöräddningstjänst till sjöss. Inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon ansvarar Kustbevakningen för räddningstjänst, när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller det föreligger en överhängande fara för detta. Ansvaret omfattar emellertid inte vattendrag, kanaler, hamnar och inte heller andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren (4 kap. 5 § lagen). Däremot ansvarar Kustbevakningen för sådana räddningsinsatser också i de delar av havet utanför Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon, där räddningstjänsten enligt internationella överenskommelser ankommer på svenska myndigheter (4 kap. 12 § andra stycket förordningen).

För miljöräddningstjänsten till sjöss ska det finnas en eller flera ledningscentraler (4 kap. 13 § förordningen). Ledningscentralen i Kustbevakningen Region Syd är myndighetens kontaktpunkt för miljöräddningssamarbetet inom IMO, EU, HELCOM, Bonnavalet, Köpenhamnsavtalet och Arktiska rådet (se avsnitt 5.3.5). Ledningscentralen utgör i dessa sammanhang svensk National Contact Center (NCC) respektive National Contact Point (NCP).

Kustbevakningen är skyldig att ha ett program för miljöräddningstjänsten till sjöss som innehåller uppgifter om myndighetens förmåga vid räddningsinsatser. Programmet ska också ge uppgifter om samverkan med kommuner, statliga myndigheter och berörda organisationer (4 kap. 14 § förordningen).

11.58.2 Befogenheter

För räddningsverksamhet

Lagen om skydd mot olyckor ger en räddningsledare särskilda befogenheter (6 kap. 2 §). Om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan förhindras på något annat sätt, får räddningsledaren vid en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som kan vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Den som uppsåtligen hindrar eller försöker hindra en sådan åtgärd döms enligt 10 kap. 3 § till böter.

Ingripanden vid miljöräddningstjänst till sjöss kan också ske med stöd av vattenföroreningslagen (se avsnitt 11.3.2). Det kan t.ex. vid oljeutsläpp bli aktuellt att meddela förbud mot ett fartygs avgång eller vidare resa, att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring eller att använda viss utrustning. Vidare kan det bli aktuellt att meddela föreläggande om att fartyget ska följa viss färdväg, att det ska anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats, eller att läktra olja eller annat skadligt ämne (7 kap. 5 § vattenföroreningslagen). Sådant förbud eller föreläggande får meddelas endast om Sjöfartsverkets beslut i frågan inte kan avvaktas (6 kap. 2 §).

För brottsbekämpning

Kustbevakningen har inte några befogenheter för brottsbekämpning enligt lagen.

11.59 Lagen och förordningen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa

11.59.1 Allmänt om regleringen

Lagen (2006:1570) och förordningen (2007:156) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa syftar till att genomföra Världshälsoorganisationens internationella hälsoreglemente.¹¹⁴

¹¹⁴ Antaget i Genève den 23 maj 2005.

Innan ett fartyg anlöper första svenska hamn eller senast vid ankomsten till hamnen ska befälhavaren på fartyget lämna information om hälsotillståndet ombord till Tullverket eller Kustbevakningen om

– befälhavaren har anledning att anta att smittämnen eller andra ämnen som kan utgöra ett internationellt hot mot människors hälsa finns ombord,

– fartyget kommer från en hamn i ett område som har förklarats drabbat av ett internationellt hot mot människors hälsa och ankomsten sker inom inkubationstiden för en smittsam sjukdom, eller

– det ombord på fartyget finns en person som har vistats inom ett område som har förklarats drabbat av ett internationellt hot mot människors hälsa under sådan tid att inkubationstiden för en smittsam sjukdom inte har gått ut vid fartygets ankomst till hamnen (16 § lagen).

När Kustbevakningen har fått sådan information ska myndigheten omedelbart underrätta smittskyddsläkaren och Socialstyrelsen. Gäller informationen fartyg som tillhör och bemannas av Försvarmakten ska även generalläkaren omedelbart underrättas.

I de fall där ett fartyg lägger till på annan plats än sådan som har utsetts till karantänshamn och

– befälhavaren har anledning att anta att smittämnen eller andra ämnen som kan utgöra ett internationellt hot mot människors hälsa finns ombord,

– fartyget kommer från en hamn i ett område som har förklarats drabbat av ett internationellt hot mot människors hälsa och ankomsten sker inom inkubationstiden för en smittsam sjukdom, eller

– det ombord på fartyget finns en person som har vistats inom ett område som har förklarats drabbat av ett internationellt hot mot människors hälsa under sådan tid att inkubationstiden för en smittsam sjukdom inte har gått ut vid fartygets ankomst ska befälhavaren omedelbart informera Tullverket, Kustbevakningen, smittskyddsläkaren eller kommunen om hälsotillståndet ombord (19 § första stycket). Med undantag för om det föreligger en nödsituation, får under sådana omständigheter inga människor lämna fartyget och ingen last lossas utan tillstånd från ansvariga myndigheter.

När ett fartyg kommer till första svenska hamn ska befälhavaren för Kustbevakningen eller Tullverket visa upp intyg eller en kopia av ett intyg om att sådana djur, som vanligen är bärare av smittämnen som utgör en hälsorisk för människor, har utrotats eller inte behöver utrotas (23 §). Om ett sådant intyg inte visas upp eller ges in ska

Kustbevakningen eller Tullverket omedelbart underrätta kommunen, som ska låta undersöka fartyget och, om det behövs, vidta åtgärder för att utrota djuren i fråga.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att vidta åtgärder enligt lagen. Sådan hjälp får emellertid endast begäras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl (28 §).

Socialstyrelsen ansvarar för den övergripande tillsynen enligt lagen. Kustbevakningen ska, i likhet med polis-, tull-, lots- och hamnpersonal, fartygsinspektörer och trafikpersonal vid flygplats, inom sitt verksamhetsområde, vara uppmärksam på att lagens bestämmelser följs (27 §).

Personal vid Kustbevakningen som medverkar vid in- och utresekontroll enligt utlänningslagen ska vidare medverka vid kontroll av vaccinationsbevis och vid behov vid andra åtgärder som vidtas i karantänshamnar (29 §).

11.59.2 Befogenheter

Lagen och förordningen ger inte Kustbevakningen några särskilda befogenheter.

11.60 Tillträdesförordningen

11.60.1 Allmänt om regleringen

Tillträdesförordningen (1992:118) innehåller regler om förutsättningarna för utländska statsfartygs, statsluftfartygs och militära fordons rätt till tillträde till svenskt territorium. Den upphör att gälla om Sverige kommer i krig (1 §). Utländska statsfartyg har rätt att för genomfart få tillträde till svenskt territorialhav. Genomfarten ska vara oavbruten och skyndsam (3 §). I andra fall krävs det som huvudregel tillstånd för tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg, utom i de fall där de befinner sig i nöd (4 §). Förordningen innehåller likartade bestämmelser för statsluftfartyg.

Med stöd av tillträdesförordningen åligger det bl.a. Kustbevakningen att snarast rapportera till Försvarsmakten om utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon iaktas inom eller i

anslutning till svenskt territorium, eller överträder bestämmelserna i förordningen (27 §).

Förordningen innehåller av naturliga skäl inga ansvarsbestämmelser, eftersom det är fråga om utländska statsfartyg.

11.60.2 Befogenheter

Förordningen ger inte Kustbevakningen några särskilda befogenheter.

12 Havsrättskonventionen och svensk jurisdiktion

12.1 Inledning

Vi har i föregående avsnitt redovisat vilka befogenheter Kustbevakningen och dess tjänstemän har (se avsnitt 11). En grundläggande förutsättning för att kunna utöva dessa är att det sker antingen på svenskt territorium eller inom något annat område där den svenska staten har rätt att utöva straffrättsliga eller andra befogenheter.

Som rubriken antyder behandlar vi i detta avsnitt de internationella aspekter på havens användning som påverkar myndighetens möjligheter att ingripa i den brottsbekämpande verksamheten eller vid kontroll och tillsyn.

I vilken utsträckning det är folkrättsligt tillåtet att utöva jurisdiktion¹ på haven regleras i allt väsentligt i FN:s havsrättskonvention.² Framställningen har avgränsats så att EU:s rättsakter inom ramen för den gemensamma transportpolitiken, som bl.a. omfattar sjötransporter, inte berörs. Eftersom det i princip saknas jurisdiktionsregler i de regionala konventioner som finns på området, t.ex. den s.k. Östersjöstrategin som länderna runt Östersjön har enats om för att skydda miljön i Östersjöområdet från skadlig påverkan från fartyg, behandlas inte heller denna eller andra liknande bi- eller multilaterala överenskommelser.

Fokus ligger alltså på havsrättskonventionen. I avsnitt 12.2 redogör vi översiktligt för konventionen och behandlar bl.a. indelningen

¹ Med jurisdiktion avses den rättsliga befogenheten att utöva rättskipande och dömande verksamhet.

² United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS, se SÖ 2000:1, prop. 1995/96:140. FN:s havsrättskonvention av den 10 december 1982 trädde i kraft den 16 november 1994. För svensk del trädde konventionen i kraft den 25 juli 1996. Den 1 januari 2007 hade konventionen 153 parter. Havsrättskonventionens bestämmelser har införlivats i svensk rätt genom transformering, dvs. havsrättskonventionens bestämmelser har omvandlats till svensk lagstiftning i den del konventionens materiella bestämmelser inte överensstämmer med svensk rätt.

av olika vattenområden. Avsnitten 12.3–12.5 beskriver territorialitets-, flaggstats- och hamnstatsprincipen. I avsnitt 12.6 redovisas avgränsningen av Sveriges sjöterritorium. Vattenområden i anslutning till svenskt sjöterritorium, men utanför detsamma, behandlas i avsnitt 12.7. I de följande avsnitten (12.8 och 12.9) uppehåller vi oss vid jurisdiktionen inom det egna territoriet och i den ekonomiska zonen och rätten att utöva myndighet utanför det egna territoriet. Vi tar även upp mer avgränsade frågor som gäller skydd mot inspektioner och andra undersökningar (avsnitt 12.10), i havsrättskonventionen särskilt reglerad jurisdiktion (avsnitt 12.11) och hur havsrättskonventionen påverkar tillämpningen av LKP (avsnitt 12.12). Avslutningsvis behandlas svensk straffrättslig jurisdiktion med tyngdpunkten på jurisdiktion utanför territoriet (avsnitt 12.13) samt flaggstatsrapportering (avsnitt 12.14).

Tonvikten i detta avsnitt ligger på frågor angående straffrättslig jurisdiktion och rätten att ingripa mot utländska fartyg.

12.2 En introduktion till havsrättskonventionen

Sjöfarten involverar ofta flera staters vattenområden och det är därför naturligt att näringen i stor utsträckning styrs av folkrättsliga regler och internationella överenskommelser.

Havsrettskonventionen är en sådan överenskommelse, som ingåtts för att reglera i princip all fredlig användning och aktivitet i och på haven. Konventionen har närmast ansetts utgöra en kodifiering av allmän folkrätt och gäller därför i stor uträkning även mellan stater som inte är formellt bundna av konventionen.

Havsrettskonventionens 320 artiklar innehåller regler om havets indelning i vattenområden och staters jurisdiktion över dessa. Den innehåller också ett omfattande regelverk till skydd för den marina miljön, vilket bl.a. omfattar alla slags föroreningar från fartyg.

12.2.1 Indelning i vattenområden

Havsrettskonventionen bygger på en uppdelning av olika slags vattenområden, nämligen *inre vatten* och *territorialhav* (dvs. *sjöterritoriet*), *den ekonomiska zonen*, *den angränsande zonen* och *det fria havet*. Indelningen i vattenområden ligger till grund för regleringen av staters rättigheter och skyldigheter. Därutöver finns

särskilda bestämmelser för *sund* som används vid internationell sjöfart och passage genom dessa. I avsnitt 12.3 beskrivs avgränsningen av dessa vattenområden och hur de förhåller sig till svensk jurisdiktion. Något förenklat kan sägas att jurisdiktionen begränsas alltmer ju längre ut från kusten man kommer.

12.2.2 Olika typer av stater och deras rättigheter

För att beskriva staters rättigheter och skyldigheter i och på haven görs en indelning av staterna i olika grupper, bl.a. *kuststater* och *flaggstater*. Stater med egen kust och med direkt tillgång till havet benämns kuststater och, om staten utövar jurisdiktion över ett utländskt fartyg som vistas i dess hamn, *hamnstater* (jfr artikel 218 i havsrättskonventionen).³ Med flaggstat avses den stat som fartyget är registrerat i. Frågan om en stat har rätt att ingripa på ett vattenområde kan alltså vara beroende av dels var ett fartyg befinner sig, dels varifrån fartyget kommer, dels var fartyget är registrerat.

Staternas rättigheter och skyldigheter enligt folkrätten ligger till grund för den geografiska och sakliga avgränsningen av vilka brottsutredande och brottsbekämpande åtgärder som får vidtas mot utländska fartyg utanför ett lands sjöterritorium. Ytterst följer av folkrätten att rätten att vidta brottsbekämpande och brottsutredande åtgärder inom sjöterritoriet avgörs genom den nationella regleringen. Detta gäller alla typer av fartyg.

12.3 Territorialitetsprincipen

För att en svensk kustbevakningstjänsteman över huvud taget ska ha rätt att ingripa straffrättsligt mot ett utländskt fartyg krävs, om annat inte särskilt följer av överenskommelser mellan en eller flera stater, att det föreligger svensk jurisdiktion. En svensk domstol ska alltså vara behörig att pröva ett framtida åtal avseende brottet.

Staternas möjlighet att utöva jurisdiktion är självfallet inte obegränsad. Det finns olika grunder som reglerar när det anses vara folkrättsligt tillåtet att utöva jurisdiktion. Två allmänna folkrättsliga jurisdiktionsprinciper är territorialitetsprincipen och flaggstatsprincipen.

³ Ove Bring och Said Mahmoudi, Sverige och folkrätten, uppl. 3:1, 2007, s. 206 (i fortsättningen Bring–Mahmoudi).

Enligt den grundläggande *territorialitetsprincipen* har en stat straffrättslig jurisdiktion om brottet begås på det egna territoriet (s.k. territoriell jurisdiktion). Denna rätt att utöva jurisdiktion på visst sätt kan påverkas av innehållet i en konvention eller annan traktat som staten har tillträtt. Principen gäller närmast oinskränkt, men vissa immunitetsregler kan begränsa jurisdiktionen, t.ex. i fråga om utländska statsfartyg och örlogsfartyg. Territorialitetsprincipen hänger också samman med var ett brott ska anses vara begånget. Enligt svensk rätt är det tillräckligt för jurisdiktion att någon del av brottet har begåtts i Sverige. Dessutom ska brottet anses ha begåtts i Sverige också i de fall där effekten av det har ägt rum här.⁴

12.4 Flagstatsprincipen

Flagstatsprincipen innebär att en stat har jurisdiktion över de fartyg som för statens flagg, oavsett var fartyget befinner sig (s.k. flaggstatsjurisdiktion). Den stat som fartyget är registrerat i är, som nyss nämnts, fartygets flaggstat. Dess lagar gäller både för fartyget och dess besättning. Eftersom brott som begås på utländska fartyg när dessa befinner sig på svenskt territorium också är att betrakta som begångna i Sverige kan flaggstatsprincipen komma att konkurrera med territorialitetsprincipen (jfr kravet på åtalsförordnande i avsnitt 12.13.1). Flaggstaten och kuststaten, som då båda har straffrättslig jurisdiktion, får i en sådan situation lösa jurisdiktionsfrågan. Om kuststaten inte har möjlighet eller intresse av att lagföra brottet kan lagföringen i vissa fall övertas av flaggstaten (se avsnitt 12.14).

Ett fartyg som befinner sig på det fria havet är i princip endast underkastat flaggstatens jurisdiktion.

12.5 Hamnstatsprincipen

Enligt havsrättskonventionen kan som nämnts i avsnitt 12.2.2 en stats rätt att utöva jurisdiktion också följa av att det föreligger s.k. *hamnstatsjurisdiktion*. Detta betyder att en hamnstat har lagstiftande och verkställande jurisdiktion över utländska fartyg när dessa frivilligt befinner sig i en kuststats hamn. Som nämnts ovan föreligger straffrättslig jurisdiktion redan med stöd av territorialitetsprincipen. Hamnstatsjurisdiktion som företeelse och begrepp har därför främst

⁴ 2 kap. 4 § brottsbalken.

betydelse för förebyggande tillsynsverksamhet. Som nämnts får hamnstaten också inleda rättsliga förfaranden beträffande varje överträdelse av dess regler, om överträdelsen har ägt rum i statens territorialhav och därutöver också – om det är särskilt reglerat – om denna har ägt rum i kuststatens ekonomiska zon (artikel 218 i havsrättskonventionen). Örlogsfartyg och andra statsfartyg som används i icke-kommersiell drift omfattas emellertid inte av jurisdiktionsbestämmelsen. Statsfartyg är normalt okränkbara enligt folkrätten (prop. 1984/85:156 s. 25).

12.6 Svenskt sjöterritorium

Eftersom Sveriges verkställande makt över utländska fartyg är avhängig i vilken utsträckning det föreligger svensk jurisdiktion uppkommer, främst med utgångspunkt i territorialitetsprincipen, frågan om vad som är Sveriges sjöterritorium.

Avgränsningen av Sveriges sjöterritorium bygger på regleringen i FN:s havsrättskonvention. Som vi översiktligt redovisat i avsnitt 8.2 anges avgränsningen i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium och förordningen (1966:375) om beräkningen av Sveriges sjöterritorium. Sveriges sjöterritorium omfattar enligt lagen *inre vatten* och *territorialhavet* (1 §) enligt följande.

12.6.1 Inre vatten

Inre vatten är en del av kuststaten och består av de vattenområden som ligger innanför de s.k. baslinjerna (jfr artikel 2 i havsrättskonventionen). Grundregeln är att baslinjen består av lågvattenslinjen utmed kusten. Till inre vatten räknas insjöar, vattendrag, kanaler, vid kusterna belägna hamnar, bukter och vikar samt vattenområden innanför och mellan öar, holmar och skär och intill räta linjer som regeringen bestämmer.⁵ Detta innebär bl.a. att skärgårdar och hamnar generellt utgör inre vatten och att Sverige som kuststat därmed i fråga om straffrättslig jurisdiktion i princip har full suveränitet över dessa områden.⁶

⁵ I Öresund mellan Klagshamns fyr och Kullen räknas dock endast hamnar till inre vatten. Se 2 § lagen om Sveriges sjöterritorium och artikel 2 i havsrättskonventionen.

⁶ Jfr prop. 2005/06:209 s. 10.

Andra staters fartyg har ingen generell rätt att passera genom inre vatten och det finns inte heller någon generell rätt till tillträde för utländska fartyg till kuststatens hamnar, även om en kuststat normalt utser vissa av sina hamnar till internationella hamnar som är öppna för internationell handelstrafik.⁷

I havsrättskonventionen regleras inte kuststaters rätt att utöva jurisdiktion mot utländska fartyg som begått brott på inre vatten och som blir föremål för ingripande medan de fortfarande befinner sig på sådant vatten. Rätten för kuststaten att ingripa är i dessa fall i princip obegränsad och som huvudregel är kuststatens nationella rätt tillämplig. Som vi också tidigare har framhållit är emellertid örlogsfartyg och andra typer av statsfartyg normalt okränkbara enligt folkrätten. Alla former av tvångsingripanden mot eller på fartyget är därmed i princip uteslutna.

Kuststaten har alltså enligt huvudprincipen oinskränkt jurisdiktion över utländska fartyg i statens inre vatten och därmed också sådana fartyg som frivilligt befinner sig i dess hamnar.⁸ Samtidigt gäller emellertid flaggstatens lagar. Detta har lösts så att kuststaten normalt tillämpar sina egna lagar enbart i de fall där statens intressen direkt berörs.⁹

Om ett omedelbart förföljande (hot pursuit) påbörjas i inre vatten kan ett ingripande ske även i den ekonomiska zonen (se avsnitt 12.11.2).

12.6.2 Territorialhavet

Territorialhavet är beläget utanför det inre vattnet. Detta angränsande havsområde anses utgöra en del av kuststatens territorium (artikel 2). Till territorialhavet räknas, med vissa undantag, det vattenområde som sträcker sig med en bredd av tolv nautiska mil¹⁰ från de s.k. baslinjerna.¹¹

⁷ Bring-Mahmoudi s. 207.

⁸ En rätt för kuststaten att vidta åtgärder beträffande fartyg i hamn följer även av 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships; MARPOL). MARPOL innehåller bestämmelser som ska förhindra att fartyg förorenar miljön. Den reglerar bland annat hur fartyg ska vara konstruerade och hur transport av oljeprodukter och andra farliga kemikalier i bulk i fartyg ska gå till. År 1978 beslutades om vissa ändringar i och tillägg till MARPOL-konventionen. Dessa finns i det s.k. MARPOL-protokollet. Den reviderade versionen benämns vanligen MARPOL 73/78.

⁹ Bring-Mahmoudi s. 208.

¹⁰ En nautisk mil är 1 852 meter.

¹¹ Se 4 § lagen om Sveriges sjöterritorium.

Med utgångspunkt i territorialprincipen har en hamnstat full jurisdiktion över sina hamnar (hamnstatsjurisdiktion) och en kuststat jurisdiktion över sitt territorialhav (kuststatsjurisdiktion).

Sverige som kuststat har alltså som huvudregel en generell straffrättslig jurisdiktion och rätt att ingripa mot utländska fartyg som befinner sig inom territorialhavet. Det finns emellertid en väsentlig inskränkning i den territoriella jurisdiktionen. Med stöd av havsrättskonventionen ges utländska fartyg som huvudregel en rätt till oskadlig genomfart av en annan stats territorialhav (se vidare avsnitt 12.8.2). Som tidigare har framhållits gäller ytterligare inskränkningar avseende örlogsfartyg och andra statsfartyg, som i princip är okränkbara. Under vissa förutsättningar kan dock utländska statsfartyg utsättas för mycket ingripande preventiva åtgärder. En sådan rätt att ingripa föreskrivs bl.a. i förordningen (1982:756) om försvarsmaktens ingripande vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet (den s.k. IKFN-förordningen) vid kränkning av Sveriges sjöterritorium eller överträdelser av förordningen (1992:118) om tillträde till Sveriges sjöterritorium av främmande statsfartyg och luftfartyg (tillträdesförordningen).

12.7 Vattenområden utanför svenskt sjöterritorium

12.7.1 Angränsande zon

Stater har enligt havsrättskonventionen också rätt att inrätta en till territorialhavet *angränsande zon* (tilläggszon). En sådan får sträcka sig 24 nautiska mil, räknat från baslinjen. Inom den angränsande zonen kan kuststaten utöva nödvändig kontroll för att hindra överträdelser av statens lagar och förordningar inom vissa i konventionen uppräknade områden.

För att de särskilda befogenheterna ska kunna utnyttjas i den angränsande zonen krävs att staterna inrättar sådana zoner. Sverige har inte inrättat någon angränsande zon. Regeringen har emellertid gett uttryck för att frågan om inrättandet av en angränsande zon bör bli föremål för utredning (prop. 1995/96:140 s. 159 ff.). Frågan om tillsättandet av en sådan utredning bereds i Regeringskansliet.

Om en stat inrättar en angränsande zon utanför territorialhavet innebär det att staten inom detta område har rätt att utöva nödvändig kontroll för att förhindra överträdelser av sina lagar och

förordningar om tullar, skatter, invandring eller hälsovård samt att hindra och bestraffa de överträdelser av dessa lagar som begåtts inom dess territorium eller territorialhav (artikel 33). Det regelverket är således för närvarande inte tillämpligt för svensk del.

12.7.2 Den ekonomiska zonen

I havsrättskonventionen regleras också möjligheten att inrätta en ekonomisk zon. Denna zon får inte sträcka sig längre än 200 nautiska mil ut från baslinjen. Området anses inte utgöra en del av kuststatens territorium, men ger kuststaten vissa suveräna eller exklusiva rättigheter som kan sägas inskränka flaggstatens rättigheter i motsvarande mån (jfr artikel 55 i havsrättskonventionen). Enligt svensk uppfattning är den ekonomiska zonen således varken fritt hav i traditionell mening eller territorialhav (prop. 1995/96:140 s. 70).

Syftet med en ekonomisk zon är bl.a. att utvidga kuststatens rättigheter såvitt gäller skyddet för den marina miljön. Kuststaten har enligt en grundläggande bestämmelse (artiklarna 56 och 57) *dels* suveräna rättigheter när det gäller att utforska, utnyttja och förvalta naturtillgångar och att t.ex. framställa energi från vatten, strömmar och vindar, *dels* jurisdiktion över sådana konstgjorda öar, anläggningar och andra inrättningar som i enlighet med konventionen har uppförts i den ekonomiska zonen. Jurisdiktionen omfattar också, för dessa anläggningar, lagar och andra författningar rörande tullar, skatter, hälsovård, säkerhet och invandring (artiklarna 56 och 60.2).

Sverige har inrättat en ekonomisk zon genom lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. I förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon har regeringen angett gränserna för zonen. Eftersom den ekonomiska zonen inte ingår i Sveriges sjöterritorium har Sverige som kuststat ingen generell suveränitet i zonen. Som redovisats ovan finns det dock en begränsad jurisdiktion.

I lagen om Sveriges ekonomiska zon anges att svensk lag ska tillämpas på sådana inrättningar som anges i artikel 56 i havsrättskonventionen på samma sätt som om inrättningen varit belägen inom riket (15 §). Inrättningen ska därvid anses vara belägen inom

närmaste del av Sveriges sjöterritorium.¹² Begås ett brott på en konstgjord ö, anläggning eller annan inrättning inom den ekonomiska zonen är alltså svensk lag tillämplig och svensk domstol har jurisdiktion.¹³ Vidare finns det en kompletterande regel som anger att det för brott som avses i 16 § (där bl.a. verksamhet som bedrivs i strid med lagen straffbeläggs) döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig (17 §).

Genom lagen om Sveriges ekonomiska zon har den del i havsrättskonventionen som rör skyddet för den marina miljön implementerats, bl.a. genom att lagen definierar den lagstiftande och verkställande jurisdiktionen i den ekonomiska zonen.

12.7.3 Det fria havet

De vattenområden som varken tillhör en stats inre vatten och territorialhav (sjöterritorium) eller dess ekonomiska zon definieras som det fria havet (artikel 86). Detta är öppet för alla stater, vare sig de är kuststater eller kustlösa stater. På det fria havet har alla stater samma rätt till fri genomfart eller överfart, fiske, fri överflygning, vetenskaplig forskning och rätt att lägga ut undervattenskablar och rörledningar samt att uppföra konstgjorda öar.

Som huvudregel lyder fartyg på det fria havet under flaggstatens såväl lagstiftande som verkställande exklusiva jurisdiktion (artikel 92).

En stat får dock alltid borda ett fartyg och gripa personer ombord om det finns misstanke om piratverksamhet (artikel 105, se avsnitt 12.11.1). Därutöver finns möjlighet till omedelbart förföljande, s.k. hot pursuit (se avsnitt 12.11.2).

Detta innebär att det på det fria havet som huvudregel är förbjudet för andra stater än flaggstaten att t.ex. uppbringa och borda fartyg eller att hindra ett fartygs väg genom våld eller hot. Förbudet mot nu exemplifierad eller annan maktutövning på det fria havet gäller däremot inte egna fartyg.¹⁴

¹² Bestämmelsen omfattar inte de säkerhetszoner som får inrättas kring sådana inrättningar. Skälet till det är att det inte finns något stöd för sådan jurisdiktion i havsrättskonventionen (prop. 1992/93:54 s. 55).

¹³ A. prop. s. 56.

¹⁴ Bring, Ove, Eek, Hilding och Hjerner, Lars, *Folkrätten*, 4 uppl., 1987, s. 449 (i fortsättningen Bring m.fl.)

12.8 Jurisdiktion över utländska fartyg inom det egna territoriet

12.8.1 Territoriell jurisdiktion

Utgångspunkten är, som tidigare nämnts, att kuststaten anses ha jurisdiktion över sådana utländska fartyg som befinner sig på dess inre vatten eller i dess territorialhav (dvs. på dess sjöterritorium) eftersom detta vattenområde utgör en del av statens eget territorium (se avsnitt 12.3 angående territorialitetsprincipen). Staternas suveränitet över sjöterritoriet begränsas emellertid av att alla kategorier av fartyg i princip har rätt att passera genom en stats territorialhav så länge genomfarten inte stör kuststatens fred, ordning och säkerhet (jfr i första hand artikel 17 i havsrättskonventionen). Denna rätt till s.k. oskadlig genomfart kan alltså inskränka den territoriella jurisdiktionen. Om ett brott begås med fartyget eller ombord på fartyget är genomfarten dock i princip inte längre oskadlig.

Det finns också vissa andra restriktioner för utövande av straffrättslig jurisdiktion inom territorialhavet (se avsnitt 12.8.4).

12.8.2 Rätten till oskadlig genomfart

Rätten att passera genom territorialhav eller inre vatten gäller oavsett om fartyget avser att anlöpa hamn eller inte. Rätten begränsas av att genomfarten måste vara oavbruten och skyndsam, även om det föreskrivs en rätt att stoppa och ankra under vissa särskilda förhållanden (artikel 18). Detta innebär att fartyget inte får kryssa runt på territorialhavet. Genomfarten måste också i sig vara oskadlig, dvs. inte störa kuststatens lugn, ordning eller säkerhet.

Innebörden av begreppet oskadlig genomfart beskrivs närmare genom en uppräkningslista av tolv olika typer av verksamheter som anses störa kuststatens lugn, ordning eller säkerhet (artikel 19). Uppräkningen är uttömmande och ska ligga till grund för kuststatens bedömning av om en genomfart är oskadlig eller inte. Varje bedömning måste göras på grundval av handlingar begångna i territorialhavet (prop. 1995/96:140 s. 60).

Genomfart av ett utländskt fartyg anses inte vara oskadlig om fartyget exempelvis deltar i att ta ombord eller lämna av handelsvaror, kontanta penningmedel eller personer i strid med kuststatens lagar och andra förordningar rörande tullar, skatter, invandring

eller hälsovård (artikel 19.2). Ett fartyg som under färden genom territorialhavet t.ex. tar ombord eller lämnar av utlänningar kan därmed inte åberopa oskadlig genomfart. En annan verksamhet som inte omfattas av rätten till oskadlig genomfart är avsiktlig och allvarlig förorening av territorialhavet. Kuststaten kan därför i en sådan situation ingripa mot fartyget och eventuellt gripa personer ombord på fartyget eller genomföra en undersökning i anledning av brottet (prop. 2000/01:139 s. 102). Kuststaten har också rätt att ingripa om åtgärderna är nödvändiga som ett led i narkotikabekämpning (artikel 27.1 d). Fartygets befälhavare eller flaggstatens myndigheter kan också begära att kuststaten ingriper (artikel 27.1 c).

Rätten för utländska statsfartyg till oskadlig genomfart regleras särskilt i tillträdesförordningen. Vid överträdelser av tillträdesförordningen ska åtgärder mot kränkningen av svenskt territorium vidtas med stöd av IKFN-förordningen (se avsnitt 5.2.6).

12.8.3 Inskränkningar i rätten till oskadlig genomfart

Kuststaten får anta författningar som gäller även gentemot fartyg som utövar rätten till oskadlig genomfart. Detta gäller dock enbart inom vissa specifika områden som pekas ut i konventionen (artikel 21). Exempel på sådana är sjösäkerhet och reglering av trafiken till sjöss, förhindrande av överträdelser av kuststatens lagar och andra författningar på fiskets område, bevarande av kuststatens miljö samt förhindrande, begränsning och kontroll av förorening därav och förhindrande av överträdelser av kuststatens lagar och andra författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård. Ett fartyg i oskadlig genomfart omfattas alltså av kuststatens lagstiftning enbart på områden som är särskilt uppräknade i artikeln. Utländska fartyg som utövar rätten till oskadlig genomfart av territorialhavet ska iaktta alla sådana lagar och förordningar som antagits avseende säkerheten för sjöfarten eller övriga områden som kuststaten har rätt att reglera. Sådana lagar får dock inte avse utformning, konstruktion, bemanning eller utrustning av utländska fartyg om de inte ger uttryck för internationella regler eller standarder (artikel 21.2). Även regler om farleder och trafiksepareringssystem är tillåtna (artikel 22).

Kuststaten får inte ställa sådana krav på utländska fartyg som faktiskt medför att rätten till oskadlig genomfart förvägras eller inskränks eller som formellt eller faktiskt diskriminerar någon stats

fartyg eller fartyg som fraktar last till eller från någon annan stat eller för dess räkning (artikel 24).

Kuststatens myndigheter, vilket för svensk del innefattar bl.a. Kustbevakningen, får när genomfarten inte är oskadlig ingripa med de befogenheter som gäller enligt nationell lagstiftning (artikel 25).

Rätten till oskadlig genomfart får dras in i särskilt utvalda områden om detta bedöms vara av väsentlig betydelse för statens säkerhet (artikel 25.3).

12.8.4 Restriktioner i fråga om jurisdiktion i territorialhavet

Allmänt

Havsrättskonventionen begränsar kuststatens rätt att utöva straffrättslig jurisdiktion ombord på utländska handelsfartyg och statsfartyg som används för kommersiella ändamål och som är under genomfart i territorialhavet. Om inte fartyget är på väg in till kuststatens inre vatten eller på väg ut från detta, bör kuststaten inte utöva sin straffrättsliga jurisdiktion för att anhålla någon person eller göra efterforskningar med anledning av brott som begåtts ombord på fartyget under dess genomfart (artikel 27). När fartyget däremot befinner sig på, på väg till eller på väg från inre vatten gäller inte denna begränsning. Kuststaten har alltid rätt att besluta om anhållande och om undersökning på ett utländskt fartyg som efter att ha lämnat kuststatens inre vatten passerar territorialhavet (artikel 27.2). Undantag kan vidare medges i vissa närmare angivna situationer, bl.a. om brottets följder sträcker sig till kuststaten eller om brottet är av sådant slag att det stör lugnet i landet eller ordningen på territorialhavet.

Var ett brott kan anses ha förövats kan också påverka bedömningen av om genomfarten är oskadlig. Även om den brottsliga handlingen har företagits på ett fartyg, men gärningen också ägt rum utanför fartyget i en kuststats vatten, anses kuststaten ha rätt att ingripa om brottets verkningar sträckt sig utanför fartyget och det som sker på fartyget därmed kan sägas störa kuststatens lugn, ordning eller säkerhet (se artikel 27.1 a och b; jfr NJA 1989 s. 804).

Underrättelse till flaggstaten

När straffrättslig jurisdiktion utövas ska kuststaten, om befälhavaren begär det, underrätta flaggstatens diplomatiska eller konsulära tjänstemän innan den vidtar några åtgärder. I en nödsituation kan en sådan underrättelse dock lämnas medan åtgärderna vidtas (artikel 27.3). Vid övervägande om eller hur ett anhållande bör företas ska enligt en generell regel myndigheterna ta vederbörlig hänsyn till sjöfartens intressen (artikel 27.4).

Havsrättskonventionen reglerar också den civilrättsliga jurisdiktionen avseende utländska fartyg. Kuststaten bör bl.a. inte hejda eller omdirigera ett utländskt fartyg som passerar genom territorialhavet för att utöva civilrättslig jurisdiktion över en person ombord på fartyget (artikel 28).

Immunitet

Under oskadlig genomfart har statsfartyg som används i ett icke-kommersiellt syfte rätt till immunitet. Kuststaten har alltså som huvudregel ingen möjlighet att utöva jurisdiktion mot ett sådant fartyg (artikel 32).

12.9 Rätten att utöva myndighet utanför det egna territoriet

12.9.1 Allmänna utgångspunkter

I de följande avsnitten redovisar vi jurisdiktionsreglerna i havsrättskonventionen. Även om det förekommer att stater inom ramen för jurisdiktionsprinciperna kan utöva jurisdiktion utanför det egna territoriet får staterna inte, utan särskild reglering i frågan, utöva jurisdiktion i form av verkställighetsåtgärder mot andra än statens egna fartyg. Regleringen av möjligheterna att ingripa mot utländska fartyg till sjöss är komplicerad. När det gäller verkställighetsåtgärder får jurisdiktionen inte sträckas ut till andra staters territorium utan dessa staters tillstånd eller om det följer av överenskommelser som binder staterna. Detta innebär att stater normalt sett enbart får utöva myndighet och ingripa på sitt eget territorium.¹⁵

¹⁵ Persson, Vilhelm, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, Skrifter utgivna vid Juridiska Fakulteten i Lund, Nr 160, s. 43.

12.9.2 Jurisdiktion i den ekonomiska zonen

En kuststat har, som tidigare nämnts, endast vissa specificerade suveräna rättigheter och viss specificerad jurisdiktion i den ekonomiska zonen (se framför allt artikel 56). Det är viktigt att hålla i minnet att de flesta s.k. friahavs rättigheterna (förutom rätten till fiske) gäller i den ekonomiska zonen. Därmed är kuststatens rätt att utfärda lagar och författningar som inskränker utländska fartygs rättigheter inom den ekonomiska zonen begränsade.

I havsrättskonventionen har kuststatens generella rätt att ingripa i den ekonomiska zonen reglerats särskilt (artikel 73). Kuststaten ges rätt att under vissa förutsättningar borda, inspektera och kvarhålla fartyg samt att vidta rättsliga åtgärder för att säkerställa att lagar och förordningar som beslutats i enlighet med konventionen följs. Åtgärderna får endast avse kontroll av författningar som rör kuststatens suveräna rättigheter att utforska, nyttja, bevara och förvalta de levande tillgångarna i den egna ekonomiska zonen. Det kan t.ex. gälla regler om fångstkvoter, licensiering av fiskare eller fartyg, fångsttider och fångstområden eller olika föreskrifter om mått.

Kvarhållna fartyg och deras besättning ska omedelbart släppas fria så snart skälig borgen eller annan säkerhet ställts (artikel 73.2).

Kuststatens påföljder för brott mot lagar och föreskrifter om fiske i den ekonomiska zonen får inte omfatta frihetsstraff eller annan form av fysisk bestraffning annat än när berörda stater ingått överenskommelser om detta (artikel 73.3). Detta är skälet till att bl.a. straffbestämmelserna i fiskelagen (1993:787) enbart innehåller böter i straffskalan såvitt avser fiske i den ekonomiska zonen.

Havsrättskonventionen innehåller en detaljerad reglering för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar av den marina miljön. Denna redovisas här översiktligt i de delar den berör den ekonomiska zonen.

Kuststaten kan utöva verkställande jurisdiktion med anledning av brott begångna i den ekonomiska zonen om fartyget anlöper hamn. Däremot får kuststaten endast i begränsad utsträckning ingripa mot utländska fartyg under genomfart (artikel 220.3–6).

Svenska nationella regler, som bygger på möjligheterna att ingripa mot utländska fartyg med anledning av utsläpp i den ekonomiska zonen (artiklarna 220.3 och 220.5–6), finns i 11 kap. 11 § vattenföroreninglagen.¹⁶ Om det är objektivt klarlagt att det har skett

¹⁶ Se vidare prop. 2000/01:139 s. 100 ff. och 187 ff. samt SOU 1998:158.

ett förbjudet utsläpp från ett fartyg i den ekonomiska zonen får förhör hållas och tvångsmedel vidtas i enlighet med den närmare regleringen i 11 kap. vattenföroreningslagen (se avsnitt 11.3 och prop. 1995/96:140 s. 125).

När det finns klara skäl att anta att ett fartyg, som färdas i den ekonomiska zonen eller territorialhavet, i den ekonomiska zonen har överträtt tillämpliga internationella regler eller normer för att förhindra, begränsa och kontrollera förorening från fartyg – eller motsvarande lagar och andra författningar som kuststaten i överensstämmelse med internationella normer och regler har utfärdat, dvs. för svenskt vidkommande vattenföroreningslagen – får kuststaten begära att fartyget lämnar information beträffande identitet och registreringshamn, sin senaste och nästa anlöpningshamn och annan relevant information, som krävs för att fastställa om en överträdelse har ägt rum (artikel 220.3). Lämnas inte begärd information och har överträdelsen lett till ett omfattande utsläpp, som medfört eller hotat medföra betydande förorening av den marina miljön, får kuststaten företa fysisk inspektion av fartyget (artikel 220.5). Detsamma gäller om uppgifter lämnas men dessa flagrant avviker från uppenbara fakta. I båda fallen krävs dessutom att omständigheterna påkallar en sådan inspektion.

För att inleda ett rättsligt förfarande, inbegripet att hålla kvar fartyget, ska ytterligare förutsättningar vara uppfyllda (artikel 220.6). Förutom att det ska föreligga klara objektiva bevis för att ett förbjudet utsläpp har ägt rum i den ekonomiska zonen, krävs att detta utsläpp har medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i dess territorialhav eller ekonomiska zon.

Med hänvisning till skyldigheten att vidta åtgärder för att skydda havsmiljön i den ekonomiska zonen har Sverige utvidgat möjligheterna att ta ut vattenföroreningsavgift till att omfatta även den ekonomiska zonen. I samband därmed infördes också regler om inspektion av utländska fartyg från vilka utsläpp skett, eller kunde misstänkas, samt om säkrande av bevisning i sådana fall (se 6 kap. 2 a § och 8 kap. 6 § vattenföroreningslagen). Som grund för bestämmelserna hänvisades till artikel 220 i havsrättskonventionen (prop. 1992/93:54 s. 59 f.).

Högsta domstolen har prövat frågan om vattenföroreningsavgift kan påföras ett utländskt fartyg i efterhand, när detta visserligen förorenat svensk ekonomisk zon men lämnat zonen utan att ha stoppats och visiterats av Kustbevakningen (NJA 2004 s. 255).

Högsta domstolen konstaterade att det inte strider mot folkrätten att tillämpa avgiftsbestämmelserna i vattenföroreningslagen på utsläpp från utländska fartyg i den ekonomiska zonen, även om ingripandet inte skett i zonen. I en sådan situation föreligger alltså svensk jurisdiktion för påförande av vattenföroreningsavgift.

Högsta domstolen konstaterade att vattenföroreningslagen inte innehåller några uttryckliga jurisdiktionsregler avseende uttag av vattenföroreningsavgift och att begränsningarna vad avser straffrättsliga ingripanden inte varit avsedda att tillämpas på den i administrativ ordning uttagna vattenföroreningsavgiften. När jurisdiktionsbegränsningarna infördes uttrycktes att dessa inte medförde att Sverige skulle vara förhindrat att ingripa med andra medel än rent straffrättsliga. Med utgångspunkt i förarbetena (se prop. 1995/96:140 s. 164)¹⁷ fann Högsta domstolen att avgiftsbestämmelserna i vattenföroreningslagen ska kunna tillämpas fullt ut på utsläpp även från utländska fartyg som passerar i den ekonomiska zonen. Den omständligheten att avgiften riktas mot den som är fartygets ägare eller redare och inte mot den som gjort utsläppet, talar också för att det för uttagandet av avgiften saknar betydelse om ingripandet har skett innan fartyget lämnat den svenska ekonomiska zonen.

12.10 Skydd mot inspektioner och andra undersökningar

Havsrättskonventionen sätter tydliga gränser för rätten att företa inspektion och inleda rättsligt förfarande mot utländska fartyg (artiklarna 223–233). Varje fysisk inspektion av ett utländskt fartyg ska begränsas till en undersökning av sådana certifikat, loggböcker och andra dokument som fartyget enligt allmänt erkända internationella regler och normer ska medföra (artikel 226). Vidare får fysisk inspektion av fartyget endast äga rum efter en sådan undersökning och bara om det föreligger klara skäl att anta

- att fartygets eller dess utrustnings skick väsentligt avviker från uppgifterna i dokumenten,
- att innehållet i dokumenten inte är tillräckligt för att bekräfta en misstänkt överträdelse, eller
- att fartyget inte medför giltiga certifikat eller loggböcker.

¹⁷ Uttalanden av samma innebörd förekommer i de ursprungliga förarbetena till reglerna om vattenföroreningsavgift, se prop. 1982/83:87 s. 32.

Begränsningarna i rätten att företa inspektion i kontrollsyfte gäller oavsett om det utländska fartyget befinner sig på inre vatten, i territorialhavet eller i den ekonomiska zonen.

När ett fartyg frivilligt befinner sig i en stats hamn får staten genomföra undersökningar och, beroende på bevisläget, inleda rättsliga åtgärder beträffande varje utsläpp från ett sådant fartyg utanför statens inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon (artikel 218.1). Artikeln reglerar utsläpp utanför hamnstatens jurisdiktionsområde. Sker det däremot i hamnstatens territorialhav eller ekonomiska zon är huvudregeln att kuststaten har jurisdiktionsrätt och kan verkställa undersökningar och inleda rättsliga förfaranden även beträffande utsläpp som skett från utländska fartyg (artikel 220.1).

12.11 I havsrättskonventionen reglerad jurisdiktion

12.11.1 Sjöroveri

På det fria havet finns, som tidigare nämnts, ett generellt förbud mot maktutövning. Det innebär t.ex. att en kustbevakningstjänsteman normalt sett inte har rätt att uppbringa och borda ett fartyg av utländsk nationalitet. Däremot tillåts alla stater att genom örlogsfartyg, militära luftfartyg eller andra av staten markerade fartyg eller luftfartyg uppbringa fartyg eller luftfartyg som gör sig skyldiga till sjöroveri eller fartyg som rövats och är under sjörövers kontroll (artiklarna 100–107 i havsrättskonventionen). Enligt 2 kap. 3 § brottsbalken är svensk lag tillämplig och svensk domstol behörig i fråga om vissa mycket allvarliga brott oavsett var dessa begåtts. Till dessa brott hör bl.a. kapning och sjöfartssabotage (2 kap. 3 § p. 6 brottsbalken). Det innebär att det i jurisdiktionshänseende inte finns några hinder mot att svenska myndigheter ingriper mot sjöroveri ens på det fria havet (jfr prop. 1995/96:140 s. 89).

12.11.2 Hot pursuit

I havsrättskonventionen regleras också rätten till omedelbart förföljande av utländska fartyg, s.k. hot pursuit (artikel 111). Sådant förföljande är tillåtet när kuststaten har goda skäl att anta att ett utländskt fartyg har brutit mot kuststatens lagar och förordningar.

För att ha rätt att förfölja ett utländskt fartyg måste kuststaten påbörja förföljandet medan fartyget i fråga uppehåller sig inom

kuststatens inre vatten, arkipelagvatten, territorialhav eller angränsande zon (artikel 111.1). Vidare gäller rätten till omedelbart förföljande också överträdelser som har ägt rum i den ekonomiska zonen och på kuststatens kontinentalsockel eller i säkerhetszoner runt anläggningar på kontinentalsockeln (artikel 111.2).

Förföljandet måste vara oavbrutet från det att det utländska fartyget befunnit sig på inre vatten, territorialhavet eller angränsande zon. Det kan fortsätta på det fria havet till dess det utländska fartyget antingen stoppas eller går in i sitt eget eller en tredje stats territorium.¹⁸

Endast örlogsfartyg och militära luftfartyg, eller andra fartyg och luftfartyg som är försedda med tydliga kännetecken och kan identifieras som fartyg i offentlig tjänst, får förfölja ett fartyg med stöd av den nu beskrivna artikeln.

Ett ingripande efter hot pursuit kan ske även om förföljandet slutar när det utländska fartyget befinner sig i svensk ekonomisk zon.

12.12 Havsrättskonventionen och LKP

12.12.1 Brottsbekämpning

Kustbevakningens uppdrag att bedriva övervakning för att hindra brott omfattar till stor del även Sveriges ekonomiska zon (1 § andra stycket lagen LKP). Uppgifterna omfattar i denna del att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller jakt (p. 2), fiske (p. 3), bevarande av den marina miljön och annan naturvård (p. 4), trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken (p. 5), åtgärder mot vattenföroreningar från fartyg (p. 6), dumpning av avfall i vatten (p. 7), kontinentalsockeln (p. 8), fartygs registrering och identifiering (p. 10), skydd för den marina miljön mot andra förorenade åtgärder än sådana som avses i p. 6 och 7 (p. 11), märkning och användning av oljeprodukter (p. 12) samt åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter (p. 14). Uppdraget i den ekonomiska zonen omfattar också övervakning för att hindra brott mot lagen om Sveriges ekonomiska zon eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen (1 § tredje stycket LKP).

Nu redovisade bestämmelser i förening med 2 § LKP innebär att en kustbevakningstjänsteman har vissa polisiära befogenheter i den

¹⁸ Bring m.fl. s. 223.

ekonomiska zonen. Med stöd av 4 § LKP har denne vidare rätt att stoppa och visitera ett fartyg eller inbringa ett fartyg till svensk hamn, om fartyget i den ekonomiska zonen bryter mot någon av de föreskrifter som omfattas av uppräkningsen ovan. För utländska statsfartyg gäller emellertid särskilda regler i IKFN-förordningen.¹⁹

Den nu beskrivna rätten för en kustbevakningstjänsteman att utöva myndighet gäller emellertid primärt enbart i förhållande till svenska medborgare, eftersom den ekonomiska zonen inte utgör svenskt sjöterritorium (se avsnitt 12.3.1 beträffande bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken). Även om varje stat själv väljer hur den vill utforma sina jurisdiktionsregler sätter allmän folkrätt och internationella överenskommelser gränser för rätten att utöva nationell jurisdiktion och annan myndighet på områden utanför statens eget territorium. Utöver begränsningarna i behörigheten enligt den nationella regleringen ska följaktligen också de begränsningar som följer av allmän folkrätt och internationella överenskommelser iakttas. Detta innebär att en kustbevakningstjänstemans rättsliga möjligheter att ingripa mot en utländsk medborgare eller ett fartyg med utländsk flagg inte bara kräver att befogenheten har stöd i LKP eller annan reglering, utan dessutom att det föreligger svensk jurisdiktion. I praktiken kan alltså regleringen i LKP vara mer begränsad än vad den vid första anblicken ger intryck av. Svensk jurisdiktion föreligger emellertid i zonen avseende bl.a. bestämmelser om brott mot fiskelagen och vattenföroreningslagen. Jurisdiktion föreligger också enligt lagen om svensk ekonomisk zon på en plattform eller i säkerhetszon inrättad enligt lagen (se även nedan under ordningshållning). Trots lydelsen av 1 § andra stycket LKP föreligger det emellertid inte någon generell straffrättslig jurisdiktion och rätt att ingripa i zonen mot ett utländskt fartyg som överträder bestämmelser om trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken eller avseende fartygs registrering och identifiering.

En allmän begränsning i en kustbevakningstjänstemans rätt att använda straffprocessuella tvångsmedel i den ekonomiska zonen vid brott mot vattenföroreningslagen följer av att, som huvudregel, brott

¹⁹ Enligt IKFN-förordningen ska bl.a. att ett utländskt statsfartyg, som under vissa förhållanden påträffas inom svenskt inre vatten utan att ha rätt att vara där, prejas och föras till en ankarplats (16 §). Ett utländskt statsfartyg, som gör uppehåll inom det svenska territorialhavet utan att ha rätt till det, ska erinras om gällande bestämmelser samt avvisas från territoriet (17 §). Även i andra situationer får utländska statsfartyg avvisas. Detta gäller t.ex. om ett utländskt statsfartyg inom svenskt territorium bedriver verksamhet som är förbjuden enligt tillträdesförordningen (18 §). Försvarsmakten ska anmäla överträdelser av bestämmelserna till behörig civil myndighet, dvs. polisen eller Kustbevakningen.

mot bestämmelser som syftar till att förebygga, begränsa eller kontrollera förorening av den marina miljön enbart kan bestraffas med böter, om brottet har begåtts på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat när det befunnit sig utanför svenskt inre vatten (2 § lagen om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg; begränsningslagen). Enligt 11 kap. 7 § vattenföroreningsslagen får emellertid husranssakan företas även om påföljden för gärningen endast kan bestämmas till följd av bestämmelserna i begränsningslagen endast kan bestämmas till böter. Motsvarande reglering saknas i fiskelagen, vilken också föreskriver att brott i zonen endast får bestraffas med böter (jfr havsrättskonventionen, artikel 73).

12.12.2 Tillsyn och ordningshållning

Med stöd av 8 § förordningen om Sveriges ekonomiska zon har Kustbevakningen tillsyn över sådan verksamhet som bedrivs i den ekonomiska zonen med stöd av 5 och 9 §§ lagen om Sveriges ekonomiska zon, dvs. närmast att kontrollera efterlevnaden av tillstånd för bl.a. att utforska, utvinna och på annat sätt utnyttja naturtillgångar eller att i kommersiellt syfte uppföra och använda anläggningar och andra inrättningar i den ekonomiska zonen. Enligt 2 § andra stycket kontinentalsockelförordningen ska Kustbevakningen vidare på begäran biträda SGU vid utövande av tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter och villkor för tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln. Vidare ska Kustbevakningen enligt 2 a § samma förordning och 15 a § lagen om kontinentalsockeln utöva tillsyn över efterlevnaden av villkor för utläggande av undervattenskablar och rörledningar på den svenska delen av kontinentalsockeln.

En särskild fråga är om den nuvarande regleringen ger Kustbevakningen rätt att ingripa mot ordningsstörningar i den ekonomiska zonen. Regleringen i 15 § lagen om Sveriges ekonomiska zon och i 10 § lagen om kontinentalsockeln jämförd med artikel 56 i havsrättskonventionen bör enligt vår mening tolkas så att en kustbevakningstjänsteman kan ingripa mot ordningsstörningar i sjötrafiken i en säkerhetszon som inrättas enligt 7 § lagen om Sveriges ekonomiska zon eller 6 § lagen om kontinentalsockeln. Därmed kan en kustbevakningstjänsteman ingripa i zonen mot de ordningsstörningar, och brott, som omfattas av 1 § andra och tredje styckena LKP.

Vidare kan en kustbevakningstjänsteman ingripa mot ordningsstörningar på konstgjorda anläggningar i samma utsträckning som på annat svenskt territorium. Som utvecklas närmare i avsnitt 11.2.5 är dock de ordningshållande befogenheterna begränsade.

12.13 Svensk straffrättslig jurisdiktion

12.13.1 Brottsbalkens regler

Enligt 2 kap. 1 § brottsbalken har svensk domstol, i överensstämmelse med territorialitetsprincipen, straffrättslig jurisdiktion över brott som begåtts på svenskt landterritorium och svenskt sjöterritorium samt i luftrummet ovanför land- och sjöterritoriet.²⁰

För brott som har begåtts på svenskt territorium finns inga särskilda begränsningar av jurisdiktionen. Huvudregeln är därför att en kustbevakningstjänsteman kan ingripa mot brott på svenskt territorium i den utsträckning som följer av LKP eller annan författning.

För brott som har begåtts utom riket finns särskilda regler om svensk straffrättslig jurisdiktion (2 kap. 2 § brottsbalken). Enligt första stycket omfattar svensk domsrätt i princip alla brott av svenska medborgare. Med svensk medborgare jämställs utlänning med hemvist i Sverige. Vidare kan den svenska behörigheten i vissa särskilt angivna fall sträcka sig till brott som begåtts utom riket av andra utlänningar, exempelvis en utlänning som efter brottet har blivit svensk medborgare, om brottet i sistnämnda fall kan medföra fängelse i mer än sex månader. I paragrafens andra stycke föreskrivs ett generellt krav på dubbel straffbarhet. Enligt denna bestämmelse gäller inte behörighetsreglerna om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom område som inte tillhör någon stat (t.ex. det fria havet) och det enligt svensk lag inte kan följa svårare straff än böter för gärningen.

I överensstämmelse med flaggstatsprincipen är svensk domstol vidare bl.a. behörig att döma över brott som förövats på svenskt fartyg (2 kap. 3 § 1 brottsbalken). Behörigheten omfattar inte enbart brott som förövats på ett sådant fartyg utan också andra brott som befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen har begått i

²⁰ Internationella straffrättsutredningen har i betänkandet Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98) föreslagit en revision av 2 kap. brottsbalken. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet och har ännu inte lett till lagstiftning.

tjänsten. Flaggstatsprincipen gäller alltså parallellt med territorialitetsprincipen, men kan också tillämpas när fartyget befinner sig utanför det egna territoriet.

Den svenska jurisdiktionen omfattar också brott som anses riktade mot Sverige eller svenska intressen (2 kap. 3 § 4 och 5 brottsbalken).

För brott av mycket allvarlig karaktär, bl.a. kapning, folkrättsbrott, penningförfalskning och terroristbrott, gäller också svensk jurisdiktion (2 kap. 3 § 6 brottsbalken).

Enligt 2 kap. 5 § första stycket brottsbalken krävs ett särskilt förordnande från regeringen, eller myndighet som regeringen har bestämt, för att åtal ska få väckas för vissa brott (s.k. åtalsförordnande). Detta gäller bl.a. brott som har begåtts på svenskt territorium men ombord på ett utländskt fartyg eller luftfartyg, om gärningsmannen är en utlänning som var befälhavare, tillhörde besättningen på fartyget eller annars medföljde detta och brottet har riktats mot en sådan utlänning eller mot ett utländskt intresse. Bestämmelsen har sin bakgrund i att flaggstaten regelmässigt har rätt till och utövar jurisdiktion i de aktuella fallen (jfr för svensk del 2 kap. 3 § 1 brottsbalken).

Det finns som huvudregel också krav på åtalsförordnande för ett brott som har begåtts utanför Sverige (2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Däremot krävs inte åtalsförordnande för t.ex. brott som har begåtts i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av dessa stater och inte heller om brottet har begåtts på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg.

Folkrättens betydelse för den nationella rättstillämpningen på straffrättens område markeras genom att reglerna i 2 kap. brottsbalken kan begränsas av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser eller av överenskommelser mellan stater (2 kap. 7 § brottsbalken). FN:s havsrättskonvention är exempel på en sådan reglering. Bestämmelsen tar också sikte på olika former av immunitet.²¹

Regler om jurisdiktion finns emellertid inte bara i brottsbalken utan även i vissa lagar som innehåller materiella straffbestämmelser.

²¹ Se bl.a. lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

12.13.2 Annan författningsreglering

Lagen om kontinentalsockeln

Lagen om kontinentalsockeln anger villkoren för att eftersöka och utvinna naturtillgångar inom den svenska delen av sockeln samt ger Sverige rätt att på kontinentalsockeln uppföra konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner i syfte att bl.a. utforska och utnyttja, bevara och förvalta naturtillgångar (se avsnitt 11.41). Av lagen följer att Sverige har exklusiv jurisdiktion över sådana inrättningar. Eftersom den svenska delen av kontinentalsockeln delvis är belägen utanför Sveriges territorium och alla anläggningar för dess utforskande och utvinnande generellt ligger under svensk jurisdiktion, gäller – med vissa undantag – att svensk lag ska tillämpas utanför territorialgränsen på anläggningar och i säkerhetszoner kring dessa. Detta gäller enligt förarbetena även bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken om svensk domstols behörighet.²² Vad som avsågs var enligt förarbetena främst brott av utlänning mot säkerhetsföreskrifter, vilket inte riktar sig mot Sverige eller svenskt subjekt och som begås utanför anläggning eller säkerhetszon. Enligt 14 § första stycket lagen om kontinentalsockeln ska den som utom riket har begått brott enligt 11 §, och som finns i Sverige, dömas för brott mot lagen eller brottsbalken samt vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.

Vattenföroreningslagen

Enligt 10 kap. 10 § vattenföroreningslagen är svensk domstol behörig att döma över vissa brott enligt lagen när de har begåtts på ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Detsamma gäller om gärningen kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller miljöbalken. Åtal för sådana brott som avses i 10 kap. 10 § får väckas endast om brottet avser ett förbjudet utsläpp och detta har medfört betydande skador på den svenska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon eller om vissa andra förutsättningar är uppfyllda (10 kap. 11 §). Regeln har tillkommit för att anpassa lagstiftningen till de särskilda begränsningar som följer av havsrättskonventionen.

²² Prop. 1966:114 s. 77.

För en utförligare beskrivning av vattenföreningenslagen hänvisas till avsnitt 11.3.

Jaktlagen

Jaktlagen (1987:259), som också behandlas i avsnitt 11.45, gäller viltvården, rätten till jakt och jaktens bedrivande inom svenskt territorium samt frågor som har samband därmed (1 § första stycket). Lagen gäller också i de fall som anges särskilt inom Sveriges ekonomiska zon (andra stycket 1), beträffande jakt från svenskt fartyg på det fria havet utanför den ekonomiska zonen (andra stycket 2) och beträffande jakt från svenskt luftfartyg över det fria havet utanför den ekonomiska zonen (andra stycket 3). Enligt 51 a § döms den som har begått brott mot jaktlagen inom Sveriges ekonomiska zon vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Åtal för brott i sådana fall får väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades (51 b §).

Fiskelagen

Fiskelagen (1993:787) gäller rätten till fiske samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen (1 §). Vad som föreskrivs i lagen om fiske i allmänt vatten gäller även fiske i den ekonomiska zonen med de begränsningar som föranleds av lagen om kontinentalsockeln (2 §).

Den som har överträtt fiskelagens bestämmelser ska enligt 49 § dömas vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig (se även avsnitt 11.42). Paragrafen tar enligt förarbetena sikte på de fall där utländska fiskande som inte är bosatta i Sverige begår brott i den svenska ekonomiska zonen.²³

Enligt 41 § får endast dömas till böter om brottet har begåtts i Sveriges ekonomiska zon. Denna bestämmelse är en följd av att havsrättskonventionen inte tillåter fängelse för gärningar begångna i den ekonomiska zonen (se artikel 73.3 i havsrättskonventionen).

²³ Prop. 1992/93:232 s. 77.

Miljöbalken

I havsrättskonventionen finns en bestämmelse som bl.a. föreskriver att staterna ska anta lagar och andra författningar för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar av den marina miljön genom dumpning (artikel 210).

Bestämmelser om straff och förverkande har samlats i 29 kap. miljöbalken. I 29 kap. 8 § 10 anges att den som, med uppsåt eller av oaktsamhet, bryter mot förbud mot dumpning eller förbränning av avfall döms till böter eller fängelse i högst två år. Enligt 15 kap. 31 § får avfall inte dumpas eller förbrännas inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon och inte heller från svenska fartyg eller luftfartyg i det fria havet. För brott mot den nyss nämnda bestämmelsen gäller en särskild jurisdiktionsregel. Den som har begått sådant brott döms enligt 29 kap. 13 § vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Genom begränsningslagen (se avsnitt 12.12.1) begränsas möjligheterna att ingripa när dumpning sker från utländska fartyg. Strängare straff än böter får inte dömas ut, såvida det inte gäller allvarliga och uppsåtliga gärningar som medför förorening i territorialhavet (2 §).

Estonialagen

Som också redovisats i avsnitt 11.56 innehåller lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid passagerarfartyget Estonia en särskild jurisdiktionsregel (5 §). Även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig, eftersom vraket efter Estonia ligger i ett område som inte tillhör någon stat, och eventuella brott begås utanför Sveriges territorium av annan än svensk medborgare så är svensk domstol behörig att döma den som stör gravfriden. I vissa situationer är det emellertid inte möjligt att utöva straffrättslig jurisdiktion över utländska fartyg, eftersom det enligt folkrätten finns ett principiellt förbud för en stat att utöva makt mot andra staters fartyg på det fria havet. I praktiken kan det därför i vissa fall bli svårt att få till stånd ett rättsligt förfarande i Sverige, utom i de fall där fartyget angör svensk hamn eller annars kommer in på svenskt inre vatten.²⁴

²⁴ Prop. 1994/95:190 s. 9.

12.14 Flaggstatsrapportering

Med stöd av havsrättskonventionen och MARPOL²⁵ har det skapats en särskild form för att överföra utredning och, i förekommande fall, lagföring beträffande ett otillåtet utsläpp till fartygets flaggstat, *s.k. flaggstatsrapportering*. Denna bygger på grundprincipen att flaggstaten har det primära ansvaret för att rättsligt beivra överträdelser som begås på dess fartyg. Förfarandet innebär att den stat inom vars territorium ett brott har begåtts, och som därigenom har jurisdiktion att lagföra brottet, överför utredning och lagföring till fartygets flaggstat.

Enligt havsrättskonventionen är flaggstaten skyldig att under vissa förutsättningar vidta rättsliga åtgärder mot fartyg som för dess flagg. Av artikel 217.4 följer att flaggstaten ska påbörja en utredning och, när så är lämpligt, omedelbart inleda rättsligt förfarande mot ett fartyg som överträtt regler och normer som fastställts genom behörig organisation. Detta ska ske oberoende av var överträdelserna har ägt rum eller var föroreningen har inträffat eller upptäckts. Flaggstaten ska därvid iaktta artiklarna om hamnstaters och kuststaters säkerställande av reglernas tillämpning samt artiklarna om suspension och begränsningar i inledandet av rättsliga förfaranden (artiklarna 218, 220 och 228). Av artikel 217.6 följer vidare att flaggstaten, på en annan stats skriftliga begäran, ska undersöka varje överträdelse som ett fartyg som för dess flagg påstås ha gjort sig skyldig till. Om flaggstaten är övertygad om att det föreligger tillräckliga bevis för att ett rättsligt förfarande beträffande den påstådda överträdelserna ska kunna inledas, ska den utan dröjsmål inleda sådant förfarande i enlighet med sina lagar. Av artikel 217.7 följer att flaggstaten omedelbart ska informera den stat som begärt bistånd samt behörig internationell organisation, dvs. IMO, om de åtgärder som vidtagits och resultatet av dessa.

När flaggstaten utreder en överträdelse får den enligt artikel 217.5 begära bistånd från varje annan stat som kan bidra till att klarlägga omständigheterna i fallet. En anmodad stat är skyldig att försöka tillmötesgå flaggstatens begäran om bistånd.

Reglerna om flaggstatsrapportering finns i 11 kap. 16 § vattenföroreningslagen. Allmänt gäller att när det inte längre finns anledning att fullfölja en förundersökning ska denna avslutas genom ett beslut om att lägga ned förundersökningen. En förundersökning som fullföljs avslutas genom ett beslut i åtalsfrågan. I vissa situa-

²⁵ Se not 8.

tioner kan åklagaren avsluta en förundersökning genom en begäran om att lagföringen ska övertas av ett annat land. En framställning om överföring av lagföring kan också göras innan förundersökningen har avslutats. Institutet flaggstatsrapportering motsvarar i många hänseenden överförande av lagföring.

För att åklagaren ska kunna ta ställning till frågan om flaggstatsrapportering måste Kustbevakningen eller polismyndigheten – i de fall där åklagaren inte redan har inträtt som förundersökningsledare – tillställa åklagaren utredningen för beslut i den frågan, innan förundersökningen läggs ned. Om åklagaren bedömer att fortsatt utredning eller lagföring bör ske i den andra staten avslutas förundersökningen med en begäran om att flaggstaten ska överta lagföringen. Skulle resultatet av åtalsprövningen bli att åtal ska väckas i Sverige ska flaggstaten underrättas om detta. Om åklagaren meddelas att några åtgärder inte har vidtagits mot det fartyg som flaggstatsrapporten rör, kan åklagaren pröva om det finns skäl att återuppta förundersökningen i Sverige och om det i så fall är praktiskt möjligt att t.ex. delge gärningsmannen.

13 Pågående översyner och lagstiftningsarbete

13.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att beakta den fortsatta beredningen av de förslag som lämnats av Tillsynsutredningen, Gränskontrollutredningen, Utredningen om fiskerikontrollen, Inregränslagsutredningen och Rattfylleriutredningen. Det åvilar vidare utredningen att följa arbetet i Utredningen om administrativa sanktioner på fiskets område, som sedan direktiven skrevs slutfört sitt uppdrag, och Utredningen om översyn och revidering av fiskelagstiftningen.

I detta avsnitt redovisar vi i korthet innehållet i nämnda utredningar. Vi beskriver också det fortsatta lagstiftningsarbetet med vissa av förslagen. Dessutom redovisar vi andra pågående utredningar och lagstiftningsprojekt, som vi bedömer vara viktiga för Kustbevakningens befogenhetsreglering och vårt utredningsarbete. Det skulle emellertid föra för långt att täcka in alla pågående utredningar som på något sätt berör Kustbevakningen. Därför behandlar vi inte betänkandet om immunitet för stater och deras egendom (SOU 2008:2) och ett delbetänkande om bildandet av en ny myndighet benämnd Transportinspektionen som ska inrymma bl.a. Sjöfartsinspektionen (SOU 2008:9). Inte heller beskrivs det pågående utredningsarbetet i Havsmiljöutredningen (M 2006:05) närmare.

Inledningsvis redovisas några propositioner. En rör möjligheterna för Kustbevakningen och en kustbevakningstjänsteman att ingripa mot rattfylleri och sjöfylleri (avsnitt 13.2.1). I en annan proposition föreslås bl.a. en kustbevakningstjänsteman få rätt att ta egendom i förvar (avsnitt 13.2.2) och en tredje innehåller förslag om administrativa sanktioner för yrkesfisket (avsnitt 13.2.3). I avsnitt 13.3 behandlas i relevanta delar utredningar som rör gränskontrollfrågor

och i avsnitt 13.4 utredningsförslag på fiskeområdet. Avsnitt 13.5 innehåller en redovisning av olika utredningar som rör informationsutbyte. I avsnitt 13.6 redovisar vi andra utredningar som har särskilda beröringspunkter med vårt arbete.

13.2 Regeringsförslag

13.2.1 Rattfylleri och sjöfylleri

Regeringen beslutade i februari 2008 en proposition som bygger på vissa av Rattfylleriutredningens förslag och bedömningar (SOU 2006:12 och SOU 2006:47).¹ I propositionen behandlas i huvudsak ökade möjligheter att kontrollera vägtrafiknykterheten och att ingripa mot rattfylleri och vissa andra åtgärder för att motverka trafiknykterhetsbrott samt skapa bättre möjligheter att ingripa mot sjöfylleri. Däremot bereds frågorna om införande av en nedre gräns på 0,2 promille alkohol i utandningsluften för sjöfylleri, möjligheten att ta rutinmässiga alkoholutandningsprov till sjöss och en möjlighet att ta blodprov vid sjötrafikolyckor vidare inom Regeringskansliet.

Enligt regeringens förslag får en kustbevakningstjänsteman möjlighet att ta alkoholutandningsprov, både rutinmässiga sållningsprov och bevisprov, samt göra ögonundersökningar för att förebygga, upptäcka och utreda rattfylleribrott. Vidare får Kustbevakningen besluta om att inleda förundersökning om rattfylleri och grovt rattfylleri. I fråga om Kustbevakningens befogenheter och skyldigheter under förundersökningen ska vad som föreskrivs i rättegångsbalken för undersökningsledare gälla. Åklagare ska ta över ledningen av förundersökningen så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet när saken inte är av enkel beskaffenhet. Åklagaren ska överta förundersökningsledningen även i andra fall, om det behövs av särskilda skäl.

En tjänsteman vid Kustbevakningen föreslås före och under en förundersökning om rattfylleribrott ha samma befogenheter som en polisman att använda tvångsmedel och vidta andra åtgärder samt bruka våld. Detta innebär bl.a. att en kustbevakningstjänsteman får vidta primärutredningsåtgärder samt, i brådska fall, gripa en misstänkt utan föregående anhållningsbeslut, ta egendom i beslag, besluta om kroppsbesiktning eller kroppsvisitation och göra hus-

¹ Prop. 2007/08:53.

rannsakn. Förslaget innebär också att en kustbevakningstjänsteman ges samma rätt som en polisman att stoppa fordon med våld om så behövs, att skyddsvisitera den som berövats friheten, att tillfälligt omhänderta i första hand fordonsnycklar för att förhindra rattfylleribrott och att omhänderta körkort eller motsvarande behörighetshandling.

Befogenheterna att ingripa mot rattfylleri samlas i en ny lag, vilken också innehåller hänvisningar till befogenheter i annan lagstiftning.

När det gäller sjöfylleri ges Kustbevakningen ökade möjligheter att ingripa genom ändringar i bl.a. LKP. En kustbevakningstjänsteman föreslås få rätt att ta alkoholutandningsprov i form av bevisprov på den som är skäligen misstänkt för sjöfylleribrott. För att kunna ta sådana prov ska tjänstemannen ha rätt att stoppa fartyg.

Regeringen föreslår vidare att Kustbevakningen får besluta om att inleda förundersökning om sjöfylleri. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken ska då gälla för Kustbevakningen. En tjänsteman vid Kustbevakningen föreslås före och under en förundersökning om sjöfylleri ha samma rätt som en polisman att använda tvångsmedel och vidta andra åtgärder samt att bruka våld. Rätten att ta alkoholutandningsprov i form av bevisprov till sjöss och att stoppa fartyg för sådan provtagning regleras i lagen om alkoholutandningsprov. Rätten att använda våld när fartyg ska stoppas regleras i polislagen. Kustbevakningens rätt att inleda förundersökning om sjöfylleri och kustbevakningstjänstemännens rätt att i övrigt använda tvångsmedel regleras i LKP.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2008.

13.2.2 Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet

I propositionen Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet föreslår regeringen att bestämmelsen i 26 kap. 3 § rättegångsbalken om tvångsmedlet förvar ska ändras, så att beslut om förvar som huvudregel ska fattas av åklagare och att all slags egendom kan tas i förvar.² Åklagare ska enligt förslaget kunna ta i förvar såväl fast egendom som alla former av lös egendom – inklusive banktillgodohavanden och andra fordringsrätter. Vidare föreslås bl.a. att proportionalitetsprincipen, som gäller för alla straffprocessuella

² Prop. 2007/08:68.

tvångsmedel i rättegångsbalken, lagfästs. Regeringen föreslår dessutom att en tjänsteman vid Kustbevakningen, genom en ny bestämmelse i smugglingslagen, ska få samma rätt som en polisman att ta egendom i förvar vid misstanke om brott mot den lagen eller andra författningar som anges i 1 § smugglingslagen. I propositionen nämns att ett sådant behov kan föreligga om Kustbevakningen t.ex. skulle stoppa en båt i vilken det smugglas narkotika och där det samtidigt påträffas stora penningbelopp (s. 89). Om pengarna inte har direkt samband med brottet kan de inte tas i beslag som hjälpmedel eller utbyte. Behövs de inte heller som bevisning saknas möjlighet att ta pengarna i beslag.

Regeringen föreslår också att en uttrycklig skyldighet att dokumentera beslut om och verkställigheten av förvar ska införas. Dokumentationskyldigheten ska åvila den som antingen efter eget beslut genomför åtgärden eller som verkställer ett förvarsbeslut på uppdrag av åklagare.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2008.

13.2.3 Administrativa sanktioner på fiskeområdet

I propositionen Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område föreslår regeringen ändringar i fiskelagen i syfte att effektivisera sanktionssystemet.³ Propositionen bygger på de förslag som Fiske-sanktionsutredningen lämnade i betänkandet Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20).

Regeringen föreslår att vissa, mindre allvarliga, överträdelse ska avkriminaliseras och i stället beivras genom ett system med administrativa sanktionsavgifter. De överträdelse som ska beivras genom sanktionsavgift ska vara lätt konstaterbara och inte kräva någon omfattande utredning eller ingående bedömning. Regeringen ska meddela närmare föreskrifter dels om vilka överträdelse som föranleder sanktionsavgift, dels om avgiftens storlek. Avgiften ska enligt förslaget utgå efter en på förhand bestämd taxa och vara lägst 1 000 kr och högst 30 000 kr. Avgiftsskyldigheten ska bygga på strikt ansvar. Beslut om sanktionsavgift ska fattas av Fiskeriverket och gälla som domstols dom.

Regeringen föreslår vidare att Fiskeriverkets rätt att återkalla yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd även ska omfatta de överträdelse som beivras genom sanktionsavgift. Verket ska kunna

³ Prop. 2007/08:107.

återkalla licenser och tillstånd på viss tid dels vid allvarliga överträdelser, dels vid upprepade överträdelser.

Vid sådana överträdelser som även i fortsättningen ska föranleda straffansvar ska Fiskeriverket interimistiskt kunna återkalla yrkesfiskelicens och fartygstillstånd, om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt på grund av att innehavaren av licensen eller tillståndet har gjort sig skyldig till brott enligt fiskelagen.

Regeringen föreslår vidare att det införs en skyldighet för Kustbevakningen och andra brottsutredande myndigheter samt för domstolar att till Fiskeriverket lämna de uppgifter som verket kan behöva för sin handläggning av ärenden om administrativa sanktioner. Uppgiftsskyldigheten ska regleras i förordning. Verket ska också underrättas om domar och beslut som har betydelse för verkets handläggning av ärenden om återkallelse av licens och tillstånd.

I propositionen föreslås också att överträdelser av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och överträdelser av nationella bestämmelser ska behandlas på samma sätt. Det innebär att det straffbara området för överträdelser av EG:s förordningar utvidgas till att avse även sådan oaktsamhet som inte är grov.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2008.

13.3 Gränskontrollfrågor

13.3.1 Gränskontrollutredningen

Regeringen beslutade den 18 juni 2003 att tillkalla en särskild utredare för att se över och utvärdera reglerna för personkontroll vid Sveriges gränser ur såväl ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv som ett migrationsperspektiv. I utredningens uppdrag ingick bl.a. att utvärdera Sveriges medlemskap i Schengen. I förgrunden stod behovet av förändringar avseende de gränskontrollerande myndigheternas verksamhet, samverkan och informationsutbyte. En central fråga var i vilken omfattning polisen, Tullverket och Kustbevakningen skulle ha rätt att använda tvångsmedel i samband med personkontroll vid yttre gräns. I utredningens uppdrag ingick bl.a. också att överväga förändrade regler för den inre utlänningskontrollen. Uppdraget omfattade däremot inte gränskontroll av varor.

Utredningen överlämnade i november 2004 betänkandet Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll (SOU 2004:110).

Utredningen föreslår att polisen även fortsättningsvis ska ha huvudansvaret för personkontrollen, medan Kustbevakningen, precis som i dag, ska ha ett självständigt ansvar för tillsyn och övervakning av sjötrafiken och utöva personkontroll till sjöss. Vidare anser utredningen att Kustbevakningens författningsreglerade ansvar för personkontroll bör vara detsamma, oavsett vilken form av personkontroll som avses. Ansvarsområdet föreslås gälla ”till sjöss och i anslutning till sjötrafiken”. Detta innebär att Kustbevakningen enligt förslaget ska utöva personkontroll av en person som t.ex. stiger av en båt eller ett fartyg och går i land på exempelvis en ö, en strand eller en kaj eller som annars befinner sig i anslutning till sjötrafiken eller övervakningsområdet till sjöss. Huvudansvaret för kontrollen vid och bemanningen av gränsovergångsställena ska enligt förslaget även i fortsättningen ligga på polisen. Efter en begäran om biträde ska dock Kustbevakningen kunna delta i personkontroll även utanför sitt egentliga ansvarsområde.

Som en samlad beteckning för polisen, Tullverket och Kustbevakningen föreslår utredningen termen gränskontrollmyndighet.

En tjänsteman vid Kustbevakningen som medverkar i eller ansvarar för personkontroll i samband med en persons inresa i Sverige över yttre gräns föreslås även i fortsättningen ha rätt att kroppsvisitera vederbörande och att kunna företa husrannsakan. Vissa bestämmelser förtydligas. Enligt utredningens uppfattning kan en sådan husrannsakan omfatta undersökning av alla utrymmen på ett fartyg, dvs. utöver lastutrymmena bl.a. även hytter, bryggor, kök, rum och container som fraktas med ett fartyg.

Rätten att stoppa fordon och fartyg ska gälla både i den brottsbekämpande verksamheten och vid personkontroll. För att Kustbevakningen ska få stoppa ett fartyg eller ett fordon för annat ändamål än varukontroll,⁴ krävs att det finns anledning att anta att det på fartyget eller i fordonet färdas en person som är misstänkt för brott (4 § LKP, jfr 22 § polislagen). Personkontroll är obligatorisk i samband med att den yttre gränsen passeras och någon brottsmisstanke behöver alltså inte föreligga. På samma sätt som gäller för varukontrollen föreslår utredningen att gränskontrollmyndigheterna ges rätt att stoppa fartyg och fordon för att genomföra personkontroll vid den yttre gränsen när det finns anledning anta att ett brott som

⁴ Se 6 kap. 20 § tullagen.

hör under allmänt åtal har begåtts. Kontroll kan ske t.ex. i samband med inresa med ett färjefartyg som anländer direkt från en stat utanför Schengensamarbetet.

Utredningen föreslår för såväl kustbevaknings- som tulltjänstemän att ansvaret ska utvidgas till att också omfatta att förhindra och bekämpa brott. Syftet med utredningens förslag är att ge Kustbevakningen och Tullverket ett självständigt ansvar för personkontrollen för att bättre ta tillvara dessa myndigheters kompetens och resurser. Utredningen anser att dessa tjänstemän bör ha samma rätt som en polisman att ingripa mot alla brott som hör under allmänt åtal. Om det i samband med en persons inresa eller utresa över inre eller yttre gräns finns anledning att anta att denne gjort sig skyldig till ett brott som hör under allmänt åtal föreslås bestämmelserna om förundersökning och om tvångsmedel i 23–28 kap. rättegångsbalken bli tillämpliga. Vidare föreslår utredningen att även tull- och kustbevakningstjänstemän som medverkar i eller ansvarar för personkontroll ska ges samma rätt som en polisman att använda våld eller tvång. Kustbevakningen och Tullverket bör emellertid enligt utredningen inte ges de befogenheter som en polismyndighet har enligt rättegångsbalken, t.ex. att fatta beslut om att förundersökning ska inledas. De tvångsmedel som kräver beslut av undersökningsledare kan således enligt förslaget inte beslutas av tjänstemän vid Kustbevakningen eller Tullverket. I likhet med en polisman föreslås dock en kustbevaknings- eller tulltjänsteman få göra husrannsakan eller kroppsvisitation vid fara i dröjsmål.

Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet, men varken proposition eller lagrådsremiss kan förutses inom sådan tid att de kan beaktas inom ramen för vårt arbete.

13.3.2 Inregränslagsutredningen

Den 6 maj 2004 gavs en särskild utredare i uppdrag att se över av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och tillämpningen av lagen.

Utredningen överlämnade i januari 2006 betänkandet *Kontroll av varor vid inre gräns* (SOU 2006:9).

I betänkandet behandlas dels kontroll av varor vid inre gräns, dels anslutande frågor om brottsförebyggande och brottsbekämpande insatser. Tonvikten ligger naturligt nog på Tullverkets verksamhet,

men förslagen berör också Kustbevakningen. Utredningen föreslår att den nu gällande inregränslagen ersätts med en ny lag om kontroll av varor vid inre gräns. Varukontrollen vid inre gräns ska enligt förslaget även fortsättningsvis vara en administrativ kontroll. Samtidigt betonar utredningen att varukontrollerna kan vara av direkt betydelse för den brottsbekämpande verksamheten och övergå i brottsutredning. Utredningen konstaterar vidare att EU-utvidgningen förstärker kraven på ett ändrat arbetssätt och att fokus måste ligga på underrättelseverksamhet. Utredningen föreslår inte några större förändringar beträffande kontrollansvaret, men betonar vikten av att samarbetet mellan kontrollmyndigheterna stärks. På samma sätt som i dag ska Tullverket ha huvudansvaret för varukontrollen. Kustbevakningen ska medverka i Tullverkets kontrollverksamhet genom att självständigt utöva varukontroll till sjöss och kontroll i anslutning till sjötrafiken. Därmed skulle enligt förslaget inte längre krävas att Kustbevakningen inhämtar ett godkännande från Tullverket innan man genomför varukontroll till sjöss vid inre gräns. I likhet med vad utredningen anser ska gälla för polisen, föreslås Kustbevakningen vidare på Tullverkets begäran vara skyldig att bistå verket i viss åtgärd för varukontroll. Skyldigheten att samverka ska gälla enbart om deltagandet inte medför allvarliga men för Kustbevakningens och polisens övriga verksamhet. Utredningen föreslår vidare att då åklagare respektive Tullverket leder en förundersökning beträffande smugglingsbrott ska de ha rätt att anlita biträde av Kustbevakningen eller kunna uppdra åt denna att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. Vidare anser utredningen att när Kustbevakningen eller polisen medverkar i varukontrollen eller självständigt utför varukontroller bör dessa myndigheter ha samma befogenheter som Tullverket.

Förslagen, som bereds inom Regeringskansliet, har ännu inte lett till någon lagstiftning.

13.4 Fiskefrågor

13.4.1 Utredningen om fiskerikontrollen

Den 15 april 2004 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera den svenska fiskerikontrollen. I uppdraget ingick att analysera den svenska fiskerikontrollen med

avseende på myndigheternas effektivitet, flexibilitet, resursutnyttjande och kostnadseffektivitet samt att överväga behovet av eventuella förändringar och föreslå förbättringar. Effekterna av att kvalitetskontrollen överfördes till Kustbevakningen år 2000 skulle ägnas särskild uppmärksamhet.

Utredningen överlämnade i mars 2005 betänkandet Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering (SOU 2005:27).

Fiskeriverkets och Kustbevakningens fiskerikontroll har stått i fokus. I sin utvärdering har utredningen utgått från att den yttersta effekten av fiskerikontrollen, dvs. tillsynen över att bestämmelserna om fisket efterlevs, är att förhindra olagligt fiske, vilket i sin tur kan bidra till att fiskeresursen bevaras.

Utredningen bedömer att det finns ett allmänt behov av att öka och fördjupa samverkan mellan de myndigheter som utför fiskerikontroll, inte minst mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen. Utredningen föreslår att Kustbevakningens arbete med att kvalitetssäkra och följa upp rapporter om fiskebrott utvecklas genom ett utökat stöd till myndigheten och genom fortsatta utbildningsinsatser. Vidare pekar utredningen bl.a. på att förutsättningarna för en effektiv handläggning av ärendena hos polis och åklagare måste förbättras och att detta bl.a. kan ske genom att effektivisera Kustbevakningens rapportering av brott. Utredningen anser att en rätt för Kustbevakningen att leda förundersökning skulle vara en intressant modell för att öka förutsättningarna för en snabb handläggning av utredningar om fiskebrott. Enligt utredningens mening är det emellertid för tidigt att ta ställning till frågan om Kustbevakningen ska ges rätt att inleda förundersökning. I stället pekar utredningen på att det befintliga systemet medger att det upprättas ett mer direkt samarbete under förundersökningen mellan Kustbevakningen och åklagare i de fall där Kustbevakningen rapporterar brott till åklagare. I sammanhanget hänvisar utredningen till 7 § LKP och att det där föreskrivs att åklagaren kan uppdra åt en kustbevakningstjänsteman att vidta de åtgärder som behövs för undersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Om Kustbevakningen i ökad utsträckning kan vända sig direkt till åklagare, grundat på en överenskommelse mellan polisen och åklagare om ansvaret för förundersökningen, ser utredningen fördelar med att polisen avlastas och får mer resurser till andra brottstyper samtidigt som handläggningen av de s.k. fiskemålen skulle bli effektivare. Utredningen anser inte att det finns skäl att flytta över ansvaret för landningskontrollerna från Kustbevakningen till Fiskeriverket, men

föreslår däremot att verket fortsättningsvis ska utföra kvalitetskontroll av fisk och fiskprodukter.

Trots utredningens förslag att låta gällande ordning bestå fördes, som redovisats i avsnitt 7.6.5, uppgiften att ansvara för landningskontroller över till Fiskeriverket år 2007.

13.4.2 Fiskelagsutredningen

Vid regeringssammanträde den 4 oktober 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare som ska se över den nuvarande fiskelagstiftningen och utifrån detta lämna förslag till ändrad lagstiftning.

Det övergripande syftet med översynen är att utarbeta en tydligare och mer sammanhållen lagstiftning. Förslagen ska syfta till att ge förutsättningar för ett hållbart nyttjande av fiskeresurserna som gynnar såväl näringsverksamheten och fritidsfisket som den biologiska mångfalden. Den huvudsakliga framtida regleringen ska enligt direktiven utformas som en fiskevårdslag.

I uppdraget ingår också att beakta behovet av regelförenklingar och effektivisering av lagföringen vid brott mot fiskelagstiftningen. För att åstadkomma ett väl fungerande regelverk ska bl.a. särskild uppmärksamhet ägnas åt samspelet mellan fiskelagens bestämmelser om straff och särskild rättsverkan och fiskelagstiftningens olika normgivningsbemyndiganden. Utredaren ska vidare bl.a. överväga vilka åtgärder som ytterligare kan vidtas för att effektivisera lagföringen av brott mot fiskelagstiftningen, utöver de förslag som gäller administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20). Ytterligare åtgärder för att förhindra svartfiske ska också föreslås. Utredaren ska samråda med vår utredning.

Utredningsuppdraget ska redovisas den 31 mars 2009.

13.5 Utredningar som rör informationsutbyte

13.5.1 Kustbevakningens personuppgiftshantering

Utredningen om Kustbevakningens personuppgiftshantering

Regeringen beslutade den 21 oktober 2004 att tillkalla en särskild utredare som skulle se över regleringen av behandling av personuppgifter i Kustbevakningens verksamhet och lämna förslag till en

ny författningsreglering. I uppdraget ingick att kartlägga behandlingen av personuppgifter och att analysera behovet av särskilda bestämmelser. Utgångspunkten för uppdraget var att Kustbevakningens verksamhet ska kunna bedrivas effektivt med rationellt datorstöd samtidigt som nödvändig respekt visas för enskildas personliga integritet.

Utredningen överlämnade i februari 2006 betänkandet Kustbevakningens personuppgiftshantering Integritet – Effektivitet (SOU 2006:18). I betänkandet föreslås en ny lag om behandling av uppgifter i Kustbevakningens verksamhet som ska ersätta den nuvarande förordningen (2003:188) om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen.

Enligt förslaget ska de yttre ramarna för behandlingen av personuppgifter i Kustbevakningens verksamhet, som är viktiga ur integritetsskyddssynpunkt, slås fast i den nya lagen. Lagen ska gälla i stället för personuppgiftslagen (1998:204) och innehålla hänvisningar till de bestämmelser i lagen som ska tillämpas i Kustbevakningens verksamhet. Lagen utgår från personuppgiftslagens begrepp och terminologi och anger för vilka ändamål olika typer av uppgifter får behandlas. Detta skiljer sig beroende på om det är fråga om brottsbekämpande verksamhet eller annan verksamhet.

Förslaget bygger på att regleringen bör vara teknikneutral. I motsats till den befintliga registerlagstiftningen utgår förslaget inte från begreppen databas eller register. Däremot görs i den brottsbekämpande verksamheten skillnad mellan uppgifter som endast en mindre krets har tillgång till och uppgifter som är tillgängliga för flera. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter och om olika typer av sökbegränsningar.

Utredningen föreslår vidare ändringar i sekretesslagen så att Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet i sekretesshänseende regleras på samma sätt som för övriga brottsbekämpande myndigheter. Utredningen förslår också en ny bestämmelse om sekretess för uppgift om enskilds affärs- och driftförhållanden samt för uppgift ur sjömansregistret. Bestämmelsen ska gälla i register som förs av Kustbevakningen för samordning av civil sjöövervakning och förmedling av civil sjöinformation.

Betänkandet har remissbehandlats.

Det fortsatta arbetet

Efter remissbehandlingen bedömdes att den fortsatta beredningen av förslagen skulle samordnas med beredningen av Polisdatautredningens förslag (se nästa avsnitt), i syfte att åstadkomma en mer enhetlig reglering av personuppgiftsbehandlingen hos de brottsbekämpande myndigheterna.

I november 2007 remitterades departementspromemorian *Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet* (Ds 2007:43). Under arbetet med en ny lag om polisens behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten hade det konstaterats att det på flera områden finns anledning att överväga delvis andra lösningar än de som har föreslagits av Utredningen om Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Utgångspunkten bör enligt promemorian vara en reglering för Kustbevakningen som närmare ansluter till de regler som föreslås för polisen. I promemorian tas därför, utöver regleringen av polisens personuppgiftsbehandling, också upp vilka principiella överväganden som bör läggas till grund för den fortsatta beredningen av förslaget till ny reglering av personuppgiftsbehandlingen i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet.⁵

I promemorian konstateras att en rad frågeställningar är gemensamma för den brottsbekämpande verksamheten hos myndigheterna, bl.a. frågor som rör behandlingen av personuppgifter. Vidare slås fast att det är angeläget att samma grundläggande principer gäller för frågor om hur den enskildes integritet ska skyddas och hur avvägningen ska ske i förhållande till effektiviteten i såväl Kustbevakningens som polisens verksamhet. Det pekas på att detta kan bli än viktigare som en följd av den översyn som pågår av Kustbevakningens befogenheter och de förslag som har lämnats bl.a. när det gäller myndighetens roll vid bekämpning av rattfylleri och sjöfylleri. Det framhålls att en samordning av regleringen av personuppgiftsbehandlingen hos polisen och Kustbevakningen skulle skapa bättre förutsättningar för samarbete mellan myndigheterna och underlätta informationsutbytet mellan dem. Det skulle också innebära att den enskilde lättare kan överblicka vilka förutsättningar som gäller för behandling av uppgifter om honom eller henne i respektive verksamhet. På samma sätt som för polisens del förslås att insamling av vissa typer av uppgifter, vilka regleras i andra lagar, ska falla utanför tillämpningsområdet för den nya lagstiftningen för Kustbevak-

⁵ Ds 2007:43 s. 388 ff.

ningens brottsbekämpande verksamhet. Likaså föreslås den framtida lagstiftningen reglera behandling av uppgifter om juridiska personer, eftersom sådana uppgifter inte alltid kan skiljas från uppgifter om fysiska personer.

Vidare görs i promemorian bedömningen att den nya lagen bör gälla i stället för personuppgiftslagen. I promemorian redovisas, med utgångspunkt i de grundläggande principer som föreslås gälla för polisen, en allmän bedömning av hur motsvarande frågor bör lösas när den nya framtida lagstiftningen för Kustbevakningen utformas.

Promemorian innehåller även förslag om ändringar i lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister. Ändringarna innebär att Kustbevakningen kommer att kunna beviljas direktåtkomst till registren i fråga.

Inom Regeringskansliet förbereds en lagrådsremiss som behandlar ny lagstiftning på området, men man avvaktar både arbetet inom EU med ett dataskyddsrambeslut och arbetet med beredningen av en ny polisdatalag.

13.5.2 Rambeslut om behandling av personuppgifter

Inom EU:s tredjepelarsamarbete har förhandlats ett rambeslut om dataskydd. Syftet med rambeslutet är att säkerställa ett gott skydd för personuppgifter som behandlas inom ramen för det brottsbekämpande och straffrättsliga samarbetet samt för verkställighet av straffrättsliga påföljder. Detta är områden som ligger utanför dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. Rambeslutet är tillämpligt på Kustbevakningens behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten. En departementspromemoria som behandlar frågan om antagande av rambeslutet har nyligen remitterats (Ds 2008:30).

13.5.3 Polisdatalagen

Polisdatautredningen lämnade i december 2001 förslag till ny polisdatalag i betänkandet *Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet* (SOU 2001:92). Betänkandet har remissbehandlats. Under beredningen av lagstiftningsärendet framkom det att ett

nytt underlag behövde tas fram och remitteras. Som nyss nämnts har det utarbetats en promemoria med förslag till ny lagstiftning.⁶

Promemorian innehåller förslag till en ny lag om behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet, som ska ersätta polisdatalagen (1998:622). Lagen ska gälla i stället för personuppgiftslagen och innehålla hänvisningar till de bestämmelser i lagen som ska vara tillämpliga i polisens verksamhet. Lagen utgår från personuppgiftslagens begrepp och terminologi. Behandlingen i vissa register, bl.a. belastningsregistret och misstankeregistret, ska även i framtiden regleras i särskilda lagar.

Personuppgiftsbehandling i annan polisverksamhet än den brottsbekämpande omfattas inte av lagförslagen. Den ska även fortsättningsvis regleras i personuppgiftslagen.

Lagens övergripande syfte anges vara att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid polisens behandling av personuppgifter.⁷ Den föreslagna lagen ska vara heltäckande och reglera i princip all polisens behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten vid Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten. Den nya lagen är teknikneutral och bygger på synsättet att det ska stå polisen fritt att, inom de ramar som lagen anger, inrätta och föra olika register eller behandla personuppgifter på annat sätt.

En särskild, tidsbegränsad lag föreslås reglera polisens allmänna spaningsregister.

Vidare föreslås vissa ändringar i sekretesslagen, i syfte att underlätta det framtida informationsutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter.

Promemorian har remissbehandlats. Inom Regeringskansliet pågår arbetet med den fortsatta beredningen av promemorians förslag.

13.5.4 Åklagarväsendets personuppgiftsbehandling

Regeringen har den 6 september 2007 beslutat direktiv för en översyn av personuppgiftsbehandlingen inom åklagarväsendet (dir. 2007:126).

En särskild utredare ska se över sådan behandling av personuppgifter som sker inom åklagarväsendet och som avser brottsutredning, åtal eller andra åtgärder vid brottsbekämpning. Uppdraget innefattar inte personuppgiftsbehandling i rent administrativt syfte.

⁶ Ds 2007:43.

⁷ A.a. s. 13.

I uppdraget ingår att noggrant beskriva och kartlägga användningen av personuppgifter i åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet.

Utgångspunkten för översynen är att de grundläggande bestämmelserna om personuppgiftsbehandlingen ska regleras i lag, medan detaljfrågor ska regleras i förordning.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2008.

13.6 Andra lagstiftningsärenden av intresse

13.6.1 Behörighetsbevis för fritidsbåtar och fritidsskepp

I en departementspromemoria lämnas förslag till en ny lag om behörighetsbevis för fritidsbåtar och fritidsskepp.⁸ Lagen ska ersätta kungörelsen (1970:344) om kompetenskrav för förare av större fritidsbåtar.

Behörighetskraven omfattar enligt förslaget bara fartyg som kan drivas med motor.

Tre kategorier av behörigheter ska införas med motsvarande behörighetsbevis (3 §).

– Behörighetsbevis för *fritidsbåt* för fartyg vars skrov har en största längd av minst tio meter eller som med motordrift kan framföras med en hastighet genom vatten om minst femton knop.

– Behörighetsbevis för *fritidsskepp* för fartyg vars skrov har en största längd av minst tolv meter och en största beredd av minst fyra meter.

– Behörighetsbevis för *fritidsfartyg för hög hastighet* för fartyg som med motordrift kan framföras med en hastighet genom vatten om minst 30 knop oavsett vilken storlek fartyget har.

För att få behörighetsbevis för fritidsbåt eller fritidsskepp ska man ha fyllt 15 år och för att få behörighetsbevis för fritidsfartyg för hög hastighet ska man ha fyllt 18 år. Dessutom ska man ha genomgått föreskriven utbildning och godkänts vid ett kunskapsprov (4 §). Sjöfartsverket ska utfärda behörighetsbevisen. Undantag ska kunna medges från lagens krav, bl.a. avseende de som redan har viss nautisk utbildning eller är varaktigt boende på öar utan broförbindelse eller reguljär färjeförbindelse till fastlandet.

Den som för ett fartyg, för vilket något av lagens behörighetsbevis krävs, ska under framförande medföra giltigt behörighetsbevis. Kraven på att inneha behörighetsbevis ska vara straffsank-

⁸ Ds 2008:32.

tionerade, men bara för den som är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige.

En polisman och en tjänsteman vid Kustbevakningen ska ha rätt att stoppa ett fartyg för vilket det krävs särskild behörighet och begära att behörighetsbeviset överlämnas för kontroll (11 § första stycket).

Vid kontroll av behörighetsbevis har en polisman och en tjänsteman vid Kustbevakningen rätt att borda fartyget, i syfte att ta reda på om fartyget omfattas av krav på behörighetsbevis. Dessa får även mäta fartygets bredd och längd samt provframföra fartyget (11 § andra stycket).

I lagen föreslås särskilda ansvarsbestämmelser. Påföljden är dagsböter (12–13 §§).

Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2009. Straffbestämmelserna föreslås dock inte träda i kraft förrän två år efter det att övriga delar av lagen trätt i kraft. Detsamma gäller bestämmelserna om polismäns och kustbevakningstjänstemäns befogenheter. Vidare föreslås en övergångsbestämmelse med ett åldersundantag. Den som vid lagens ikraftträdande har fyllt 55 år befrias från kravet på behörighetsbevis för fritidsbåt.

13.6.2 Tillsynsutredningen

Genom beslut den 21 september 2000 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen skulle kunna göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. Enligt direktiven skulle arbetet bedrivas i två etapper.

Delbetänkandet Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14) överlämnades i februari 2002. I delbetänkandet redovisas en kartläggning av den statliga tillsynen och en analys av de problem som förekommer inom denna.

I oktober 2004 redovisades den andra delen av uppdraget, med förslag till lagstiftning, i slutbetänkandet Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100). Där föreslår utredningen en särskild lag om tillsyn. Den föreslagna lagen innehåller definitioner, regler om samverkan och samordning samt om tillsynsplaner, olika regler om genomförandet av tillsyn, regler om ingripanden och sanktioner samt regler om egenkontroll, till-

synsavgifter, åtalsanmälan, handräkningshjälp av polismyndighet eller kronofogdemyndighet samt överklagande. I dessa delar föreslås den nya tillsynslagen ersätta befintliga sektorslagar. Förslaget motiveras bl.a. med att allmänna krav på tydlighet och effektivitet talar för en lag med allmän tillämplighet på olika tillsynsområden.

Lagförslaget innehåller en legaldefinition av begreppet tillsyn. Med tillsyn avses en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om detta uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter. Även beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige omfattas av definitionen.

Utredningen konstaterar bl.a. att tillsynsmyndigheten, som ett led i tillsynen, torde vara skyldig att göra anmälan till åtal om det föreligger en klar misstanke om en straffbar överträdelse.

Utredningens förslag, som ännu inte har lett till lagstiftning, bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Arbetet med en s.k. riktlinjeproposition pågår. Någon ny generell tillsynslag torde inte bli aktuell och några förändringar i övrigt kan inte förutses inom sådan tid att de kan beaktas inom ramen för vårt arbete.

13.6.3 Skyddslagsutredningen

Regeringen beslutade den 25 januari 2007 att tillkalla en särskild utredare för att se över lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. med tillhörande förordning (dir. 2007:6). I uppdraget ingår att utarbeta förslag till den författningsreglering som bedöms vara nödvändig. Huvudsyftet är att modernisera regleringen. Utredaren ska bl.a. se över författningarnas tillämpningsområde, vilket innefattar såväl skyddsändamålen som de anläggningar och områden som ska kunna förklaras som skyddsobjekt och militära skyddsområden.

Utredningen, som tagit namnet skyddslagsutredningen, ska överlämna sitt betänkande i maj 2008.

13.6.4 Lotsutredningen

Den 30 november 2006 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för att utreda den svenska lotsningsverksamheten och föreslå förändringar i den. Utredaren ska särskilt belysa hur ny teknik kan underlätta och effektivisera lotsarbetet samt förutsättningarna att utveckla lotsning från enbart en central i land. I uppdraget ingår bl.a. också att se över vilka krav som ska gälla för att få verka som lots och om det finns anledning att föreslå förändringar i dagens förfarande för att få lotsdispens. Utredaren ska särskilt belysa möjligheterna och konsekvenserna om andra aktörer än Sjöfartsverket skulle ges möjlighet att bedriva lotsning.

I juni 2007 fick utredningen, som tagit namnet Lotsutredningen, i tilläggsdirektiv att se över Sjöfartsverkets roll och verksamheter, förutom Sjöfartsinspektionen. Utredningen ska analysera Sjöfartsverkets verksamhet och överväga om det finns skäl att omvandla delar av verksamheten till bolagsform. Vidare ska man lämna förslag på framtida organisationsform, uppdelning och finansiering av de verksamheter som i dag bedrivs inom verket. Utredningen ska dessutom föreslå lämplig organisationsform för lotsningsverksamheten.

Den 8 januari 2008 överlämnade utredningen delbetänkandet (SOU 2007:106) Lotsa rätt! I detta föreslås att grundläggande bestämmelser för lotsning ska finnas i en särskild lotslag. Vidare föreslås att lotsyrket behörighetsregleras och att ett särskilt behörighetsbevis utfärdas för den som uppfyller kraven. Ett antal behörighetsgrundande kriterier ska uppfyllas. Ett behörighetsbevis ska enligt förslaget kunna återkallas. Lagförslaget innehåller särskilda ansvarsbestämmelser som ska ersätta fartygssäkerhetslagens straffbestämmelse om underlåtenhet att anlita lots. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att anlita lots, när vederbörande är skyldig att göra det, ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Samma straff föreslås för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Ansvarsbestämmelserna ska vara subsidiära till brottsbalken och sjölagen.

Delbetänkandet är föremål för remissbehandling.

13.6.5 Barlastvattenutredningen

Regeringen beslutade den 15 februari 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att redovisa Sveriges förutsättningar för anslutning till den internationella konventionen om kontroll och hantering av fartygs barlastvatten och sediment, den s.k. barlastvattenkonventionen.

Barlastvattenutredningen överlämnade i januari 2008 betänkandet Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning (SOU 2008:1). Utredningen föreslår att bestämmelserna i barlastvattenkonventionen införs i en ny lag, benämnd lagen om kontroll och hantering av fartygs barlastvatten och sediment (barlastvattenhanteringslagen). Lagen ska bl.a. reglera hantering av barlastvatten, mottagningsanordningar för sediment, barlastvattenhanteringsplaner och barlastvattendagböcker samt tillsyn och påföljder vid överträdelser. En förordning och ett flertal myndighetsföreskrifter ska komplettera bestämmelserna i lagen. Utredningen föreslår att Sjöfartsverket ges i uppdrag att genomföra stora delar av barlastvattenkonventionens bestämmelser och att utöva tillsyn över fartygens efterlevnad av reglerna.

Den föreslagna regleringen innebär bl.a. att barlastvattnet ska ha hanterats på föreskrivet sätt innan detta släpps ut från fartyg i Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon, samt från svenska fartyg utanför dessa områden. Fartygen ska tillämpa en barlastvattenhanteringsplan och föra en barlastvattendagbok. Fartygen ska vidare besiktigas, certifieras och inspekteras i enlighet med barlastvattenkonventionens bestämmelser. En särskild avgift, s.k. barlastvattenavgift, ska påföras fartygets rederi vid otillåtet utsläpp av barlastvatten. Påföljden vid andra överträdelser ska vara straffrättslig. Avgiften ska beslutas av Sjöfartsverket. Besluten ska kunna överklagas till sjörättsdomstol. En straffrättslig påföljd ska kunna utdömas vid sidan av barlastvattenavgiften. Sjöfartsverket ska kunna meddela sådana förbud och förelägganden som är nödvändiga för att säkerställa att fartyg inte släpper ut barlastvatten förrän det kan ske utan risk för miljön, människors hälsa, egendom eller resurser.

Utredningen anser att det också bör finnas en möjlighet att besluta om tilläggsåtgärder till konventionens bestämmelser, i form av förbud mot utsläpp av barlastvatten inom vissa områden på svenskt inre vatten, t.ex. Mälaren och Väneren som utgör dricksvattentäkter. Utredningen föreslår att Sjöfartsverket bemyndigas

att besluta föreskrifter om sådana förbud, efter att ha hört Naturvårdsverket.

Införlivandet av barlastvattenkonventionen bör enligt utredningen leda till att en ny bestämmelse, 2 a §, införs i LKP. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska 2 § LKP tillämpas med de begränsningar som följer av bestämmelserna i lagen om kontroll och hantering av fartygs barlastvatten och sediment. Härigenom begränsas Kustbevakningens utrymme att ingripa mot utländska fartyg. Bestämmelsen är föranledd av att verkställighetsåtgärder avseende utländska fartyg enligt Barlastvattenkonventionen får företas enbart när fartyget befinner sig i hamn eller vid offshore-terminal.

Betänkandet är föremål för remissbehandling.

14 Internationell utblick

14.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs hur våra närmaste nordiska grannländer ordnat sin kustbevakningsverksamhet (avsnitten 14.2–14.4). En jämförelse mellan länderna försvåras emellertid av att det inte finns någon internationellt vedertagen definition av kustbevakningsverksamhet. Dess omfattning och vilka uppdrag som ryms inom den varierar kraftigt. Även verksamhetens status skiljer sig åt mellan olika länder; den kan vara såväl civil som knuten till landets försvar. Inte bara inom Europa, utan även bland de nordiska länderna, finns alltså stora skillnader. Det är därför inte aktuellt med några omfattande utländska jämförelser, eftersom Kustbevakningen är en myndighet utan någon direkt motsvarighet i andra länder. Trots skillnaderna finns det ändå anledning att översiktligt redogöra för grannländernas verksamhet.

14.2 Finland

Det finska Gränsbevakningsväsendet är en central förvaltningsmyndighet under inrikesministeriet. Myndigheten är civil, men har en militär organisationsstruktur.

Chefen för Gränsbevakningsväsendet leder verksamheten med hjälp av staben, vilken samtidigt utgör inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. Fyra gränsbevakningssektioner och två sjöbevakningssektioner ansvarar inom sina respektive övervakningsområden för de uppgifter som Gränsbevakningsväsendet har.

Myndighetens verksamhet regleras i huvudsak genom tre författningar, som alla reviderades år 2005 (RP 6/2005 rd). De viktigaste författningarna är gränsbevakningslagen (578/2005) och förordningen (651/2005) om gränsbevakningsväsendet. Myndighetens uppgifter och tjänstemännens befogenheter regleras i huvudsak i

gränsbevakningslagen. Därutöver finns det en lag om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005), vilken i huvudsak reglerar personalfrågor och andra administrativa frågor, samt en lag om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005). Vidare finns det särskilda bestämmelser i ordningslagen om tjänstemännens rätt att ingripa vid ordningsstörningar.

Gränsbevakningsväsendets verksamhetsområde omfattar finskt landterritorium, territorialvattnet och den finska ekonomiska zonen. Den finska polisen slutade med sin båtverksamhet år 1994 och Gränsbevakningsväsendet fick då ansvaret för all övervakning av sjötrafiken till havs och för all brottsutredningsverksamhet inom sitt verksamhetsområde.

Gränsbevakningsväsendets viktigaste uppgift är att bedriva gränsövervakning. Myndigheten övervakar och kontrollerar således gränsen samt leder och samordnar övriga myndigheters gränskontrollverksamhet (17 § gränsbevakningslagen). Målet är att upprätthålla gränssäkerheten.¹ I gränsbevakningsväsendets uppdrag ingår också att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid gränsövergångsställena när polisen är förhindrad att göra det (20 § gränsbevakningslagen). Enligt polislagen ska polisen se till att allmän ordning och säkerhet upprätthålls. När polisens hjälp inte omedelbart kan erhållas kan denna enligt förarbetena anses vara förhindrad att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på det sätt som avses i paragrafen.² Gränsbevakningsväsendet kan också ställas inför olika typer av ordningsstörningar i samband med sina övriga uppgifter. Till ordningsstörningar räknas även brott. Om en åtgärd inte kan vänta, får gränsbevakningsväsendet ingripa vid hot mot hälsa eller egendom om polisens hjälp inte kan erhållas utan dröjsmål (21 § gränsbevakningslagen). I förarbetena exemplifieras sådana situationer med att Gränsbevakningsväsendet ställs inför gärningar såsom stöld, skadegörelse, misshandel eller rattfylleri. Även utan polisens begäran kan alltså Gränsbevakningsväsendet vidta åtgärder för att avbryta en brottslig gärning om åtgärden inte kan vänta utan att den pågående gärningen orsakar fara för hälsa eller egendom. Polisen ska informeras om åtgärden och har då också möjlighet att avbryta åtgärder inom sitt ansvarsområde. I övrigt kan Gränsbevakningsväsendet på begäran av en polisman sköta brådskande polis-

¹ Även sedan Schengenområdet utvidgades i december 2007 har Finland gräns mot tredje land (Ryssland).

² Inrikesministeriet, Gränsbevakningsväsendets lagreform 2005, s. 210.

uppgifter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, om polisen inte själv kan hantera detta utan dröjsmål.³

Gränsbevakningsväsendet har numera också i uppdrag att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid gränsövergångsställena (32 § gränsbevakningslagen). Den finska regeringen har bl.a. konstaterat att säkerheten för befolkningen i glesbygden förbättras genom att gränsbevakningsväsendet får rätt att också utan en särskild begäran från polisen utföra brådskande polisiära uppgifter inom områdena för ordningshållning och säkerhet. I uppdraget ingår också att avvärja terroristbrott (RP 6/2005 rd s. 1, se även 33 § gränsbevakningslagen).

En annan uppgift för Gränsbevakningsväsendet är att vid sidan av tullväsendet svara för tullövervakning och förberedande tullåtgärder vid landets gränser och vid de gränsövergångsställen där tullväsendet inte ombesörjer tullövervakning (24 § gränsbevakningslagen).

Myndigheten utför också vissa uppgifter med anknytning till det militära försvaret (25 § gränsbevakningslagen).

Gränsbevakningsväsendet svarar vidare bl.a. för kontrollen av sjötrafiken, passkontroll, sjöräddning och fiskeövervakning.⁴ Västra Finlands sjöbevakningssektion ansvarar nationellt för att utfärda oljeutsläppsavgifter (motsvarande svenska vattenföroreningsavgifter) enligt fartygsavfallslagen (1163/2005). Enligt avtal mellan chefen för Gränsbevakningsväsendet och polisöverdirektören utreder polisen brott i samband med olaga oljeutsläpp i havet.

De befogenheter en gränsbevakningstjänsteman har regleras i 28–48 §§ gränsbevakningslagen. De viktigaste befogenheterna redovisas i det följande.

När tjänstemannen genomför *gränskontroll* har denne rätt att

- tillfälligt omhänderta ett resedokument enligt vad som närmare föreskrivs,
- genomföra kroppsvisitation med iakttagande av vissa bestämmelser i tvångsmedelslagen (450/1987),
- söka igenom fordon,
- förhindra att en person avlägsnar sig från gränskontrollen och
- tillfälligt omhänderta de föremål och fordon som ska granskas under den tid då gränskontrollen genomförs (28 § gränsbevakningslagen).

³ A.a. s. 210.

⁴ 96 § lagen om fiske (590/2005).

När en gränsbevakningstjänsteman utför *tulluppgifter* har denne rätt att stoppa och undersöka fordon, personer och varor. Vidare kan varor som inte har tullklarerats omhändertas. Tjänstemannen har därutöver bl.a. rätt att få tillträde till och utföra granskning på platser där varor tillverkas, förvaras eller säljs samt att granska tillverkning av varor och bokföringsmaterial. Vidare har en sådan tjänsteman rätt att borda fartyg, undersöka fartyg och föra dem i hamn (34 § gränsbevakningslagen).

I ett tjänsteuppdrag får en gränsbevakningstjänsteman som huvudregel bl.a. avlägsna en person från en plats, gripa en person, förhindra att någon som berövats sin frihet flyr, avlägsna ett hinder eller avvärja ett överhängande brott (35 § gränsbevakningslagen). För alla typer av ingripanden gäller proportionalitetsprincipen.

För att utföra sina uppgifter har en gränsbevakningstjänsteman rätt att av var och en få veta namn, personbeteckning eller, om sådan saknas, födelsedatum och nationalitet samt var han eller hon kan anträffas. Om en person vägrar att lämna sådana uppgifter eller sannolikt lämnar falska uppgifter kan en gränsbevakningstjänsteman gripa personen upp till 24 timmar (36 § gränsbevakningslagen).

En gränsbevakningstjänsteman har vidare rätt att gripa en person som är efterlyst och ska gripas, anhållas eller häktas eller tas i förvar. Den gripne ska utan dröjsmål lämnas till polisen om han eller hon inte omedelbart friges (37 § gränsbevakningslagen).

För att kunna genomföra gränskontroll eller tullkontroll, bedriva gränsövervakning eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet har en gränsbevakningstjänsteman rätt att stoppa eller flytta fordon samt reglera trafiken (38 § gränsbevakningslagen).

Gränsbevakningstjänstemannen får också förebygga och utreda brott (41 § gränsbevakningslagen).

Gränsbevakningsväsendet har förundersökningsansvar enligt förundersökningslagen. Andra finska myndigheter som utför förundersökningsuppgifter är polisen, tullväsendet och försvarsmakten. Det är emellertid endast polisen som har en generell rätt att inleda och bedriva förundersökning. Övriga myndigheters uppdrag är begränsade. Samarbetet mellan myndigheterna har förstärkts under senare år och utrymmet för gemensamma utredningsgrupper har blivit större. Även om Gränsbevakningsväsendets rätt att inleda och bedriva förundersökning har utökats, har myndigheten inte rätt att självständigt vidta förundersökningsåtgärder vid allvarigare brott som inte i väsentlig mån ansluter till myndighetens huvuduppgifter. Däremot får Gränsbevakningsväsendet bedriva förundersökning

om gränsöverskridande brottslighet avseende personer och i fråga om vissa förseelser som leder till att ordningsbot utfärdas, t.ex. jakt- och fiskeförseelser, överträdelse av väg- och terrängtrafikregler och förseelser inom sjötrafiken.

Förundersökningsrätten för andra än polisen kan i princip sammanfattas på följande sätt: tullväsendet får utreda tullbrott (43 § tullagen), försvarsmakten militära brott (lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten [1251/1995]) och Gränsbevakningsväsendet får vidta förundersökningsåtgärder enligt vad som närmare anges i 42 § gränsbevakningslagen. Gränsbevakningsväsendet har förundersökningsansvar bl.a. när det gäller misstänkta brott mot bestämmelserna om gränspassage, människosmuggling, förfalskning av dokument som granskas av myndigheten och kränkning av territoriet.

På begäran av en annan förundersökningsmyndighet kan Gränsbevakningsväsendet bedriva förundersökning även i andra fall (43 § gränsbevakningslagen). Myndigheten kan dessutom på begäran bistå en annan förundersökningsmyndighet i förundersökningen (45 § gränsbevakningslagen). Ansvaret för förundersökningen ska överföras till polisen eller tullväsendet om detta är motiverat med hänsyn till arten eller omfattningen av ärendet eller om de åtgärder som krävs motiverar det (44 § gränsbevakningslagen).

Varje gräns- och sjöbevakningssektion har egna förundersökningsledare och tjänstemän som sköter det praktiska arbetet under förundersökningen. När denna har slutförts överlämnas förundersökningsprotokollet till åklagare för åtalsprövning. Myndigheten ägnar en stor del av förundersökningsledarskapet till att försöka bekämpa gränsöverskridande kriminalitet kopplad till personkontroll.⁵

Gränsbevakningsväsendet har också brottsbeivrande uppgifter. En gränsbevakningstjänsteman har bl.a. rätt att förelägga ordningsbot enligt lagen om ordningsbotsförfarande (66/1983). Denna rätt omfattar i huvudsak ringa brott mot vägtrafiklagen (267/1981), fordonslagen (1090/2002) och sjötrafiklagen (463/1996).⁶

Under år 2008 kommer man att utvärdera hur gränsbevakningslagstiftningen har fungerat sedan den nya regleringen trädde i kraft den 1 september 2005.

⁵ Uppgifter lämnade till utredningen av kommandören Henrik Wärnhjelm, Västra Finlands sjöbevakningssektion.

⁶ Se lag 585/2005 om ändring av strafflagen och lag 613/2003 om ändring av 2 a kap. 9 § och 17 kap. 13 § strafflagen.

Gränsbevakningsväsendet och Kustbevakningen bedriver ett kontinuerligt samarbete. Som ett led i detta samarbete har Finland och Sverige ömsesidigt beviljat fartyg och farkoster som tillhör Gränsbevakningsväsendet och Kustbevakningen tillstånd att nyttja Röyttä farled inom såväl finskt som svenskt territorium.⁷

14.3 Danmark

I Danmark är Søværnets Operative Kommando (SOK) huvudansvarig för den operativa gränsövervakningen och kontrollverksamheten.⁸ SOK är en operativ militär myndighet som lyder under Försvarskommandot (danska flottan) och ingår i NATO:s kommandostruktur. SOK har såväl civila som militära uppgifter.

SOK:s primära uppgift är att bevaka och hävda det danska sjöterritoriet. SOK ansvarar också för ett antal enbart civila sjöuppgifter, bl.a. för det praktiska utförandet av sjöräddningsuppdrag.⁹ SOK:s central i Århus fungerar som sjöräddningscentral för det danska ansvarsområdet (Joint Rescue Co-ordination Center, MRCC Århus). SOK bemannar också statens isbrytare. Det är likaså SOK:s personal som bemannar miljöskyddsfartygen, även om Miljöministeriet ansvarar för miljöräddningstjänsten. I viss utsträckning har SOK tulluppgifter och polisiära uppgifter till sjöss. Detta arbete bedrivs i nära samarbete med tullmyndigheten och polisen.

Vid lagöverträdelser har SOK begränsade polisiära befogenheter att ingripa. Denna rätt inskränker sig till vissa tvångsmedel under primärutredning, bl.a. att preja fartyg och gripa misstänkta.

Ansvaret för övervakning av kontinentalsockeln, kontroll av att olovlig forskningsverksamhet inte äger rum på danskt område av denna och av att sjövägsreglerna efterlevs vilar på olika ministerier och myndigheter. Det praktiska kontrollarbetet utförs dock i princip av marinen som har rätt att, i varierande grad, gripa in vid misstänkta överträdelser. Denna ordning tillämpas t.ex. vid fiskerikontroll. Försvarsmakten har till uppgift att övervaka fisket i fiskeområdena kring Grönland och Färöarna. Vidare medverkar försvarsmakten i kontrollen i övrigt genom att rapportera förmodade överträdelser samt spåra och identifiera fiskefartyg.

⁷ Kustbevakningen Region Nord, Dnr 66-494/06:1.

⁸ Uppgifterna i detta avsnitt bygger till stor del på information från det danska försvarets hemsida, <http://forsvaret.dk/SOK/>

⁹ Ansvaret för sjöräddningstjänst ligger dock hos Näringsministeriet. Även privata inslag förekommer, t.ex. Falcks.

SOK samarbetar med polisen och tullmyndigheten. Samarbetet omfattar i huvudsak sådana insatser som inte kräver direkt konfrontation med en gärningsman och kan t.ex. bestå i att utföra dykeriuppdrag eller att söka efter personer eller varor.

SOK kan bistå tullmyndigheten med övervakning, trots att tullmyndigheten har egna övervakningsresurser till havs, eller med t.ex. iakttagelser under övervakningsuppdrag avseende misstänkta tullbrott.

På särskild order från försvarsmakten eller SOK har en tjänsteman vid SOK bl.a. rätt att besluta om anhållande.

SOK är central kontaktpunkt för sjötrafiken och sjösäkerheten i danska farvatten. Kontaktpunkten, benämnd Maritime Assistance Service (MAS), är bemannad dygnet runt.

Till SOK är bl.a. också knutet ett operativt driftscenter.

14.4 Norge

Norges Kystvakt, som inrättades år 1977 i samband med att Norge etablerade en ekonomisk zon på 200 nautiska mil, är en av tre huvudavdelningar under det norska sjöförsvaret (Sjøforsvaret).

Kystvaktens uppdrag och rätt att utöva myndighet regleras i lov av 13 juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven).¹⁰

Som framgått ovan är Kystvakten en del av det militära försvaret och sorterar under Försvarsdepartementet (§ 5 kystvaktloven).

I Kystvaktens uppdrag ingår bl.a. att bedriva övergripande övervakning och kontroll i de inre farvatten, i havsområdena inom territorialvattengränsen, i Norges ekonomiska zon, i fiskeskyddszonen vid Svalbard och i fiskezonen vid Jan Mayen (§ 8). En viktig del i arbetet är att övervaka och kontrollera fisket och stödet till fiskeri- verksamheten. Vidare ska Kystvakten övervaka efterlevnaden av bestämmelser rörande den ekonomiska zonen och fångst av isbjörn (§ 9), bedriva viss tullkontroll (§ 10) ansvara för miljöövervakning (§ 11) och delta i samt genomföra räddningstjänstuppdrag (§ 14).

Kystvakten kan emellertid utöva myndighet även utanför sitt huvudsakliga verksamhetsområde om detta sker på begäran av polisen (§ 17). Bistånd till polisen ges i form av personella eller materiella resurser. I förarbetena utvecklas formerna för detta uppdrag (se specialmotiveringen till § 17, Ot.prp. nr. 41). Det är alltid polisen som ansvarar för den operativa insatsen och att de polisiära befogen-

¹⁰ Förarbetena till lagen, se Ot.prp. nr. 41.

heterna inte överskrids. Geografiskt är uppdraget att bistå polisen, precis som övriga uppdrag, begränsat till att i huvudsak gälla inre vatten och sjöterritoriet.

Vid tullkontroll har Kystvakten inget självständigt ansvar och kan enbart agera på uppdrag av tullväsendet (§ 19). All tullkontroll som Kystvakten utför ska rapporteras till tullväsendet.

Kystvaktens polisiära befogenheter gäller enbart omedelbara åtgärder som inte kan avvakta polisingripanden. Myndigheten har inte någon förundersökningsrätt (§ 21).

Kystvakten har ordningshållande befogenheter i samband med utförande av sina uppdrag (§§ 23 och 24). Varning, anmälan och gripande kan komma i fråga. Kystvakten har också rätt att i vissa fall beordra ett fartyg i hamn (§ 25) och att företa husrannsakan mot person, fartyg eller fast inrättning (§ 26). Myndigheten har också en begränsad beslagsrätt (§ 26 andra stycket) samt rätt att visitera ett fartyg som anlöper hamn (§ 31).

Vid alla utredningar och all tvångsmedelsanvändning är Kystvakten underordnad Påtalemyndigheten (åklagarmyndigheten). Vidare är Kystvakten skyldig att så snart som möjligt lämna över ett ärende i vilket man använt tvångsmedel till behörigt polisdistrikt (§ 34).

Kystvakten är organiserad i två avdelningar benämnda Kystvaktskvadron Nord och Kystvaktskvadron Sør. För den operativa verksamheten finns en inre Kystvakt, med ansvar för ett område som sträcker sig fyra nautiska mil ut från land, och en yttre Kystvakt, med ansvar för området utanför dessa.

Närmare bestämmelser bl.a. när det gäller Kystvaktens ställning i förhållande till Påtalemyndigheten och myndighetens polisiära uppdrag finns i Instruks om Kystvakten (kystvaktinstruksen)¹¹.

¹¹ FOR 1999-11-15 nr 1145.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

15 En ny författningsreglering

15.1 Allmänna utgångspunkter

I avsnitt 2 har vi redogjort för den rättsliga översyn som gjordes i samband med att Kustbevakningen år 1988 blev en egen myndighet. Översynen inriktades i huvudsak på de författningsändringar av formell karaktär som inrättandet av den självständiga myndigheten krävde. Varken då eller senare, när myndigheten har tillförts nya uppgifter, har det gjorts någon samlad översyn av dess uppdrag eller av den enskilde tjänstemannens rätt att utöva myndighet.

Behovet av en översyn av lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP) har påtalats i ett flertal olika utredningar, bl.a. i utredningen Statens maritima verksamhet,¹ där kommittén föreslog att Kustbevakningens befogenheter skulle ses över och i möjligaste mån samlas i en lag. I kommitténs betänkande, liksom i Statskontorets rapport Effektivare Kustbevakning² framhölls problemen med ett svåröverskådligt regelverk, som innebär bekymmer för såväl kustbevakningstjänstemännen som för samverkande myndigheter. Behovet av en ny författningsreglering har också i olika sammanhang framhållits av myndigheten själv. Som skäl för en översyn har myndigheten bl.a. åberopat att den nuvarande regleringen på flera punkter är oklar och komplex, samtidigt som förarbetena ger dålig vägledning. Det är därför svårt att använda lagen som grund för en effektiv utbildning av de egna tjänstemännen. Den svårtillämpade lagstiftningen kräver inte bara onödigt stora resurser i form av grundutbildning, utan gör det även svårt att vidmakthålla kompetensen inom myndigheten.

Det har alltså under ett antal år pekats på behovet av en sådan förändrad reglering som vår utredning ska lämna förslag till. Enligt direktiven ska författningsregleringen utformas så att den blir mer

¹ SOU 1996:41.

² Statskontorets rapport 2000:1.

ändamålsenlig och enhetligare än dagens reglering. Den ska också tydligare ange gränserna för berörda myndigheters verksamhetsområden. Vidare ska den medge flexibilitet och underlätta framtida förändringar bl.a. i fråga om området för Kustbevakningens brottsbekämpning. Detta aktualiserar en rad grundläggande frågor om hur den nya regleringen bör utformas. Inledningsvis måste ställning tas till om en helt ny författning bör tillskapas eller om det, trots att det kan röra sig om ganska omfattande förändringar, är möjligt att göra dessa ändringar inom ramen för den nuvarande regleringen. För att kunna ställa dessa båda alternativ mot varandra, och bedöma vilket som är att föredra, ser vi först ett behov av att kort redovisa de övergripande bristerna i den nuvarande befogenhetsregleringen.

15.2 Övergripande brister i den nuvarande regleringen

Kustbevakningens i flera avseenden oklara och svårtillämpade befogenhetsreglering bör betraktas i ljuset av myndighetens olika uppgifter inom skilda rätts- och politikområden och med delvis olika syften.

Av den omfattande kartläggning av nuvarande befogenhetsregler, som vi har presenterat i avsnitt 11, framgår att regleringen av Kustbevakningens och den enskilde tjänstemannens befogenheter är utspridd i ett mycket stort antal författningar och inte är enhetlig. Det *splittrade regelverket* innebär inte bara att lagstiftningen blir svåröverskådlig och riskerar att bli inkonsekvent, utan medför också att det inte sällan uppkommer tolknings- och gränsdragningsproblem. Dessa riskerar att minska såväl enskilda tjänstemäns som allmänhetens tilltro till myndighetens förmåga att fullgöra sina uppgifter. Det mycket stora antalet författningar som en kustbevakningstjänsteman ska behärska, och som när som helst kan aktualiseras i tjänsteutövningen, kan enligt vår mening också påverka rättssäkerheten negativt. Alternativet är att samla befogenheterna i en författning för att göra regleringen tydligare och enhetligare.

I samband med ett ingripande kan det uppstå tvivel om en viss gärning eller ordningsstörning omfattas av den förteckning över olika "verksamhetsområden" som utgör *den sakliga avgränsningen* av LKP, dvs. om LKP alls är tillämplig och ger en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa. Uppräkningen av "verksamhetsområden" inom vilka Kustbevakningen får använda vissa polisiära befogenheter har i olika sammanhang gett upphov till tolkningsproblem, eftersom vissa av

dessa är ganska otydligt formulerade. Den vaga beskrivningen kan antingen tolkas snävt eller frikostigt, och ger härigenom en viss flexibilitet, men lämnar samtidigt tillämparen i osäkerhet och riskerar därigenom att leda till bristande enhetlighet.

Det kan vidare vara svårt för den enskilde tjänstemannen att i en konkret situation omedelbart kunna överblicka vilken rätt denne har att ingripa beroende på om LKP, vattenföreningenslagen eller någon annan lagstiftning är tillämplig. Motsvarande svårigheter kan uppkomma för de tjänstemän vid Kustbevakningens samverkansmyndigheter, som också måste tolka regleringen, exempelvis polisen. Problemen hör emellertid inte bara samman med frågan om LKP är tillämplig eller inte. Ett visst handlande kan vara straffbart enligt flera bestämmelser som ger olika befogenheter. Vad som nu har sagts gäller framför allt den brottsbekämpande verksamheten. Till detta kommer svårigheten med det stora antalet författningar som en kustbevakningstjänsteman måste behärska i kontroll- och tillsynsverksamhet. Eftersom kustbevakningstjänstemännen har *olika långtgående befogenheter beroende på vilken lagstiftning de tillämpar* finns det i dagens reglering en inbyggd risk för ojämn eller olikartad rättstillämpning.

Risken för *samverkanssvårigheter* är också uppenbar med nuvarande ordning, eftersom det kan uppkomma situationer där omfattningen av befogenheterna ifrågasätts. Regleringen kan t.ex. leda till att man inom polisen, Åklagarmyndigheten och Tullverket gör olika bedömningar av hur långt Kustbevakningens uppdrag sträcker sig och i vilken utsträckning en kustbevakningstjänsteman kan ingripa självständigt eller biträda myndigheten. Osäkerhet kring vilken myndighets tjänsteman som har rätt att agera, och hur långt denna rätt sträcker sig, riskerar alltså att i sig skapa problem, även om myndigheterna har utarbetat goda former för att lösa gränsdragningsfrågor.

Inte sällan uppkommer också andra typer av tolknings- och gränsdragningsproblem. Här finns anledning att särskilt peka på *den geografiska avgränsningen*. Inom vilka geografiska ramar kustbevakningstjänstemannen har rätt att ingripa regleras olika beroende på vilket författningsstöd som ligger till grund för åtgärden. Den yttre gränsen kan variera inom ramen såväl för den centrala befogenhetsregleringen i LKP som andra författningar. Vidare leder avsaknaden av en tydlig geografisk gräns för Kustbevakningens verksamhetsområde upp mot land inte sällan till svåra ställningstaganden i samband med ett ingripande.

En annan svårighet gäller *den tidsmässiga avgränsningen* av när en kustbevakningstjänstemans rätt att ingripa upphör. Enligt 5 § LKP får de befogenheter som en kustbevakningstjänsteman har enligt 2–4 §§ LKP utövas endast i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden. Någon motsvarande avgränsning finns inte i den övriga reglering som styr en kustbevakningstjänstemans rätt att ingripa. Det innebär att tjänstemannen ibland kan ingripa endast mot ett av flera brott som har begåtts samtidigt.

15.3 En ny författningsreglering

Vårt förslag: Den nuvarande lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning ska upphävas och ersättas av en ny. Bestämmelser som kompletterar lagen ska meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Tidigare i detta avsnitt har vi pekat på vissa grundläggande brister i den nuvarande regleringen. I de följande avsnitten återkommer vi till bristerna i den befintliga regleringen och våra överväganden och förslag till lösningar i enskilda frågor. Redan nu står det emellertid klart att omfattande ändringar krävs. Därför aktualiseras frågan om de förändringar som under alla förhållanden krävs motiverar en helt ny rättslig reglering eller om det är lämpligare att enbart göra ändringar i den befintliga.

Utgångspunkten i direktiven till utredningen får anses vara att LKP ska ersättas av en ny lag. Detta ställer vi oss bakom. Den centrala befogenhetsregleringen, LKP, är enligt vår bedömning både föråldrad och inkonsekvent. Lagens tillämpningsområde har successivt utökats och knutits till fler författningsregleringar på andra områden, utan att lagstiftaren närmare övervägt hur bestämmelserna samverkar inbördes. En sådan lagstiftning är svårtillämpad och riskerar att hämma effektiviteten och att påverka rättssäkerheten negativt. Mot bakgrund av att regleringen utgör den huvudsakliga grunden för en kustbevakningstjänstemans ingripanden mot enskilda är en tydligare och mer enhetlig reglering nödvändig. Vidare kan man inte bortse från att LKP visserligen är den centrala befogenhetsregleringen, men att lagen trots detta enbart innehåller en del av de befogenheter som myndigheten och den enskilda tjänstemannen har (se vidare sammanställningen i avsnitt 11). Med tanke på dagens splitt-

rade reglering finns det därför också mycket som talar för att i vart fall vissa delar av den övriga befogenhetsregleringen i en eller annan form bör ingå i en ny och mer samlad reglering av en kustbevakningstjänstemans befogenheter, där kravet på enhetlighet kan tillgodoses. En ny reglering skulle också enligt vår mening ha den fördelen att den kan kompletteras med betydligt utförligare förarbeten än vad som finns i dag. Det finns alltså flera skäl som starkt talar för en helt ny lagstiftning. Det enda som egentligen kan sägas tala mot en sådan lösning är att verksamheten trots allt går att bedriva med den nuvarande, vilket emellertid inte kan anses uppväga de stora nackdelarna med dagens reglering. Vi föreslår därför att LKP upphävs och ersätts med en ny reglering av Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans befogenheter.

Vid utformningen av denna nya reglering måste särskilt beaktas att bestämmelser som reglerar ingrepp i den enskildes fri- och rättigheter kräver lagform. Vidare bör utgångspunkten vara att i största möjliga utsträckning reglera kustbevakningstjänstemännens befogenheter på samma sätt som polismännens och tulltjänstemännens i de fall där befogenheterna bör vara desamma. Vissa frågor behöver dock inte regleras i lag. I anslutning till lagen bör enligt vår mening utfärdas en förordning som kompletterar lagen med mer detaljerade bestämmelser.

15.4 Avgränsningen till vissa verksamhetsgrenar

Vårt förslag: Den nya lagen ska reglera Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans rättsliga befogenheter vid brottsbekämpning, ordningshållning samt kontroll och tillsyn.

Uppdraget att bedriva sjöövervakning ligger till grund för en stor del av Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans arbetsuppgifter. Ett ingripande som en kustbevakningstjänsteman gör vid sjöövervakning består i princip av endera brottsbekämpning (att förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott), ordningshållning eller kontroll och tillsyn. Även om verksamheten är densamma, varierar emellertid myndighetens eller tjänstemännens befogenheter i dagens system beroende på inom vilken av nyssnämnda kategorier som verksamheten faller.

Den nuvarande centrala befogenhetsregleringen, LKP, utgår från ett polisiärt perspektiv och reglerar Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans rättsliga befogenheter vid brottsbekämpning och ordningshållning. Den nya lagen bör omfatta båda dessa områden, eftersom det i huvudsak är inom dessa det förekommer rättsliga befogenheter för myndigheten och dess tjänstemän, men den bör även innehålla viss övergripande reglering för kontroll- och tillsynsverksamheten. Däremot bör inte några andra delar av Kustbevakningens verksamhet ingå i den nya lagen. Det innebär att sådana rättsliga och faktiska befogenheter som får utövas i samband med miljöräddningstjänst och andra räddningsinsatser faller utanför tillämpningsområdet. Det kan emellertid självfallet uppstå situationer där ett uppdrag har börjat som en räddningsinsats, men under arbetets gång tillika blir ett uppdrag inom ramen för myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Myndighetens uppdragsverksamhet faller också utanför den nya regleringen.

Vi återkommer i det följande till den närmare utformningen av författningsregleringen och i vilken utsträckning även sådan särskild befogenhetsreglering som finns i andra författningar än LKP bör flyttas över till den nya regleringen (avsnitten 17–21).

16 Lagens geografiska tillämpningsområde

16.1 Behövs det en ny reglering?

Vi har tidigare belyst den omfattande befogenhetsregleringen (se framför allt avsnitt 11). Som en konsekvens av att det finns olika geografiska avgränsningar i de underliggande författningarna skiljer sig delvis tillämpningsområdet för de enskilda befogenheterna åt. Det beror således inte bara på vilken verksamhet som en kustbevakningstjänsteman ägnar sig åt utan också på var han befinner sig geografiskt, om han har några befogenheter och hur långt dessa i så fall sträcker sig. En sådan ordning är problematisk. Till utredningen har entydigt, från flera olika håll, framhållits att de sinsemellan olika och ibland i sig oklara geografiska avgränsningarna inte sällan leder till svåra gränsdragningsproblem. Vi instämmer i dessa synpunkter. Det finns alltså skäl att överväga en tydligare, mer samlad och enhetligare geografisk reglering. Vi väljer att behandla frågan om den geografiska avgränsningen före frågan om det sakliga verksamhetsområdet, dvs. själva befogenheterna, eftersom den geografiska behörigheten är av mera generell karaktär och berör samtliga de verksamhetsområden som vi behandlar.

En grundläggande fråga är då om det behövs en ny geografisk reglering eller om man i framtiden kan avgränsa Kustbevakningens befogenheter på annat sätt. Vi återkommer delvis till den frågan i avsnitt 16.3 men vill redan här framhålla att det naturligtvis krävs någon form av geografisk avgränsning av Kustbevakningens befogenheter. En sådan är nödvändig både i förhållande till andra svenska myndigheter med motsvarande befogenheter och i förhållande till andra länders myndigheter när Kustbevakningen utför uppgifter utanför det svenska territoriet.

Även om den nuvarande regleringen har sina brister kan man således inte helt överge den. Kustbevakningen verkar inom geografiska

områden som till vissa delar styrs av folkrätt och internationella överenskommelser. Därför bör den befintliga – och vedertagna – geografiska terminologin bilda utgångspunkten för våra överväganden i fråga om den nya regleringen. Detta innebär att ett antal olika geografiska avgränsningar aktualiseras, såväl inom som utanför svenskt sjöterritorium. I avsnitt 16.2 redogör vi närmare för dessa. I avsnitt 16.3 tar vi ställning till behovet av en uttrycklig geografisk avgränsning. Den nya lagens geografiska tillämpningsområde behandlas i avsnitten 16.4–16.7.

16.2 Nuvarande geografiska avgränsningar

16.2.1 Författningsregleringen

De geografiska avgränsningarna bildar en yttre ram för Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans befogenheter. Mot bakgrund av Kustbevakningens uppdrag är det naturligt att de olika geografiska begränsningarna i huvudsak rör sjöterritoriet. Befogenheterna sträcker sig emellertid också enligt några författningar en bit upp på land.

Beroende på vilken befogenhetsreglering som är tillämplig har Kustbevakningen eller en kustbevakningstjänsteman i dag rätt att ingripa bl.a.

- inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt på land i anslutning till dessa vatten, dock vad gäller sjöar, kanaler och vattendrag enbart Vänern och Mälaren samt Vättern (1 § instruktionen),

- till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren, när myndigheten utövar polisiära befogenheter (1 § första stycket LKP),

- inom Sveriges sjöterritorium, ekonomiska zon och i Östersjöområdet samt inom inre vatten, territorialhav eller ekonomisk zon som tillhör en annan medlemsstat i EU och på det fria havet (vattenföreningenslagen och vattenföreningensförordningen),

- för kontroll av sjötrafiken, när utlännings in- eller utresa eller in- eller utförsel av varor kontrolleras (utlänningslagen och tullagen),

- av och i anslutning till sjötrafiken, vid inre utlänningskontroll (utlänningslagen),

- inom Sveriges ekonomiska zon (1 § andra stycket LKP), samt

- på kontinentalsockeln (11 § kontinentalsockellagen).

Den geografiska avgränsningen av en kustbevakningstjänstemans rätt att ingripa på svenskt landterritorium nämns inte uttryckligen i

lagtexten i LKP, på annat sätt än att lagen tillämpas i hamnar när Kustbevakningen bedriver övervakning enligt regleringen om transport av farligt gods (se nedan) och indirekt genom att hänvisningen till reglerna om den ekonomiska zonen och kontinentalsockeln också kan avse bl.a. konstgjorda öar i dessa områden. Det har emellertid förutsatts att verksamhetsområdet i kustvattnen samt i Väneren och Mälaren även omfattar land i nära anslutning till dessa vattenområden, t.ex. öar, kobbar och skär samt hamnar i fråga om fiske (se bl.a. SOU 1992:51 s. 87 f., prop. 2005/06:51 s. 83 och 1 § instruktionen).

I vissa specialförfattningar finns det andra särskilda regleringar som direkt eller indirekt avgränsar verksamheten geografiskt. Detta gäller inte minst inom området för kontroll- och tillsynsverksamhet.

Av 12 § första stycket lagen om transport av farligt gods följer en rätt för en kustbevakningstjänsteman att stoppa fordon *i hamnar* för att hindra vidare sjö- eller landtransport av farligt gods. Ansvar omfattar även förpackat gods som lossas från fartyg i hamn. Med stöd av lagen utövar Kustbevakningen tillsyn över sådant gods som ankommer till hamnar med sjötransport och som är avsett för vidare transport på land. Vidare har en kustbevakningstjänsteman, genom att lagen om transport av farligt gods omfattas av 1 § LKP, rätt att ingripa mot brott som rör transport av farligt gods. Motsvarande avgränsning på land förekommer för de fall där Kustbevakningen utövar tillsyn eller biträder annan myndighet vid tillsyn med stöd av lagen (2004:487) om sjöfartsskydd. Eftersom detta område omfattas av Kustbevakningens brottsbekämpande uppgifter enligt 1 § 15 LKP förutsätts samma verksamhetsområde gälla för rätten att ingripa mot brott som rör kontroll av sjöfartsskydd. Med stöd av lagen (2006:1209) om hamnskydd, men däremot inte LKP, omfattar Kustbevakningens verksamhetsområde uttryckligen också tillsyn över hamnområden. Att hamnområden omfattas av hamnskyddsregleringen beror på att den EG-rättsliga regleringen på området syftar till en förlängning av sjöfartsskyddet (prop. 2005/06:212 s. 42 f.). Även om undersökningar i hamnanläggningar och på fartyg ska ske enligt lagstiftningen om sjöfartsskydd, kan vapen eller andra farliga föremål föras in i hamnområdet från landsidan eller till och med ha tillverkats under fartygets resa och på detta sätt finnas inom hamnområdet. Vidare kan olika typer av anläggningar som kan vara intressanta ur t.ex. terroristsynpunkt ligga inom ett hamnområde.

När det gäller avgränsningen på land kan noteras att regeringen i samband med genomförandet av Schengenkonventionens regler om polissamarbete m.m. (prop. 1999/2000:64 s. 65) konstaterade att avsikten vid tillkomsten av LKP bl.a. var att skapa förutsättningar för ett rationellt system där kustbevakningstjänstemän utrustas med befogenheter att ingripa i situationer där polis inte finns till hands. Enligt regeringens uppfattning framstod det därför inte som rationellt att begränsa den inre utlänningskontrollen till att enbart omfatta den egentliga sjötrafiken. Genom att i stället välja formuleringen *av och i anslutning till* sjötrafiken menade regeringen att också bl.a. stränder, öar, kobbar och skär samt kontroller i anslutning till en hamn skulle omfattas av kustbevakningstjänstemännens rätt att genomföra inre gränskontroll (se även SOU 2006:9 s. 240).

Det finns också exempel på att befogenhetsregleringen i en viss författning inte uttryckligen avgränsas geografiskt utan i stället knyter an till de områden där myndigheten bedriver ordinarie verksamhet.

Ett exempel på en indirekt reglering av verksamhetsområdet upp mot land utgör fiskelagstiftningen. Kustbevakningen kontrollerar inom sitt verksamhetsområde att bestämmelserna om fiske efterlevs (jfr 5 kap. 5 § förordningen [1994:1716] om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen jämförd med 1 § instruktionen). Andra exempel på lagstiftning med befogenheter som saknar geografisk avgränsning i egentlig mening är vattenföreningsslagen och smugglingslagen.

Förslaget till ökade möjligheterna för bl.a. kustbevakningstjänstemän att ingripa mot rattfylleri och sjöfylleri innehåller inte heller någon uttrycklig geografisk begränsning. Befogenheterna är i stället kopplade till respektive myndighets normala geografiska verksamhetsområde på så sätt att ingripanden med stöd av regleringen kan ske i anslutning till att tjänstemännen utför sina vanliga uppdrag (se prop. 2007/08:53 s. 42).

Av denna redovisning framgår klart att det saknas tydliga och enhetliga geografiska gränser för hur långt Kustbevakningens befogenheter sträcker sig.

16.2.2 Internationella åtaganden

Det geografiska verksamhetsområdet påverkas även av olika internationella åtaganden. Som en konsekvens bl.a. av vissa mellanstatliga överenskommelser kan tillämpningsområdet för den nationella regleringen vidgas. I vilken utsträckning detta också får konsekvenser

för den nationella befogenhetsregleringen varierar beroende på sakområdet. Ett område som i mycket stor omfattning påverkas geografiskt genom olika internationella åtaganden är fisket.

Området för fiskeriövervakning är utsträckt utanför svenskt territorium bl.a. till följd av

– konventionen av den 31 december 1932 mellan Sverige och Danmark angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen (SÖ 1933:13),

– överenskommelsen av den 19 december 1966 med Danmark och Norge om ömsesidig rätt till fiske i Skagerack och Kattegatt (SÖ 1967:13) och

– gränsälvöverenskommelsen av den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland (SÖ 1971:44).

Inom EU finns det ett flertal rättsakter som syftar till att återställa respektive bibehålla fiskbestånden och förstärka fiskerikontrollen.¹ I något fall innebär detta också att Sveriges ansvar för fiskeriövervakning sträcks ut utanför det svenska sjöterritoriet. Kustbevakningen har t.ex. rätt att under vissa förutsättningar kontrollera den svenska fiskeflottan i alla gemenskapens vatten, med undantag av det område som ligger inom 12 sjömil från en annan medlemsstat. Under vissa förutsättningar har Kustbevakningen även tillstånd att kontrollera andra medlemsstaters fartyg i alla gemenskapens vatten.² Regleringen innehåller också bestämmelser om kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken och om särskilda s.k. gemenskapsinspektörer.³ Vidare finns tillämpningsföreskrifter som ger både svenska och utländska gemenskapsinspektörer rätt att utföra fiskerikontroller i de olika medlemsstaternas ekonomiska zoner och territorialhav.⁴

Kustbevakningen ansvarar för Sveriges del av de kontrollåtgärder som EU genomför till sjöss inom ett område som närmare regleras av Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC). Myndig-

¹ Se även avsnitt 8.7.

² Rådets förordning (EG) 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (den s.k. grundförordningen).

³ Rådets förordning 768/2005 om inrättande av Gemenskapens kontrollorgan för fiske och ändring av förordningen (EEG) 2847/93 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken samt förordningen 1042/2007 om fastställande av närmare bestämmelser för tillämpning av artikel 28.3–4 i rådets förordning (EG) 2371/2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

⁴ Kommissionens förordning (EG) 1042/2006 innehåller tillämpningsföreskrifter för nyttjandet av gemenskapsinspektörer och sammanslagna inspektionsmedel vid genomförandet av gemensamma kontrollplaner.

heten får för detta ändamål utse behöriga tjänstemän till inspektörer och koordinatörer.

Det finns också exempel på att tillämpningsområdet i svenska författningar har anpassats till internationell reglering. Som exempel kan nämnas att förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen innehåller föreskrifter om fiske från svenska fartyg utanför Sveriges ekonomiska zon (1 § första stycket 2).

Även om regleringen av miljöräddningstjänsten ligger utanför vårt uppdrag finns det vissa beröringspunkter. Miljöräddningstjänsten är nämligen också en verksamhet som i stor utsträckning bedrivs i internationellt samarbete och regleras genom internationella överenskommelser. Sådant samarbete bedrivs bl.a. mellan Östersjöländerna med stöd av Helsingforskonventionen inom ramen för Helsingforskommissionen (HELCOM), mellan Nordsjöländerna genom Bonnavalet och mellan de nordiska länderna genom Köpenhamnsavtalet.⁵ För att fullgöra dessa internationella åtaganden har Kustbevakningens ansvar för miljöräddningstjänst till sjöss sträckts ut till att även gälla delar av havet utanför Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon, där svenska myndigheter ansvarar för räddningstjänsten enligt internationella överenskommelser (4 kap. 12 § andra stycket förordningen om skydd mot olyckor). Miljöräddningsfrågor till sjöss uppmärksammas också inom EU och ett kontinuerligt arbete pågår bl.a. inom EMSA.⁶ Miljöräddningstjänst bedrivs inte sällan parallellt med brottsutredning, t.ex. vid större oljeutsläpp. Det är då viktigt att vara uppmärksam på att de geografiska gränserna för Kustbevakningens rätt att ingripa inte alltid stämmer överens.

Gränskontrollverksamheten och det arbete som bedrivs inom EU-organet Frontex⁷ kan också, som en följd av att det operativa ansvaret sträcks ut utanför det egna territoriet, ha betydelse för det geografiska verksamhetsområdet.

Vidare bör nämnas det internationella polisiära samarbetet och motsvarande internationella tullsamarbete, som bl.a. ger svenska tjänstemän en begränsad rätt att under vissa förhållanden utöva myndighet på utländskt territorium.

Av det sagda framgår att det internationella arbetet direkt eller indirekt får betydelse för det geografiska verksamhetsområdet.

⁵ Se närmare om detta samarbete i avsnitt 5.3.5.

⁶ EMSA beskrivs i avsnitt 5.3.4.

⁷ Se avsnitt 5.3.4.

Vi återkommer i avsnitt 16.6 till frågan hur olika internationella åtaganden bör behandlas.

16.3 En uttrycklig geografisk avgränsning?

Vårt förslag: Den nya författningsregleringen ska innehålla uttryckliga geografiska avgränsningar. I de fall där det i annan författning finns avvikande bestämmelser om det geografiska verksamhetsområdet ska erinras om detta.

En av utgångspunkterna för vårt arbete är att åstadkomma en så enhetlig, lättillämpad och kostnadseffektiv reglering som möjligt. Detta talar enligt vår mening starkt för att den nya befogenhetsregleringen bör innehålla en eller flera uttryckliga geografiska avgränsningar och att reglerna om det geografiska verksamhetsområdet i största möjliga utsträckning bör samlas på ett ställe.

En enhetligare och tydligare avgränsad befogenhetsreglering skulle för det första underlätta för kustbevakningstjänstemännen i den operativa verksamheten genom att i större utsträckning göra det möjligt för dem att kombinera olika arbetsuppgifter. Den skulle vidare undanröja vissa av de juridiska problem som tjänstemännen ställs inför vid tillämpningen av den nuvarande regleringen. Dessutom gynnar och underlättar en tydlig geografisk avgränsning samarbetet med andra myndigheter. Vid våra kontakter med myndigheter som samverkar med Kustbevakningen har den otydliga och oenhetliga geografiska avgränsningen framhållits som en omständighet som kan försvåra samarbetet mellan dem. Oklarheter i regleringen och det faktum att man gör olika tolkningar av den kan påverka samarbetsklimatet negativt och dessutom föranleda dubbelarbete. En oklar reglering kan också leda till att ingen myndighet tar ansvar för den uppgift som aktualiseras. Även om det finns vissa fördelar med att ha en inte alltför precis reglering, eftersom den ger utrymme för en viss flexibilitet, är nackdelarna fler. En uttrycklig och tydligare geografisk avgränsning av Kustbevakningens brottsbekämpande och ordningshållande verksamhet samt dess kontroll och tillsyn skulle enligt vår mening kunna bidra till en ökad effektivitet och bättre samarbete mellan myndigheterna. En sådan avgränsning är också viktig från rättssäkerhetssynpunkt. Rättssäkerhetsaspekten gör sig särskilt starkt gällande, eftersom den nya för-

fattningen ska reglera olika typer av ingripanden mot enskilda, bl.a. straffprocessuella åtgärder.

Det som talar mot en enhetlig geografisk avgränsning av befogenhetsregleringen är framför allt svårigheten att åstadkomma en välavvägd gräns som svarar mot dels hela landets geografiska förutsättningar och behov, dels den verksamhet som Kustbevakningen ska bedriva, dels de resurser som myndigheten förfogar över. Det kan t.ex. finnas olika behov i Stockholms skärgård där många brott sker på land men i nära anslutning till vattnet, i södra Sverige där inte minst den inre gränsen mot Danmark kan kräva särskilda överväganden, i östra Sverige där fiskerikontroller och övervakningen av insjöarna kan kräva särskilda överväganden och i norr där stora vattenmassor fryser till is på vinterhalvåret, vilket innebär att Kustbevakningen förlorar sin formella behörighet att ingripa (se avsnitt 17.7.1). Ett annat skäl mot en enhetlig avgränsning är att det inte är möjligt att ha en sådan utanför Sveriges sjöterritorium, där Kustbevakningen också verkar. Inte ens inom det svenska sjöterritoriet är det alldeles enkelt att utforma en enhetlig geografisk gräns. Risken är att en enhetlig gräns förlorar mycket av sin betydelse och positiva effekt om den kräver många undantag.

Även om det alltså finns skäl som talar både för och emot en mer samlad geografisk avgränsning så anser vi att det, främst av rättssäkerhetsskäl, så långt möjligt måste kunna gå att läsa ut var befogenheterna får utövas. Att uppgiften att finna en bättre avgränsning är svår hindrar inte att man bör försöka. Det faktum att Kustbevakningen bedriver viss verksamhet utanför det svenska territoriet komplicerar visserligen lagstiftningsfrågan, men får inte heller undanskymma att verksamheten till mycket stor del bedrivs i Sverige och i viss utsträckning i den ekonomiska zonen. Vidare kan de olika geografiska förutsättningarna i landet inte rimligen hanteras så att gränsen för Kustbevakningens verksamhetsområde dras på olika sätt i skilda delar av landet. Skälen för att ha en så enhetlig geografisk avgränsning som möjligt väger alltså enligt vår mening betydligt tyngre än skälen emot.

Lagens geografiska tillämpningsområde bör liksom i dag knyta an till den sakliga verksamheten och de särskilda kunskaper som Kustbevakningen har angående sjörelaterade företeelser. Eftersom Kustbevakningen är den enda civila myndigheten med kapacitet att bedriva sjöövervakning längs hela den svenska kuststräckan, och genom bl.a. flygverksamheten har kapacitet att övervaka stora geografiska områden både i och utanför svenskt sjöterritorium, är

det också naturligt att avgränsa det geografiska området så att myndighetens resurser kan utnyttjas till fullo, utan att det uppstår fler tveksamheter än vad de geografiska förhållandena i sig föranleder.

Innan vi går över till frågan om hur den geografiska avgränsningen bör utformas vill vi, som vi delvis också tidigare har varit inne på, framhålla att en ny lagstiftning inte löser alla problem. Även om målsättningen är att skapa en så enhetlig reglering av det geografiska verksamhetsområdet som möjligt, torde det inte vara möjligt att åstadkomma en i alla lägen precis och invändningsfri reglering. Vidare sätter den folkrättsliga regleringen och internationella överenskommelser absoluta gränser i vissa situationer. Det går alltså inte att komma ifrån att det även i framtiden måste finnas inte bara en, utan flera geografiska avgränsningar av Kustbevakningens verksamhet. Även med en mer enhetlig geografisk avgränsning går det hur som helst inte att undvika att det i ett enskilt fall kan uppstå tillämpningssvårigheter, eftersom det uppkommer vissa "gråzoner" mellan olika vattenområden och mellan vatten och land. Ett vardagligt exempel på det är att det kan vara svårt att avgöra var en älv, som mynnar ut i havet, kan anses utgöra kustvatten. Ett annat sådant exempel, som knappast kan lösas genom en författningsregel, är var gränsen mellan Vänerne och dess tillrinningsflöden går.

En särskild fråga är vidare att ett ingripande till sjöss kan kräva kompletterande åtgärder när man kommer i land och därför kan slutföras först på land. Vi återkommer till denna och övriga frågor i det följande.

16.4 Den nya lagens geografiska tillämpningsområde

16.4.1 Allmänna utgångspunkter

Ett av de viktigaste syftena med en ny reglering är att skapa så tydliga gränser som möjligt för Kustbevakningens verksamhet. Samtidigt som den nya regleringen ska vara tydlig, måste den också kunna uppfylla kravet på flexibilitet inför framtida författningsändringar och nya internationella åtaganden. Den ökade internationaliseringen påverkar Kustbevakningen på samma sätt som de flesta andra myndigheter, men det bör framhållas att det särskilt inom områdena brottsbekämpning och kontroll av migration ständigt utvecklas nya former av gränsöverskridande samarbeten. Det är

därför inte osannolikt att Kustbevakningen i framtiden, bl.a. till följd av internationella åtaganden, kan komma att påföras nya uppgifter. Det är vidare ett känt faktum att det finns en möjlighet att Sverige med stöd av havsrättskonventionen inrättar en angränsande zon.⁸ Även sådana åtaganden måste kunna inrymmas i den nya regleringen.

En annan viktig utgångspunkt bör vara att sträva efter en så enhetlig geografisk gräns som möjligt för Kustbevakningens olika verksamheter.

Ytterligare en utgångspunkt är att lagens geografiska tillämpningsområde måste utgå från allmänt vedertagna geografiska begrepp som också kan utläsas på kartor eller sjökort. Detta är särskilt viktigt för verksamhet till sjöss, där det inte är lika lätt att finna referenser till omgivningen som på land. I praktiken innebär detta att vi endast har två alternativa geografiska ordningar att utgå från när det gäller avgränsningen på svenskt territorialvatten.

16.4.2 Alternativ 1 – Det svenska sjöterritoriet

Vi har tidigare redogjort för den rättsliga avgränsningen av *Sveriges sjöterritorium* samt att detta omfattar både *inre vatten* och *territorialhavet* (se avsnitt 12.6 och lagen om Sveriges sjöterritorium). Vi har också belyst att *inre vatten* omfattar

- insjöar,
- vattendrag,
- kanaler,
- vid kusterna belägna hamnar, bukter och vikar samt
- vattenområden innanför och mellan öar, holmar och skär och intill räta linjer som regeringen bestämmer.⁹

Inre vatten och *territorialhavet* är alltså två allmänt vedertagna begrepp som avgränsar svenskt sjöterritorium och som i och för sig skulle kunna ligga till grund för den geografiska avgränsningen av en kustbevakningstjänstemans befogenheter. En sådan avgränsning skulle bl.a. innebära att kanaler, skärgårdar och hamnar generellt skulle utgöra områden inom vilka en kustbevakningstjänsteman har rätt att utöva sina befogenheter (prop. 2005/06:209 s. 10). Avgränsningen skulle också stå i god överensstämmelse med den som finns

⁸ Se artikel 33 (1) i havsrättskonventionen och avsnitt 12.7.1.

⁹ I Öresund mellan Klagshamns fyr och Kullen räknas dock endast hamnar till inre vatten. Se 2 § lagen om Sveriges sjöterritorium och artikel 2 i havsrättskonventionen.

i vattenföreningenslagen, även om den senare, med undantag för hamnar, enbart rör vattenområden. En särskild svårighet är dock att det inte finns någon enhetlig och klar definition av begreppet hamn. Vidare ger en hänvisning till sjöterritoriet inte någon ledning för gränsdragningen upp mot land.

16.4.3 Alternativ 2 – Utgångspunkt i allmänt och enskilt vatten

En annan möjlighet kan vara att utgå från den rättsliga avgränsningen i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde, som innehåller regler om *allmänt och enskilt vattenområde*. Även här rör det sig om allmänt vedertagna begrepp. Regleringen är i och för sig rent civilrättslig, och syftar närmast till att samordna fastighetslagstiftningen med havsgränslagstiftningen, men trots detta kan lagens definition av allmänt vattenområde ge värdefull vägledning. Av 5 § följer att allmänt vattenområde enbart omfattar havet, Väneren, Vättern, Hjälmarens och Storsjön i Jämtland.

Principerna för gränsdragningen mellan vad som är enskilt vatten och allmänt vatten har berörts i förarbetena till den nya fiskelagen (prop. 1992/93:232 s. 28 f.). Ett vattenområde som hör till en fastighet räknas som enskilt medan övriga vattenområden anses vara allmänt vatten. I havet når det allmänna vattnet ut till yttergränsen för det svenska territorialvattnet.

Gränsen mot allmänt vattenområde bestäms enligt tre principer. Till fastigheter hänförs strandvatten, enklavvatten och kilometervatten. Principerna täcker varandra på så sätt att en fastighetsägare ofta kan åberopa flera av dem samtidigt. Dessa allmänna principer kompletteras i Norrbottens och Kalmar län med bestämmelser om att vissa i lagen angivna skärgårdsvatten ska hänföras till fastigheterna. Ett liknande gränsdragningssystem gäller för Väneren, Vättern, Hjälmarens och Storsjön i Jämtland.

Strandvattenregeln innebär att vatten inom 300 meter från stranden räknas som enskilt.¹⁰ En gränsdragning enligt strandvattenregeln kan emellertid leda till att smärre isolerade allmänna vatten stängs av från öppna havet. Sådana enklaver av allmänt vatten ansågs olämpliga framför allt från övervakningssynpunkt. Därför

¹⁰ Man bortser dock från landbildningar, som är mindre än 100 meter i längd. Undantag görs också vid långgrunda stränder där det enskilda vattnet går ut till ett djup av tre meter, även om detta skulle ligga mer än 300 meter från stranden.

har strandvattenregeln kompletterats med en *enklavvattenregel*.¹¹ Genom denna hänförs isolerade allmänna vatten till fastigheter och enskilt vatten.

Till enskilt vatten hänförs också sådana vattenområden till vilka man inte kan komma in från öppna havet utan att passera vatten så trånga att bredden räknat från strandlinje till strandlinje understiger en kilometer. Vid mätningen ska hänsyn inte tas till öar under 100 meters längd. Denna *kilometervattenregel* är så utformad att den i sig innefattar en *enklavvattenregel*.¹² Kilometervattenregeln gäller inte i vattnen vid Gotland eller Öland eller vid andra friliggande öar.

I Vänern, Vättern, Hjälmarén och Storsjön i Jämtland når fastigheternas enskilda vatten inte ut över hela sjöarna, utan de öppna delarna är allmänt vatten.

Med utgångspunkt i begreppet allmänt vattenområde skulle man, precis som i alternativ 1 ovan, kunna avgränsa lagens geografiska tillämpningsområde. I detta fall saknas dock all avgränsning mot land.

16.4.4 Vilket alternativ bör väljas?

Vårt förslag: Den nya lagen ska utgå från begreppet svenskt sjöterritorium.

Det skulle enligt vår mening i och för sig vara möjligt att, som huvudregel, geografiskt knyta den nya befogenhetsregleringen till endera av de ovan nämnda allmänt vedertagna begreppen *svenskt sjöterritorium* och *allmänt vattenområde*.

Begreppet *allmänt vattenområde* har den stora nackdelen att det inte naturligt knyter an till de begrepp som har vuxit fram i folk-rätten och som ligger till grund för den internationella regleringen i bl.a. havsrättskonventionen. Tar man utgångspunkt i detta begrepp kan det vara svårare att tillämpa och samordna regleringen, inte

¹¹ Enklavvattenregeln gäller inte i de större bohuslänska fjordarna. I bl.a. Gullmarsfjorden, Ellösfjorden, Stigfjorden, Hakefjorden, Askeröfjorden, Halsefjorden och Havstensfjorden med angränsande saltvattenområde in till Uddevalla gäller endast strandvattenregeln. I dessa fjordar finns det därför allmänt vatten.

¹² Kilometervattenregeln är tillämplig från Listershuvud i söder till gränsen mot Finland i norr. Med kilometervattenregeln förbehålls strandägarna de inre, mera slutna vattenområdena, medan de yttre, mera öppna vattenområdena, som står i en vidare förbindelse med öppna havet, tillhör det allmänna vattenområdet.

bara internationellt utan också i förhållande till annan nationell reglering, såsom t.ex. fiskelagen. Dessutom skulle en sådan ordning leda till att polisen måste ta över många av de uppgifter som i dag utförs av Kustbevakningen. En dylik utveckling ligger inte i linje med vårt uppdrag och de vinster i fråga om effektivitet och resursutnyttjande som översynen syftar till att åstadkomma.

Att avgränsa verksamhetsområdet med utgångspunkt i begreppet *svenskt sjöterritorium* har också vissa nackdelar. En sådan är att begreppet är mycket vitt. Inre vatten omfattar bl.a. insjöar, vattendrag och kanaler. Av både praktiska och andra skäl framstår det som uteslutet att låta allt inre vatten ingå i Kustbevakningens verksamhetsområde. Begreppet svenskt sjöterritorium ger emellertid möjlighet att på ett relativt enkelt sätt utesluta sådana områden som inte bör omfattas av lagens tillämpningsområde. För att rätt kunna avgränsa detta begrepp till sådana inre vattenområden som den nya lagen bör omfatta krävs en närmare genomgång av de vattenområden som utgör inre vatten.

Med hänsyn till betydelsen av att ha en nationell avgränsning som både är förenlig med folkrättsliga regler och internationella konventionsåtaganden och behovet av att kunna utnyttja Kustbevakningens resurser för att avlasta andra myndigheter anser vi att övervägande skäl talar för att man i den nya lagen bör utgå från begreppet *svenskt sjöterritorium*.

I det följande redovisar vi hur avgränsningen bör utformas både inom det svenska sjöterritoriet och utanför detta.

16.5 Avgränsningen inom det svenska sjöterritoriet

16.5.1 Allmänna utgångspunkter

Innan vi går närmare in på frågan om den geografiska avgränsningen av svenskt *inre vatten* vill vi framhålla följande. En självklar utgångspunkt är att Kustbevakningens verksamhetsområde till havs inte ska rubbas. Däremot krävs närmare överväganden om vilka andra vattenområden som ska ingå i Kustbevakningens verksamhetsområde. Även om myndighetens huvudsakliga uppgifter rör verksamhet som bedrivs på vatten, så måste en distinktion göras mellan inlandet och kusten samt mellan små och stora vattendrag. Det är inte rimligt att Kustbevakningens uppdrag, annat än i de situationer då myndigheten agerar på uppdrag av annan myndighet

i enlighet med vad vi föreslår i avsnitten 17 och 20, omfattar allt vattenområde inom landet. Detta har aldrig varit avsikten och skulle kräva en helt annan organisation av verksamheten samt helt andra resurser än vad myndigheten har i dag.

Samtidigt ska behovet av en kontinuerlig övervakning av efterlevnaden av sjötrafik- och sjösäkerhetsreglerna i inre vatten inte underskattas. Det bör emellertid betonas att verksamhet på land och i sådana inre vatten som omges av fastlandet framstår som polisens naturliga verksamhetsområde. Det bör därför krävas särskilda skäl för att ge Kustbevakningen befogenheter på andra inre vattenområden än kustvatten. Ett sådant skäl kan vara att myndigheten redan har uppgifter och befogenheter i ett visst vattenområde. Ett annat skäl kan vara att skapa ett logiskt samband mellan myndighetens olika verksamhetsområden och ett tredje att peka ut en tydlig gräns för dess verksamhet.

I vilken utsträckning Kustbevakningen kan utföra uppgifter på annat inre vatten än det vi föreslår i det följande kommer att avgöras av i vilken omfattning andra myndigheter begär Kustbevakningens biträde (t.ex. dykning åt polisen i en insjö eller ett gruvhål som ett led i en förundersökning).

16.5.2 Insjöar

Vårt förslag: Kustbevakningens verksamhetsområde ska, i fråga om insjöar, endast omfatta Vänern och Mälaren.

Insjöar i allmänhet

Redan med några få statistiska uppgifter blir det tydligt att lagens geografiska tillämpningsområde varken kan eller bör omfatta samtliga insjöar. Databasen Svenskt sjöregister omfattar 95 700 sjöar med en yta större än ett hektar. Sjöarna i Sverige upptar en sammanlagd yta av drygt 40 000 kvadratkilometer, vilket motsvarar cirka nio procent av landets totala yta. Sveriges till ytan största sjö är Vänern, som brukar betecknas som ett innanhav. Andra stora sjöar är Vättern, Mälaren, Hjälmaren, Storsjön, Torneträsk, Siljan,

Hornavan, Uddjaure, Akkajaure, Bolmen, Ströms Vattudal, Storavan och Storuman.¹³

Även om man skulle begränsa Kustbevakningens uppdrag enbart till de större insjöarna blir verksamhetsområdet för stort och för splittrat. Det skulle inte finnas något logiskt samband mellan verksamhetsområdena och praktiskt skulle det innebära att Kustbevakningen tvingas transportera båtar och tjänstemän långa sträckor landvägen. Bortsett från andra synpunkter på var Kustbevakningen bör bedriva sin verksamhet är en sådan lösning inte resurseffektiv, utan riskerar tvärtom att splittra och hämma verksamheten. Vi anser därför att den lösningen inte är rimlig. Kustbevakningens ansvarsområde för sjöövervakning när det gäller insjöar är enligt vår mening väl avvägt i dag. Man når både Vänern och Mälaren vattenvägen. Båda dessa sjöar har dessutom en betydande kommersiell sjöfart, vilket ställer andra krav på övervakningen än vad fritidsbåtstrafik gör. Väterns storlek och status som innanhav är ett annat viktigt skäl.

Särskilt om Vättern

En särskild fråga är om även Vättern ska ingå i verksamhetsområdet för brottsbekämpning, ordningshållning samt kontroll och tillsyn. I dag har Kustbevakningen ansvar för miljöräddningstjänst i Vättern, men inte för någon av de andra verksamheterna.

Det statliga ansvaret för miljöräddningstjänsten kom att omfatta även Vättern genom den numera upphävda räddningstjänstlagen (1986:1102). Lagen tillkom i syfte att skapa en sammanhållen lagstiftning för kommunal och statlig räddningstjänst. Den byggde på ett betänkande av Räddningstjänstkommittén (SOU 1983:77). Kommittén utgick från den dittillsvarande definitionen av sjöräddningstjänst – som inkluderade miljöräddningstjänst till havs – och föreslog att ansvaret för ledning och samordning av räddningstjänsttågärder till havs, i kustvatten och i Vänern, Vättern och Mälaren skulle vila på Sjö- och kustbevakningsmyndigheten. Kommittén utgick då från att förslagen om en sammanslagning av Sjöfartsverket och Tullverkets kustbevakningsorganisation skulle komma att förverkligas (SOU 1983:77 s. 331 f.). Sjöfartsverkets statliga sjöräddningsansvar omfattade redan Vättern och det tycks

¹³ Se webbplatsen vattenportalen, www.vattenportalen.se, för vilken Naturvårdsverket ansvarar i samarbete med Boverket, SGU och Vattenmyndigheterna.

ha framstått som naturligt för Räddningstjänstkommittén att den nya myndigheten skulle ha samma geografiska ansvarsområde och att man inte borde göra skillnad mellan de olika verksamhetsgrenarna inom sjöräddningen. Kommittén förutsåg emellertid inget behov av att upprätthålla någon konkret beredskap för att hantera ansvaret för miljöräddningstjänsten i Vättern, utan pekade på att det bl.a. med hänsyn till trafiken på Vättern inte fanns några skäl att planera för olje- och kemikaliebekämpning där (SOU 1983:77 s. 337).¹⁴

Under beredningen av Räddningstjänstkommitténs förslag ansåg regeringen att man, i avvaktan på slutligt ställningstagande till frågan om Kustbevakningens organisation, skulle utgå från den gällande myndighetsorganisationen. Regeringen menade därför att ansvaret för sjöräddningstjänsten skulle delas upp på samma sätt som tidigare och att Tullverkets kustbevakningsorganisation skulle ansvara för den del som i dag kallas för miljöräddningstjänst till sjöss (prop. 1985/86:170 s. 38 f.). I propositionen betecknades verksamheterna som sjöräddningstjänst och bestämmelserna fanns i en gemensam paragraf med den rubriken. Regeringen utgick från den geografiska beskrivning av det statliga ansvarsområdet för sjöräddningstjänsten som kommittén hade föreslagit – till synes utan att reflektera över att detta i fråga om miljöräddningstjänsten innebar en faktisk utökning av det geografiska ansvaret, utan de samordningsfördelar som kommitténs förslag med samlat myndighetsansvar innebar. Några närmare överväganden om det lämpliga i att utöka Kustbevakningens ansvarsområde med Vättern redovisas inte i propositionen.

Genom en ändring i den numera upphävda räddningstjänstlagen infördes begreppet miljöräddningstjänst till sjöss för den del av sjöräddningen som avser skyddet av miljön mot bl.a. oljeutsläpp.¹⁵ Paragrafen om sjöräddningstjänst delades därvid upp i två; en om traditionell sjöräddning och en om miljöräddningstjänst. Något resonemang om det geografiska ansvaret fördes inte (prop. 1991/92:70 s. 8 f.), utan den geografiska beskrivningen av det statliga ansvarsområdet kopierades från sjöräddningsbestämmelsen till bestämmelsen om miljöräddning.

¹⁴ Kommittén framhöll i det sammanhanget att, om Vättern skulle komma att trafikeras av lastfartyg i sådan omfattning att det krävdes en sådan planering, sjö- och kustövervakningsmyndigheten fick överväga nödvändiga åtgärder.

¹⁵ SFS 1992:1147.

I samband med att Sveriges ekonomiska zon inrättades utvidgades det geografiska ansvaret för den statliga sjöräddningstjänsten och miljöräddningstjänsten till sjöss till att också omfatta zonen (prop. 1992/93:54).

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, som ersatte räddningstjänstlagen, innehåller inga större förändringar i fråga om det statliga ansvaret för sjöräddnings- respektive miljöräddningstjänst och dess geografiska utsträckning. I sak innebär lagen endast att räddningstjänstbegreppet förtydligas. Däremot pekas inte längre den ansvariga myndigheten ut, utan det regleras i stället i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Några resonemang kring ansvaret för miljöräddningstjänst i Vättern förs inte i förarbetena (SOU 2002:10, prop. 2002/03:119).

Genomgången ger vid handen att miljöräddningsansvarets geografiska omfattning tycks ha etablerats stegvis och utan att det förekommit några närmare överväganden kring vare sig det faktiska behovet eller effekterna. Det är också svårt att identifiera någon tidpunkt då det ansetts finnas ett sakligt behov av att Kustbevakningen vidtar konkreta planeringsåtgärder för utsläppsbekämpning i Vättern genom att t.ex. lägga upp förråd av materiel.

Enligt vår mening är det svårt att se någon naturlig koppling mellan uppgiften att bedriva miljöräddningstjänst i Vättern och Kustbevakningens uppdrag i övrigt. Detta är särskilt tydligt eftersom Vättern ligger mitt inne i landet och inte snabbt kan nås sjövägen. Dagens ordning innebär inte heller att Kustbevakningen närvarar på plats i Vättern. Däremot finns det materiel på plats i händelse av en olycka. Samordningsvinsterna, dvs. att Kustbevakningen bör kunna ingripa mot brott om de ändå är på plats, har därför mycket liten bärkraft i detta fall. I stället skulle ett utökat geografiskt ansvar riskera att splittra verksamheten.

En aspekt som kan tala för att låta Vättern ingå i Kustbevakningens verksamhetsområde är att man därigenom skulle kunna få till stånd en bättre fiskerikontroll. Visserligen förekommer det visst yrkesfiske i Vättern, men inte heller detta utgör enligt vår mening tillräckligt skäl för att sträcka ut det geografiska området. I så fall borde verksamhetsområdet även omfatta vissa andra insjöar, t.ex. Hjälmarén, med en splittrad och ineffektiv verksamhet som följd.

Vid en samlad bedömning, där valet står mellan att utöka Kustbevakningens verksamhet, så att man får en bredare och mer splittrad närvaro i fler vattenområden, och att behålla en verksamhet

som har sin tyngdpunkt till havs, finner vi det mest resurseffektivt att utnyttja Kustbevakningen i Vättern bara när en annan myndighet i en enskild situation anser att det finns ett konkret behov av detta och begär Kustbevakningens biträde.

Sammanfattande bedömning

Vi förordar sammanfattningsvis att den geografiska gränsen i fråga om insjöarna ska dras så att – i likhet med vad som gäller i dag – endast Vänern och Mälaren ingår i verksamhetsområdena brottsbekämpning, ordningshållning och kontroll och tillsyn, om inte någon specialförfattning rörande kontroll och tillsyn anger ett annat verksamhetsområde. I den mån Kustbevakningen och dess resurser t.ex. bedöms vara ett värdefullt tillskott på Storsjön i Jämtland eller Siljan i Dalarna i samband med någon särskild insats kan polisen begära myndighetens biträde (jfr indelningen i Kustbevakningens självständiga verksamhet och dess biträdesroll i avsnitten 17 och 20).

16.5.3 Vattendrag och kanaler

Vårt förslag: Kustbevakningens verksamhetsområde ska i fråga om vattendrag och kanaler omfatta

- Trollhätte kanal och Södertälje kanal och de övriga vattenområden som förbinder Vänern med Västerhavet och Mälaren med Östersjön, samt
- vissa sträckor på andra älvar och vattendrag där Kustbevakningen i dag bedriver verksamhet och som särskilt anges i författning.

Sveriges större vattendrag, i huvudsak älvar, har en sammanlagd längd av ca 150 000 km och uppgår till fler än 700.¹⁶ Vissa älvar sträcker sig mycket långt in i landet.

Begreppet ”kanal” omfattar dels en konstgjord vattenväg för sjöfart (sjöfarts- eller trafikkanal), dels en väg för vatten till eller från en kraftstation (kraft- eller kraftverkskanal), dels väg för vatten vid torrläggning eller bevattning (dränerings- eller avvattningskanal

¹⁶ www.vattenportalen.se

respektive bevattningskanal). Sverige har enligt uppgift minst 200 kanaler, men långt ifrån alla är avsedda för båttrafik. De största och mest kända sjöfartskanalerna är Bergslagskanalen, Dalslands kanal, Göta kanal, Hjälmare kanal, Kinda kanal, Strömsholms kanal, Säffle kanal, Södertälje kanal och Trollhätte kanal.¹⁷

Kustbevakningens särskilda kompetens utnyttjas enligt vår mening bäst genom myndighetens övervakning till sjöss. En allmän utgångspunkt bör därför vara att det är mest resurseffektivt att bibehålla en verksamhet som har sin tyngdpunkt till sjöss och att Kustbevakningen och dess tjänstemän inte ska bedriva verksamhet långt inne i landet. För de vattendrag som mynnar ut i havet kan man möjligen se saken på ett annat sätt. Vidare kan det finnas skäl att överväga om Kustbevakningen ska ha möjlighet att utöva sina befogenheter på de största sjöfartskanalerna, med tanke på all den kommersiella sjötrafik som bedrivs där.

Med vårt synsätt finns det alltså inte skäl att ändra huvuddragen i den gällande ordningen. I något fall kan det dock vara både resurseffektivt och lämpligt att Kustbevakningen kan utöva befogenheter även i de vattendrag och kanaler där myndigheten transporterar sig mellan sina verksamhetsområden.

Vi tänker då närmast på vissa vattenområden i Stockholms- och Göteborgsområdena. Dessa skiljer sig i flera väsentliga avseenden från förutsättningarna i övriga landet. Både i Göteborg och Stockholm förekommer kommersiell sjöfart som angör eller passerar centrala delar av staden. Vidare är fritidsbåtstrafiken under delar av året intensiv. Genom båda städerna går också vattenleder som förbinder de geografiska verksamhetsområden som Kustbevakningen redan verkar i med varandra.

Göta Älv, som förbinder Vänern med Västerhavet (Kattegatt), utgör en viktig förbindelseled för den kommersiella sjötrafiken till och från Vänern och har naturliga kontaktytor med Kustbevakningens nuvarande verksamhet. Denna bör därför enligt vår mening ingå i verksamhetsområdet. Med samma utgångspunkt finner vi också starka skäl att sträcka ut verksamheten till förbindelselederna Södertälje kanal och Trollhätte kanal. Att just dessa två kanaler bör ingå är naturligt eftersom de förbinder Kustbevakningens verksamhetsområden i Vänern med havet i väst och i Mälaren med havet i öst. För att transportera sig mellan verksamhetsområdena används under alla förhållanden Trollhätte kanal och Södertälje kanal. Det

¹⁷ www.vattenportalen.se. Kanalerna anges här i alfabetisk ordning, inte i den ordning de har betydelse för sjöfarten.

är då rimligt att tjänstemännen kan ingripa mot brott eller ordningsstörningar samt utföra kontroller inom sitt verksamhetsområde i dessa båda kanaler. Detsamma gäller vissa vattendrag och kanaler i de inre vattenområdena i Stockholm, där Kustbevakningen sedan flera år tillbaka bedriver verksamhet och där myndigheten naturligt transporterar sig mellan Saltsjön och Mälaren. Den intensiva båttrafiken i vattenområdet är unik och från sjösäkerhetssynpunkt är det viktigt med en fortlöpande övervakning. Förhållandena är därför sådana att det är resurseffektivt att även fortsättningsvis låta Kustbevakningen verka i de aktuella områdena.

Det finns vidare ett antal älvar i norra Sverige där Kustbevakningen i dag enligt särskilda samarbetsavtal med polisen bedriver övervakning och ingriper mot brott som begås i anslutning till kuststräckan. Det rör sig i huvudsak om delar av glesbygdsområden där det inte vore resurseffektivt att begränsa det myndighetsövergripande samarbete som förekommer. Eftersom polisen saknar praktiska förutsättningar för att bedriva den övervakning som Kustbevakningen i dag svarar för på dessa vattendrag skulle resultatet kunna bli en minskad övervakning och samhällsnärvaro. Vi anser därför att det finns skäl att göra avsteg från den grundläggande principen i fråga om kortare sträckor på vissa vattendrag som mynnar ut i Bottenviken och Bottenhavet.

I övrigt finner vi det emellertid vara mest resurseffektivt att utnyttja Kustbevakningen i vattendrag och på kanaler bara när en annan myndighet i en enskild situation anser att det finns ett konkret behov av detta och begär Kustbevakningens biträde (se avsnitten 17 och 20 angående Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans uppgifter som biträde).

Vad vi nu har anfört utesluter inte att ett uppdrag som påbörjats till sjöss fullföljs inne i en kanal eller ett vattendrag som inte omfattas av det självständiga verksamhetsområdet. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 16.7.1.

16.5.4 Bukter och vikar samt annat inre vatten

Vårt förslag: Kustbevakningens verksamhetsområde ska omfatta vid kusterna belägna bukter och vikar samt sådant inre vatten som anges i 2 § första stycket b) lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium och som utgörs av vattenområden innanför och mellan öar, holmar och skär intill räta linjer som regeringen bestämmer.

Bukter och vikar är en sådan naturlig del av kustvattnen och Kustbevakningens normala verksamhetsområde att de tveklöst bör omfattas av myndighetens självständiga verksamhetsområde. Därutöver bör också sådant inre vatten som utgörs av vattenområden innanför och mellan öar, holmar och skär intill de räta linjer som regeringen bestämmer (se 2 § första stycket b) lagen om Sveriges sjöterritorium) ingå. Denna geografiska avgränsning är naturlig, eftersom dessa vattenområden i dag ingår i Kustbevakningens verksamhetsområde och utgör en del av kustvattnet. Det skulle enligt vår mening vara onaturligt att undanta sådant inre vatten.

16.5.5 Hamnar

Vårt förslag: Kustbevakningens verksamhetsområde ska omfatta hamnars vattenområden.

Hamnar kan omfatta såväl vattenområden som landområden. I det följande behandlar vi enbart Kustbevakningens verksamhetsområde i den del av en hamn som består av vattenområde. I avsnitt 16.7.2 återkommer vi till frågan om hamnars landområden ska ingå i verksamhetsområdet.

Vi har tidigare pekat på att det i svensk lagstiftning inte finns någon allmän definition av begreppet hamn som anger hamnars geografiska avgränsning vare sig i fråga om vattenområden eller landområden. I stället får det av varje författningsreglering som omfattar hamnar utläsas hur denna reglering definierar begreppet. Ett exempel är utlänningslagstiftningen, vilken ger Kustbevakningen befogenheter i hamnars vattenområden. Enligt förarbetena till den lagstiftningen omfattar begreppet ”i anslutning till sjö-

trafiken” bl.a. hamnar som har ett nära och naturligt samband med sjötrafiken (se prop. 1999/2000:64 s. 65).

Det står enligt vår mening klart att hamnars vattenområden bör omfattas av verksamhetsområdet. Det är naturligt att betrakta dessa som en sådan del av kustvattnet som omfattas av Kustbevakningens verksamhet till sjöss. Motsvarande gäller för hamnar i Väneren och Mälaren. Att dra en enhetlig gräns i hamnars vattenområde skulle inte bara vara en närmast ogörlig uppgift – beroende på olika geografiska förutsättningar – utan dessutom skapa onödiga gränsdragningsproblem. Vår slutsats är alltså att verksamhetsområdet, på samma sätt som LKP i dag, ska omfatta hamnars vattenområden.

16.6 Områden utanför svenskt sjöterritorium

Vårt förslag: Utanför svenskt sjöterritorium ska lagen tillämpas – inom Sveriges ekonomiska zon och på den svenska delen av kontinentalsockeln, och
– när detta följer av en internationell överenskommelse som ingåtts efter riksdagens godkännande eller en EG-rättsakt som är bindande för Sverige och som ger behörig svensk myndighet rätt att utöva myndighet i annan stats sjöterritorium, ekonomiska zon, angränsande zon eller annat område – eller på fartyg som befinner sig i ett sådant område – samt Kustbevakningen eller en kustbevakningstjänsteman har pekats ut som behörig.

Vidare ska i den nya lagen tas in hänvisningar till den särskilda regleringen i fiskelagen, jaktlagen, sjötrafikförordningen och lagen om åtgärder mot förorening från fartyg, av vilka framgår att också vissa områden utanför svenskt sjöterritorium omfattas av lagens tillämpningsområde.

16.6.1 Allmänna utgångspunkter

Det finns, som vi tidigare har redovisat, ett antal författningar som innehåller geografiska bestämmelser som kräver särskilda överväganden, eftersom de sträcker sig utanför svenskt sjöterritorium. Flera av dessa bygger på svenska konventionsåtaganden eller andra former av internationella överenskommelser. Det krävs därför att den nya lagen antingen hänvisar till de författningar som har avvikande

reglering eller att avvikande bestämmelser tas in i den nya lagen. I något fall krävs dock ingen särreglering.

Vi har i avsnitt 12.8.2 redovisat hur en stats suveränitet över territorialhavet genombryts av rätten för alla kategorier av fartyg till oskadlig genomfart. Med beaktande av den lagstiftningsrätt inom vissa särskilt avgränsade områden som följer av artikel 21 i havsrättskonventionen medger konventionen att ett fartyg undersöks även i territorialhavet, om det misstänks bryta mot kuststatens lagstiftning inom de områden som anges i artikeln. Däremot har i tidigare lagstiftningsärenden konstaterats att Sveriges rätt att utöva rutinkontroll på territorialhavet av andra fartyg än svenskflaggade är starkt begränsad när det inte finns någon som helst brottsmisstanke. Det är därför inte möjligt att i svensk rätt, i strid med havsrättskonventionen, införa en reglering som tillåter sådan kontroll. På inre vatten innebär havsrätten däremot inte något hinder för att utföra denna typ av kontroll (prop. 1999/2000:64 s. 63).

I avsnitt 12.11.2 har vi också redogjort för kuststatens rätt att följa efter ett utländskt fartyg som misstänks ha brutit mot kuststatens lagar och förordningar, s.k. hot pursuit. Ett sådant förföljande kan, om det är oavbrutet, pågå fram till dess att det förföljda fartyget når den egna statens eller tredje stats territorialhav. Eftersom rätten till omedelbart förföljande har sin grund i havsrättskonventionen får den nya lagen inte utformas så att den råkar i konflikt med de konventionsåtaganden som Sverige har.

Vi har vidare i avsnitten 11.48–11.53 presenterat den nationella reglering som bygger på åtaganden avseende internationellt rättsligt samarbete. Vi har i det sammanhanget också redovisat den internationella regleringen som, inom ramen för polis- och tullsamarbete, bl.a. ger en stat rätt att genomföra gränsöverskridande övervakning och gränsöverskridande förföljande in på en annan stats territorium. Den reglering vi föreslår påverkar inte det geografiska tillämpningsområdet i nu aktuellt avseende. Däremot måste det geografiska tillämpningsområdet utformas så att det inte hindrar att lagen kan tillämpas om en svensk kustbevakningstjänsteman agerar på annan stats sjöterritorium med stöd av en EG-rättsakt eller annan internationell överenskommelse som ger en svensk myndighet rätt att utöva myndighet utanför svenskt territorium och Kustbevakningen eller en kustbevakningstjänsteman har pekats ut som behörig myndighet.

Ytterligare en utgångspunkt är att regleringen utanför svenskt sjöterritorium bör utformas så att den också kan inrymma en kustbevakningstjänstemans möjligheter att agera i enlighet med bilaterala samarbetsavtal rörande bl.a. Öresundsregionen, där det också finns bestämmelser om gränsöverskridande samarbete.

I olika sammanhang har vi också framhållit den pågående internationella utvecklingen (se bl.a. avsnitt 16.4.1). Inom EU bedrivs ett fortlöpande arbete med att fastställa gemensamma regler för gränskontrolltjänstemän från medlemsstater som sätts in på en annan medlemsstats territorium vid en gemensam operation.¹⁸ Med hänsyn till denna utveckling är det nödvändigt att den nya lagen ger möjlighet för svenska kustbevakningstjänstemän att utöva sina befogenheter utanför svenskt sjöterritorium.

16.6.2 Sveriges ekonomiska zon

Som en följd av lagen och förordningen om Sveriges ekonomiska zon bedriver Kustbevakningen tillsyn i zonen. Kustbevakningen har också rätt att utöva polisiära befogenheter vid misstanke om brott mot lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Lagens straffbestämmelser omfattar överträdelser av de särskilda krav på tillstånd som gäller i den ekonomiska zonen. I straffskalan ingår endast böter. I den ekonomiska zonen kan emellertid även vissa andra specialstraffrättsliga brott begås, t.ex. fiskebrott och utsläppsbrott. Vidare kan det förekomma att brott begås på kontinentalsockeln, men inom den ekonomiska zonen (se avsnitt 16.6.3). Om det uppförs en anläggning i den ekonomiska zonen tillämpas enligt 15 § svensk strafflagstiftning på de brott som begås där. Det innebär att det måste finnas någon myndighet som kan ingripa mot sådana brott. Kustbevakningen ska enligt vår mening kunna ingripa mot alla typer av brott som begås i den ekonomiska zonen. En annan sak är att, om saken rör brott som myndigheten normalt inte får ingripa mot, ansvaret bör överlämnas till behörig förundersökningsledare så snart som möjligt. Med tanke på de juridiska problemen som är förknippade med brott utanför svenskt territorium

¹⁸ Se t.ex. rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsenheter och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004, den s.k. Rabbitförordningen).

bör Kustbevakningen åläggas skyldighet att omedelbart anmäla saken till åklagare. Åklagaren får sedan avgöra om brottet ska för-
anleda förundersökning och vilket biträde som krävs för utred-
ningsarbetet.

Vid ingripanden mot utländska fartyg för överträdelser i den svenska ekonomiska zonen kan i princip inte straffprocessuella be-
stämmelser tillämpas, eftersom detta strider mot havsrättskonven-
tionen. I konventionen finns det emellertid en särskild reglering för
att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar av den marina
miljön i den ekonomiska zonen. Kuststaten kan utöva jurisdiktion
med anledning av brott begångna i den ekonomiska zonen om det
utländska fartyget anlöper hamn. Däremot får kuststaten endast i
begränsad utsträckning ingripa mot utländska fartyg under genom-
fart (artikel 220.3–6).

Den nya lagens tillämpningsområde måste, för att stå i överens-
stämmelse med havsrättskonventionen, omfatta Sveriges ekono-
miska zon. Någon annan svensk brottsbekämpande myndighet har
i dag inte möjlighet att utöva myndighet i zonen. Vid den närmare
utformningen måste hänsyn tas till nyssnämnda internationella reg-
lering, bl.a. genom en bestämmelse som i huvudsak motsvarar 1 §
andra stycket LKP. Vidare krävs att regleringen inskränker möjlig-
heten att ingripa mot utländska fartyg till vad som är möjligt enligt
de folkrättsliga åtaganden Sverige har.

16.6.3 Den svenska delen av kontinentalsockeln

När det gäller viss verksamhet på den del av den svenska konti-
nentalsockeln som ligger utanför svenskt territorium, nämligen an-
läggningar för undersökning eller utvinning av kontinentalsockeln,
ska svensk lagstiftning tillämpas. Vidare reglerar lagen (1966:314)
om kontinentalsockeln rätten att i den ekonomiska zonen utforska
kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar.

Den nya lagen ska enligt vår mening tillämpas på svenskt om-
råde av kontinentalsockeln. Även denna reglering påverkas av havs-
rättskonventionens bestämmelser och svensk lag är tillämplig (se
11 och 14 §§ lagen om kontinentalsockeln). Samma lösning bör
väljas som i fråga om brott i den ekonomiska zonen, eftersom
Kustbevakningen i praktiken är den enda myndighet som kan företa
ingripanden mot enskilda för brott som begåtts på den svenska
delen av kontinentalsockeln.

16.6.4 Utsläpp av olja

Vattenföreningenslagens förbud mot utsläpp av olja från fartyg gäller inte bara inom Sveriges sjöterritorium, utan även i svensk ekonomisk zon samt i Östersjöområdet utanför dessa vattenområden (2 kap. 2 § vattenföreningenslagen). I vattenföreningensförordningen har regeringen föreskrivit att fartyg därutöver inte får släppa ut olja inom inre vatten, territorialhav eller ekonomisk zon som tillhör en annan medlemsstat i EU samt inte heller på det fria havet.¹⁹ Utsläppsförbudet gäller dessutom i Antarktisområdet, med stöd av Sjöfartsverkets föreskriftsrätt.²⁰

Som vi har redovisat i avsnitt 11.3.1 döms, enligt 10 kap. 1 § vattenföreningenslagen, den som uppsåtligen eller av oaktsamhet släpper ut olja från fartyg inom nu angivna geografiska vattenområden till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som inte begränsar ett sådant utsläpp.

Den nya lagen bör innehålla en särskild hänvisning till vattenföreningenslagens bestämmelser i de delar det geografiska området inte inryms i de allmänna bestämmelserna om lagens tillämpningsområde. Enligt vår mening är detta en lämpligare lösning än att föra över den geografiska avgränsningen i vattenföreningenslagen till den nya lagen.

16.6.5 Dumpning av avfall

I miljöbalken straffbeläggs sådan dumpning av avfall från fartyg som inte omfattas av vattenföreningenslagen. Dumpningsförbudet gäller även inom Sveriges ekonomiska zon (15 kap. 31 § miljöbalken). Vidare får avfall som är avsett att dumpas i det fria havet inte föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen.

Som vi redan påpekat bör den nya lagens geografiska område omfatta den ekonomiska zonen. Någon annan särreglering torde inte krävas för att Kustbevakningens befogenheter ska täcka den nu aktuella lagstiftningen.

¹⁹ 2 kap. 5 § andra stycket vattenföreningensförordningen.

²⁰ SJÖFES 2007:15; jfr 2 kap. 2 § andra stycket vattenföreningenslagen och rätten till vidaredelegation i 2 kap. 3 § vattenföreningensförordningen.

16.6.6 Fiske

Fiskelagen gäller till viss del utanför det svenska sjöterritoriet, bl.a. inom Sveriges ekonomiska zon. Dessutom kan ingripanden göras mot svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen (1 § fiskelagen). Enligt internationella överenskommelser om fiske och inom ramen för Sveriges deltagande i den gemensamma fiskeripolitiken bedrivs nämligen svenskt havsfiske även i angränsande länders territorialvatten och på internationellt vatten. Det utsträckta tillämpningsområdet omfattar fiskevård, hänsyn till naturvärden, begränsningar i användningen av fiskeredskap, fartygstillstånd, uppgiftsskyldighet samt märkning och utmärkning av fiskeredskap. Bestämmelserna om vilken hänsyn den som fiskar ska ta till andra som vistas i samma område gäller också för svenskt havsfiske i internationellt vatten utanför den ekonomiska zonen (24 § och 25 § fjärde stycket fiskelagen).

Vidare måste den gemensamma fiskeripolitiken inom EU beaktas vid den geografiska avgränsningen, så att denna inte inskränker möjligheten att uppfylla våra nationella skyldigheter enligt EU:s rättsakter. Med stöd av den s.k. kontrollförordningen²¹ måste länderna utöva kontroll av fisket i egna farvatten, ansvara för de egna fartygens verksamhet i andra vatten och kontrollera följsamheten mot fiskeripolitiken. En viktig del av kontrollen är skyldigheten för de fiskande att lämna uppgifter om fisket. Det gäller bl.a. uppgifter om fångster, fiskeplatser, redskapsanvändning, landningar och omlastningar. Medlemsstaterna ansvarar för att uppgifter lämnas även i fråga om de egna fiskefartygens verksamhet i tredje lands vatten. Uppgifterna om fångster används bl.a. för att beräkna när en medlemsstat har utnyttjat sina fiskekvoter. När medlemsstaten bedömer att kvoten har utnyttjats ska den enligt kontrollförordningen förbjuda sina fartyg att fortsätta med fisket. Ett sådant förbud kan avse fiske i andra länders territorialvatten.

För att säkerställa att det svenska fisket i utländska vatten är förenligt med Sveriges skyldigheter enligt den gemensamma fiskeripolitiken, och med internationella överenskommelser i övrigt, har alltså fiskelagens tillämpningsområde vidgats. Regleringen är speciell och helt inriktad på fiske. Det vore enligt vår mening olämpligt att flytta över den regleringen till den nya lagen om Kustbevakningens befogenheter. Den nya lagen bör därför i stället hänvisa till

²¹ Förordningen (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken.

fiskelagen när det gäller den geografiska omfattningen av befogenheterna utanför territoriet.

16.6.7 Jakt

För att Sverige ska kunna uppfylla sina internationella åtaganden i fråga om skyddet av valar tillämpas jaktlagen inte enbart vid jakt på svenskt territorium. I de fall som anges särskilt gäller lagen dels inom Sveriges ekonomiska zon, dels för jakt från svenskt fartyg på det fria havet utanför den ekonomiska zonen, dels för jakt från svenskt luftfartyg över det fria havet utanför den ekonomiska zonen (1 § andra stycket jaktlagen). Vad vi anfört ovan om hur man bör se på särreglerna i fiskelagen har även giltighet för de aktuella bestämmelserna i jaktlagen. Den nya lagen bör således hänvisa till jaktlagen när det gäller befogenheter utanför territoriet.

16.7 Områden på land

16.7.1 Allmänna utgångspunkter

Vårt förslag: Kustbevakningens brottsbekämpande och ordningshållande verksamhet samt dess kontroll- och tillsynsverksamhet ska även omfatta områden på land i de fall där detta följer antingen av en särskild författningsreglering eller av en författningsenlig överenskommelse med en annan myndighet avseende kontroll och tillsyn.

Om det är nödvändigt för att fullgöra en uppgift ska ett ingripande kunna påbörjas eller avslutas på land utanför Kustbevakningens geografiska verksamhetsområde, så länge den händelse som är grunden för ingripandet ligger inom detta och ingripandet avser ett sådant brott som Kustbevakningen får ingripa mot.

En viktig fråga är om den av oss föreslagna geografiska avgränsningen av Kustbevakningens verksamhetsområde inom territoriet bör utgöra en absolut gräns för var myndigheten får verka.

Det är flera aspekter som måste beaktas när man överväger detta. En sådan är att Kustbevakningen, enligt olika lagstiftningar, redan har uppgifter som måste utföras på land. Som framgår av

avsnitten 11.11, 11.26, 11.29, 11.31 och 16.2.1 har Kustbevakningen uppgifter på land när det gäller

- transport av farligt gods,
- hamnskydd, och

– inre utlänningskontroll. Vår avsikt är inte att inskränka de befogenheter Kustbevakningen och en kustbevakningstjänsteman har med stöd av dessa regleringar. Det krävs därför att den nya författningen ger utrymme för att ingripa på land i de fall där detta följer av en särskild författningsreglering.

Dessutom har, som vi tidigare nämnt, regeringen föreslagit att Kustbevakningen ska få till uppgift att genomföra trafiknykterhetskontroller och ingripa mot trafiknykterhetsbrott, vilket i de flesta fall förutsätter att befogenheterna kan utövas på land, företrädesvis i hamnars landområden (prop. 2007/08:53).

Vidare har det ansetts att regleringen i LKP även är tillämplig på åtminstone mindre öar samt på kobbar och skär, även om lagtexten inte ger något uttryckligt stöd för det. Detta hör, som vi tidigare har framhållit, samman med att regleringen är utformad som en rätt för Kustbevakningen att ingripa när man upptäcker brott och befinner sig på platser där det för tillfället inte finns polis tillgänglig (se avsnitt 16.2.1).

En annan viktig aspekt är att ett uppdrag mycket väl kan påbörjas till sjöss, men avslutas först på land utanför lagens geografiska tillämpningsområde. Enligt 1 § Kustbevakningens instruktion har myndigheten inte bara till uppgift att bedriva sjöövervakning i Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon, utan också på land i anslutning till dessa vatten. En förare av en vattenskoter som stulit skotern och sedan ertappas med att köra för fort kan t.ex. fly upp på land för att undkomma kustbevakningstjänstemännen. Om ett sådant efterföljande sker oavbrutet bör enligt vår mening det förhållandet att ingripandet måste ske på land inte hindra detta. Risken är annars uppenbar att den brottsutredande verksamheten påverkas negativt. Redan när LKP infördes diskuterades denna fråga (prop. 1981/82:114 s. 15). Omvänt kan ett ingripande som påbörjas på land komma att slutföras först till sjöss. Lagen måste således täcka båda dessa situationer.

Något som också måste beaktas är att Kustbevakningen genom sin rätt att inleda och bedriva förundersökning har fått uppgifter som i många fall enbart kan utföras på land. Som exempel kan nämnas att rättegångsbalkens och förundersökningskungörelsens allmänna regler om när, var och hur förhör ska hållas, vilka ska

tillämpas av Kustbevakningen, kan innebära att man måste välja en förhørsplats i land. En utökad förundersökningsrätt innebär med nödvändighet att kustbevakningstjänstemän kommer att utföra fler uppgifter i land.

Enligt vår mening bör huvudregeln vara att Kustbevakningen ska bedriva sin verksamhet till sjöss. En kustbevakningstjänstemans rätt att företa straffrättsliga, straffprocessuella och ordningshållande ingripanden ska därför normalt utövas till sjöss. I de fall där en författning ger Kustbevakningen uppgifter på land, t.ex. rätten att bedriva förundersökning, ska dock befogenheterna gälla även där. Dessutom ska ingripanden kunna påbörjas eller avslutas på land, så länge den händelse som är grunden för ingripandet ligger inom det geografiska verksamhetsområdet. Det är ibland nödvändigt att ta med en uppgift i land för att kunna fullgöra den, som t.ex. att hålla kompletterande förhör. Vidare kan det bl.a. av säkerhetsskäl ibland finnas behov att utföra en uppgift från land i stället för från fartyg. Som exempel kan nämnas hastighetsmätning med laser, där det ibland kan vara lämpligare att mäta från land ut mot vattnet om hastighetsbegränsningen t.ex. avser en trång passage. Den geografiska avgränsningen måste därför enligt vår mening också ge utrymme för att en del av verksamheten i vissa situationer kan utföras på land, om den händelse som föranlett ingripandet inträffat inom det huvudsakliga verksamhetsområdet eller om övervakningen avser verksamhet till sjöss.

Inom kontroll- och tillsynsverksamheten kan Kustbevakningen efter överenskommelse med annan myndighet i stöd med författning utöva kontroll och tillsyn på land. Sådana överenskommelser kan t.ex. gälla samarbetet mellan Kustbevakningen och Tullverket i fråga om tullkontroller. Den nya regleringen måste även täcka sådan verksamhet.

16.7.2 Hamnars landområde

Vårt förslag: Kustbevakningens verksamhetsområde ska inte omfatta hamnars landområden, såvida inte detta följer av annan författningsreglering.

Med stöd av nuvarande befogenhetsreglering har en kustbevakningstjänsteman i flera fall rätt att ingripa i hamnars landområden.

Kustbevakningen utövar sedan den 1 juli 2006 tillsyn över transport av farligt gods i hamnar och har möjlighet att ingripa mot brott som rör sådana transporter. I förarbetena till den lagstiftningen definieras hamnbegreppet på i huvudsak följande sätt (prop. 2005/06:61 s. 83):

En hamns område omfattar allmänt sett såväl land- som vattenområden. Några klart fastställda gränser för varje enskild hamn finns emellertid inte, eftersom det inte finns några bestämmelser som reglerar vad en hamn är. En hamns landområde är beroende av bl.a. dess verksamhet och yttre förutsättningar. Hamnens yttersta landgräns får avgöras från fall till fall. Därvid kan viss vägledning sökas i andra sammanhang där gränser angetts, t.ex. i planläggningsbeslut, i s.k. hamnförordningar eller genom fysiska markeringar.

Den särskilda regleringen om sjöfartsskydd och hamnskydd ger också Kustbevakningen viss rätt att utföra kontroller och ingripa i hamnar och hamnars landområden.

Redan i dag har Kustbevakningen alltså viss rätt att utöva sina befogenheter i hamnars landområden. Denna rätt utökas, om riksdagen antar regeringens förslag om utvidgade möjligheter att ingripa mot rattfylleri och sjöfylleri, som bl.a. ger Kustbevakningen rätt att stoppa fordon för att göra nykterhetskontroll.²²

Att utnyttja Kustbevakningen och dess resurser i hamnars landområden kan i och för sig te sig naturligt, eftersom myndighetens närvaro då kan användas för att förstärka framför allt brottsbekämpningen. Det är emellertid viktigt att framhålla att Kustbevakningens närvaro i hamnars landområden i dag är begränsad och att man därför inte bör överdriva denna effekt. Frågan är således om man generellt bör sträcka ut Kustbevakningens verksamhetsområde till sådana områden. Enligt vår mening finns det flera faktorer som talar mot en sådan utvidgning. För det första bör främst landbaserade resurser tas i anspråk för brottsbekämpning, ordningshållning och kontrollåtgärder i hamnars landområden. För detta svarar i första hand polisen och, när det gäller tullfrågor, tullväsendet. För det andra skulle en utökad verksamhet på land tunna ut Kustbevakningens resurser till sjöss, vilket skulle stå i direkt strid med myndighetens grundläggande uppdrag. För det tredje kan, som vi senare återkommer till, polisen och Tullverket alltid begära biträde av Kustbevakningen med åtgärder i hamnarna (se vidare avsnitten 17 och 20).

Vid en samlad bedömning finner vi således inte skäl att sträcka ut lagens geografiska tillämpningsområde till att omfatta hamnars

²² Prop. 2007/08:53, se även avsnitt 13.2.1.

landområden, såvida inte detta redan följer av annan särskild författningsreglering.

16.7.3 Särskilt om vissa glesbefolkade områden

Som konstaterats i andra sammanhang är stora delar av Sverige glest befolkade och har en förhållandevis låg brottslighet. I realiteten saknas det inte sällan förutsättningar för polisiär närvaro i sådana områden (se bl.a. SOU 2002:70 och SOU 2007:39). Det är därför angeläget att de brottsbekämpande myndigheterna samarbetar, så att andra myndigheter kan utgöra ett komplement till polisen i glesbefolkade områden.

Kustbevakningens verksamhet ska enligt vår mening tydligt fokusera på uppgifterna till sjöss. Samtidigt kan myndigheten fylla en viktig funktion också på land, som en extra resurs till i första hand polisen. I Norrland och andra glesbygdsområden kan Kustbevakningen, om myndigheten ändå är på plats, utgöra ett effektivt komplement till polisen. Detta gäller särskilt inom sådana områden som polisen svårigen tar sig till, men dit Kustbevakningen kan transportera sig med svävarfarkoster eller övervaka med flyg. Det kan emellertid inte vara avsikten att Kustbevakningen regelmässigt ska övervaka eller patrullera landområden. Myndighetens geografiska verksamhetsområde bör därför enligt vår mening inte omfatta sådana områden på land. Detta hindrar inte att det bör vara möjligt att i större utsträckning utnyttja Kustbevakningens närvaro i glesbefolkade områden. Vi föreslår att detta ska gälla på ett antal älvar och andra vattendrag i norra Sverige där Kustbevakningen redan i dag biträder polisen med sjöövervakning (se avsnitt 16.5.3). Vi återkommer vidare till frågan om hur Kustbevakningen på begäran ska kunna biträda andra myndigheter utanför sitt ordinarie verksamhetsområde (se avsnitt 17.7).

17 Kustbevakningens framtida roll i brottsbekämpningen

17.1 Allmänna utgångspunkter

I avsnitt 16 har vi utvecklat vår syn på de geografiska avgränsningarna av all verksamhet som omfattas av den nya författningsregleringen. I vilken utsträckning Kustbevakningen och en kustbevakningstjänsteman kan utöva sina befogenheter styrs alltså ytterst av denna geografiska avgränsning, men också av hur verksamheten avgränsas sakligt, dvs. hur uppgifterna och rätten att ingripa utformas.

I detta avsnitt belyser och analyserar vi Kustbevakningens framtida roll i brottsbekämpningen med utgångspunkt i de särskilda befogenheter som Kustbevakningen eller dess tjänstemän har enligt dagens lagstiftning (jfr avsnitt 11). Att vi ägnar särskild uppmärksamhet åt Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet beror på att de flesta befogenheterna är knutna till det området. Vi återkommer i de följande avsnitten till den ordningshållande verksamheten samt till kontroll- och tillsynsverksamheten.

I den nuvarande regleringen är det möjligt att urskilja tre olika brottsbekämpande roller som involverar endera myndigheten som sådan eller den enskilde tjänstemannen.

De mest långtgående befogenheterna har Kustbevakningen som *självständig brottsbekämpande myndighet*. Kustbevakningen har enligt 11 kap. vattenföreningenslagen rätt att inleda förundersökning och att i viss utsträckning också leda förundersökningen fram till den punkt när åklagare ska överta ledningen av denna. Det är endast denna lagstiftning som i dag ger Kustbevakningen en helt självständig brottsbekämpande roll. Från den 1 juli 2008 kommer emellertid Kustbevakningens självständiga brottsbekämpande roll att utvidgas, om riksdagen antar propositionen om utökade möjligheter att ingripa mot rattfylleri och sjöfylleri. Myndigheten får då också rätt att inleda och bedriva förundersökning om sådana brott.

En andra roll regleras i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP). Den ser annorlunda ut, eftersom lagen inte reglerar myndighetens befogenheter utan i stället en kustbevakningstjänstemans rätt att ingripa, och i princip förutsätter att biträde begärs av behörig myndighet. Som *biträde åt polismyndighet eller åklagare* har en kustbevakningstjänsteman med stöd av LKP rätt att självständigt vidta vissa inledande åtgärder i samband med ett brott (primärutredningsåtgärder) och att vidta andra brottsutredande åtgärder på uppdrag av behörig undersökningsledare. Denna *biträdesroll* innebär i princip att en tjänsteman vid Kustbevakningen – så snabbt som möjligt efter det att denne kommit till platsen för ett brott – ska kontakta polisen och efterhöra om polisen själv kommer att ta hand om saken, eller om kustbevakningstjänstemannen ska ingripa med stöd av sina befogenheter enligt LKP. Enligt vad som har uppgetts har Kustbevakningen med tiden i allt större utsträckning rapporterat sina ingripanden först i efterhand till polisen, vilket också förefaller ha godtagits av denna. Biträdesrollen är emellertid uttryckligen inskränkt genom att befogenheterna endast får utövas i omedelbar anslutning till ett misstänkt brott. Enligt förarbetena till lagen ska befogenheterna enbart utövas vid ”snabba ingripanden till sjöss i de fall då polis inte är tillgänglig” (se prop. 1981/82:114 s. 19).

I de situationer där en kustbevakningstjänsteman kan agera med stöd av biträdesrollen enligt LKP har myndigheten som sådan inget ansvar. Biträdesrollen kompletteras numera med en relativt nyvunnen *brottsbeivrande roll*. Denna inrymmer en rätt att utfärda föreläggande av ordningsbot för vissa frekventa brott. Detta innebär i praktiken att en kustbevakningstjänsteman i de situationer där föreläggande av ordningsbot utfärdas, och boten godkänns, kan sägas ha en självständig brottsbeivrande roll. Om föreläggandet däremot inte godkänns, aktualiseras återigen biträdesrollen och ansvaret för att brottet lagförs övergår till polisen. Det är därför tveksamt om man kan se den brottsbeivrande uppgiften som en självständig roll eller bara som ett utflöde av biträdesrollen.

En tredje roll följer av uppgifterna enligt smugglingslagen och annan tullagstiftning och innebär att kustbevakningstjänstemannen ges en *begränsat självständig roll*. Enligt smugglingslagen har en kustbevakningstjänsteman samma rätt som en polisman eller tulltjänsteman att genomföra primärutredning och att besluta om vissa tvångsmedel, men inte någon rätt att inleda och bedriva förundersökning. Rätten att ingripa är inte tidsbestämd eller villkorad på

annat sätt. Kustbevakningen som myndighet har inte någon roll enligt smugglingslagen, men däremot enligt tullagen. Den rollen avser dock i huvudsak kontroll och inte brottsbekämpning. Regleringen i smugglingslagen ger till skillnad från LKP inte heller utrymme för en förundersökningsledare att använda en kustbevakningstjänsteman som biträde i en förundersökning.

Den nuvarande regleringen innebär alltså att Kustbevakningen som myndighet, och framför allt kustbevakningstjänstemännen, har olika ställning och befogenheter beroende på vilken rättslig reglering som ligger till grund för ingripandet. Att myndigheten och tjänstemännen ständigt i sin myndighetsutövning ställs inför frågan om vilken roll de intar i samband med ett ingripande eller annan åtgärd innebär, som vi tidigare nämnt, att den nuvarande regleringen är svår att tillämpa.

Det finns alltså skäl att ta ett samlat grepp och se över både Kustbevakningens och kustbevakningstjänstemännens roll. För att det ska vara möjligt att skapa en enhetligare befogenhetsreglering krävs i första hand en noggrann avvägning av vilken grundläggande funktion Kustbevakningen och dess tjänstemän ska ha i den framtida brottsbekämpningen. Först sedan man har tagit ställning i denna fråga är det möjligt att närmare analysera vilka befogenheter som myndigheten och dess tjänstemän bör ha.

17.2 Myndighetens roll ska utvecklas

Vår bedömning: Polisen och åklagarväsendet ska även i fortsättningen ha ett generellt ansvar för brottsbekämpningen och ha huvuduppgifterna inom detta område. För att effektivisera brottsbekämpningen och öka antalet brott som lagförs bör dock Kustbevakningens roll som brottsbekämpande myndighet utvecklas.

När man ska ta ställning till Kustbevakningens och kustbevakningstjänstemännens framtida roll i den brottsbekämpande verksamheten är det viktigt att slå fast att sådan verksamhet i första hand är en uppgift för polisen och åklagarväsendet och att vi inte föreslår några förändringar i den grundläggande rollfördelningen. Även om polisen och åklagarväsendet har ett generellt ansvar för brottsbekämpningen finns det emellertid anledning att överväga i vilken

utsträckning Kustbevakningen, som redan i dag har vissa brottsbekämpande uppgifter, i ökad utsträckning kan bidra till ett effektivare utnyttjande av samhällets samlade resurser och till att fler brott kan beivras. Närmast handlar det om att – utifrån de uppgifter och uppdrag som myndigheten har med stöd av nuvarande författningar – skapa en så tydlig och effektiv reglering som möjligt.

När Kustbevakningens framtida roll övervägs får myndighetens särdrag stor betydelse. Kustbevakningen kan bidra med särskild kompetens, relativt sett hög närvaro och betydande övervakningsresurser till sjöss och i luftrummet över sjöterritoriet. Särskilt i ett land som Sverige, med en mycket lång kuststräcka, är det viktigt att brott som begås till sjöss i princip kan beivras i samma utsträckning som brott på land. Allt tyder dessutom på att aktiviteten till sjöss ökar. Detta gäller såväl den kommersiella trafiken som trafiken med fritidsbåtar. Mot den bakgrunden är det knappast realistiskt att förvänta sig att brottsligheten till sjöss kommer att minska. Nämnda omständigheter, tillsammans med den alltmer omfattande författningsregleringen på området bl.a. för att värna miljön och havsresurserna, innebär att behovet av ingripanden inte kan förväntas minska utan snarare öka. I ljuset av detta bör Kustbevakningens roll utvecklas på så sätt att samhällets resurser till sjöss används på ett effektivare sätt. Genom att sätta in Kustbevakningens verksamhet i ett större sammanhang, kan man åstadkomma en helhetssyn utan att rubba principen att brottsbekämpning i första hand är en uppgift för polis och åklagare.

Det finns mot bakgrund av vad vi nu har redovisat anledning att överväga hur Kustbevakningens framtida roll i brottsbekämpningen ska kunna utvecklas, så att samhällets samlade resurser tas tillvara på bästa sätt och så att detta gagnar såväl enskilda medborgare som effektiviteten i brottsbekämpningen och samhället i stort.

En utveckling i den riktningen bör enligt vår mening utgå från frågan om det är rimligt att Kustbevakningens och dess tjänstemäns roll så påtagligt ska skilja sig åt beroende på vilken brottstyp och lagstiftning som ligger till grund för ett ingripande eller om en enhetligare reglering bör införas. I avsnitt 17.3 resonerar vi därför kring behovet av en tydligare roll för myndigheten.

Vidare finns det enligt vår mening anledning att överväga om Kustbevakningens framtida roll i den brottsutredande verksamheten bör bli självständigare. Våra ställningstaganden i den delen presenterar vi i avsnitt 17.4. I avsnitten 17.5–7 följer våra överväganden om hur den nya rollen närmare bör utformas.

17.3 En tydligare roll

Vårt förslag: Kustbevakningen och dess tjänstemän ska ges en tydligare och mera enhetlig roll i den brottsbekämpande verksamheten. Utgångspunkten ska vara att en kustbevakningstjänsteman, som i tjänsten ingriper mot brott, i princip ska ha samma rätt att vidta åtgärder oavsett vilken lagstiftning ingripandet grundas på.

Vi har tidigare i flera olika sammanhang konstaterat att dagens befogenhetsreglering är komplicerad och svår att tillämpa. Särskilt tydligt är detta för den enskilde kustbevakningstjänstemannen, som kan ställas inför behovet av att tolka ett komplext regelsystem och inte sällan måste ingripa under tidspress. Den nuvarande ordningen, som innebär att Kustbevakningen och dess tjänstemän har olika rättsliga befogenheter beroende på vilken lagstiftning som ligger till grund för ingripandet bör enligt vår mening ersättas med en tydligare, mera lättillämpad och mera enhetlig reglering. Kustbevakningens brottsbekämpande roll, som successivt har vuxit, bör komma till tydligare uttryck. Vi anser att en tydligare roll för myndigheten och dess tjänstemän utgör den nödvändiga grunden för en mer samlad och likartad befogenhetsreglering, som inte är beroende av vilken typ av brott det enskilda ingripandet avser. Utgångspunkten bör således vara att en kustbevakningstjänsteman som i tjänsten ingriper mot brott i princip ska ha samma rätt att vidta åtgärder oavsett vilken lagstiftning ingripandet grundas på.

Det är flera argument som *talat för* en sådan mera generell roll. I den brottsbekämpande verksamheten ställer ingripanden inte sällan krav på ett snabbt agerande i en oförutsägbar situation. Att tjänstemannens befogenheter skiljer sig åt beroende på brottsrubriceringen ställer stora krav på den enskilde tjänstemannens förmåga att snabbt göra en korrekt juridisk bedömning. Detta är inte bara opraktiskt, utan kan innebära att principen om likhet inför lagen inte kan garanteras och att rättssäkerheten kan äventyras, eftersom den enskilde tjänstemannens momentana bedömning av gärningen blir direkt avgörande för vilka befogenheter som utövas. En mera enhetlig reglering är lättare att tillämpa och ger dessutom Kustbevakningen en tydligare roll både i förhållande till allmänheten och till andra brottsbekämpande myndigheter.

Ett annat starkt skäl för en enhetligare reglering är att ett helhetsperspektiv på rollfördelningen mellan de myndigheter som verkar till sjöss inte enbart gagnar effektivitet och rationalitet, utan också kan bidra till en gynnsam utveckling av myndigheternas samverkan. En tydligare roll svarar alltså bättre mot samverkande myndigheters förväntningar på Kustbevakningen.

Även sett ur den enskilde tjänstemannens perspektiv ger en tydligare brottsbekämpande roll fördelar. Att en uniformerad kustbevakningstjänsteman, som kommer till platsen för ett brott, inte har större rätt att ingripa än vem som helst kan framstå som svår-förklarligt. Såväl allmänheten som samverkande myndigheter tror ofta att personal i uniform är utrustad med större befogenheter än vad som faktiskt är fallet. För den enskilde tjänstemannen är det viktigt att de ingripanden som görs kan grundas på en laglig rätt att ingripa i myndighetsutövning. Att kustbevakningstjänstemän i stor utsträckning måste bygga sina ingripanden på rätten till envars-gripande (se avsnitt 10.3.2) är i längden inte försvarbart, eftersom det innebär att allmänheten inte har rätt att kräva att tjänstemännen agerar. Ett sådant system innebär också att om tjänstemannen vid ingripandet skulle gå längre än vad rätten för envar att ingripa medger, så riskerar denne att göra sig skyldig till en brottslig gärning, t.ex. olaga frihetsberövande eller olaga tvång. Att ersätta denna ordning bidrar till att undanröja oklarheter som kan leda till att kustbevakningstjänstemännen tvekar om de i ett enskilt fall får ingripa eller inte.

En annan fördel med en tydligare reglering är att en tjänsteman som i sin tjänsteutövning växlar mellan olika roller lättare kan bedöma vilka bestämmelser som gäller för respektive uppgift och vilka befogenheter som gäller. Detta kan t.ex. vara viktigt om ett miljöräddningsuppdrag utförs parallellt med en brottsutredning.

Vi ser egentligen inga skäl som *talat mot* att ge Kustbevakningen en enhetligare och tydligare roll. Inte heller kan vi se några principiella hinder mot att rätten att ingripa mot brott utformas på samma sätt för kustbevakningstjänstemän som för andra tjänstemän med motsvarande uppgifter. Däremot är vinsterna, som framgått ovan, betydande. I samband med att en tydligare roll för Kustbevakningen utformas är det naturligt att också överväga om myndigheten bör ha en mera självständig brottsbekämpande roll.

17.4 Ett mera självständigt ansvar

Vårt förslag: Kustbevakningen ska i större utsträckning ges självständigt ansvar för åtgärder i den brottsbekämpande verksamheten.

Kustbevakningen har successivt fått flera nya uppgifter. Inom olika verksamheter, däribland den brottsbekämpande, har också myndighetens roll efterhand utvecklats och stärkts. Någon samlad syn på myndighetens roll och uppgifter har inte kommit till uttryck. Mot den bakgrunden tar vi först upp frågan om uppgiften att biträda polis och åklagare bör ersättas med en självständigare roll.

Myndighetens brottsbekämpande roll har särskilda beröringspunkter med den verksamhet som sjöpolisen bedriver i delar av landet. Det finns därför särskilda skäl att överväga på vilket sätt Kustbevakningen kan utgöra ett komplement till sjöpolisen. Sjöpolisens verksamhet är numera geografiskt begränsad till områdena kring Stockholm och Göteborg och polisen bedriver aktiv sjöövervakning bara under delar av året. Det finns således ett uttalat behov av dels en annan geografisk spridning av den brottsbekämpande verksamheten, dels aktiv sjöövervakning året runt. Kustbevakningen har av naturliga skäl en större och mer differentierad flotta än polisen. Med omfattande kapacitet att verka på vatten och en aktiv sjöövervakning året runt följer naturligt att tjänstemännen vid Kustbevakningen, liksom sjöpolisen, kan besitta och upprätthålla särskild kompetens i fråga om sådana brott som är relaterade till verksamhet till sjöss.

För att utnyttja både polisens och Kustbevakningens resurser på bästa sätt är det enligt vår mening naturligt att låta Kustbevakningen i större utsträckning än i dag ingripa och utreda brott utan att omedelbart behöva koppla in polis eller åklagare i utredningen. Att bedriva brottsutredning med flera myndigheter involverade riskerar lätt att bli ineffektivt och kan bidra till längre handläggningstider. Kustbevakningen har sedan en tid tillbaka självständiga brottsbekämpande uppgifter enligt vattenföreningenslagen. Enligt vad vi har inhämtat har Kustbevakningen successivt vuxit in i rollen, från en något trevande start. Som redan nämnts är det nu aktuellt med en utvidgning i form av en rätt att ingripa mot rattfylleri och sjöfylleri, vilket kommer att ge nya viktiga erfarenheter. Att utveckla denna roll ytterligare, i syfte att effektivisera brottsbekämpningen,

ligger enligt vår mening väl i linje med hur polisverksamheten successivt har utvecklats under senare år genom att polisens ansvar för att leda förundersökning har kommit att avse fler brottstyper.

Samma argument som regeringen anförde när kustbevakningstjänstemän fick möjlighet att utfärda föreläggande av ordningsbot (se prop. 2005/06:33) kan i princip anföras för att tjänstemän vid Kustbevakningen i större utsträckning än i dag ska svara för brottsutredning. En sådan ordning leder till effektivitetsvinster. Den skulle inte bara vara till fördel för Kustbevakningen, utan framför allt för polisen, som då skulle kunna koncentrera verksamheten till andra arbetsuppgifter. Om handläggningen av upptäckta brott kan slutföras snabbare och med färre kontakter mellan brottsbekämpande myndigheter och den misstänkte ger det effektivitetsvinster för samhället. Oavsett om den enskilde medborgaren är brottsoffer eller misstänkt försätts denne också i en bättre situation än vad som är fallet i dag om brotten utreds snabbare. En sådan ordning skulle också gagna rättssäkerheten, eftersom bevisvärdet av vittnesmål normalt minskar med tiden. Om utredningen i större utsträckning kan slutföras i direkt anslutning till gärningen blir antalet involverade myndigheter färre. Det är tveklöst även så att utredningsarbetet generellt sett går snabbare ju färre myndigheter som är involverade.

Motsvarande synsätt och strävan att uppnå ett effektivt utnyttjande av myndighetens resurser redovisas i propositionen om ökade möjligheter för bl.a. Kustbevakningen att ingripa mot rattfylleri och sjöfylleri (prop. 2007/08:53 s. 63).

Att i större utsträckning än i dag utnyttja kustbevakningstjänstemän för att genomföra brottsutredning eller enskilda förundersökningsåtgärder torde även öka förutsättningarna att förbättra lagföringen. Man bör nämligen i så stor utsträckning som möjligt arbeta med färska ärenden. Detta synsätt har också legat till grund för utvecklingen under senare år, som inneburit att polisen har fått ett allt större ansvar för att självständigt leda förundersökning avseende s.k. mängdbrottslighet, medan åklagarna i stället ska ägna sig åt utredningar som kräver en åklagares särskilda kompetens (se bl.a. SOU 2007:39 s. 128).

Vi anser således att man bör gå vidare på den redan inslagna vägen. En utvidgning av Kustbevakningens självständiga ansvar för brottsutredning bör dock begränsas till sådana brott som har ett naturligt samband med myndighetens huvuduppdrag sjöövervakning, eftersom det enbart är inom detta område som effektivitets-

vinster kan uppnås med ett självständigare ansvar. Det rör sig framför allt om utredning av sådana brott som myndigheten redan nu kan ingripa mot, med stöd av LKP eller annan lagstiftning som redovisas i avsnitt 11. I avsnitt 17.6.2 går vi närmare in på vilka av dessa brott som Kustbevakningen bör kunna handlägga mera självständigt.

Om Kustbevakningen ges ett utökat ansvar betyder det självfallet inte att man skapar en parallell polis- eller åklagarverksamhet. En lagstiftning som möjliggör att Kustbevakningen får utreda brott i större utsträckning än för närvarande innebär bara att den myndighet som finns på plats kan agera mer effektivt och under eget ansvar, i stället för att omedelbart kontakta polis och åklagare i frågan. Av en sådan ordning följer, som vi tidigare har framhållit, att Kustbevakningens och dess tjänstemäns kompetens tas tillvara bättre än i dag samtidigt som resurser för framför allt polisen sparas. Inom flera olika samhällsområden, också inom rättsväsendet, går utvecklingen mot en ökad grad av specialisering. Likaså strävar man efter att samordna den verksamhet som olika myndigheter med samma eller likartade uppgifter bedriver. Det är knappast möjligt för polisen att i längden upprätthålla samma kompetens som Kustbevakningen i fråga om vissa sjörelaterade brott, som exempelvis fiskebrott. Att låta Kustbevakningen självständigt svara för en större del av utredningen i fråga om sådana skulle därför enligt vår mening också följa utvecklingen inom rättsväsendet i stort med en ökad grad av specialisering.

Som vi tidigare har framhållit ändrar inte heller det faktum att en myndighet ges ett vidgat ansvar inom ett visst område polisens och åklagarväsendets generella ansvar för brottsbekämpningen. Om Kustbevakningen ges större ansvar för att bekämpa brott inom ett visst avgränsat område innebär det således inte att balansen mellan de brottsbekämpande myndigheterna förskjuts. Utgångspunkten är fortfarande att polisen har huvudansvaret för brottsbekämpningen och därmed alltid har rätt att ingripa mot alla typer av brott som begås på svenskt territorium. Här kan en jämförelse göras med regleringen i smugglingslagen. Även om Tullverket har en självständig brottsbekämpande roll hindrar detta inte att polisen har rätt att ingripa mot och att utreda smugglingsbrott i samma utsträckning som tullväsendet. Det faktum att det finns särskilda tullåklagare hindrar inte heller allmän åklagare från att ha fullständig behörighet även i fråga om de brott som Tullverket bekämpar. Motsvarande gäller regleringen i vattenföroreningslagen. Det är

således inte något principiellt nytt om man ger Kustbevakningen större ansvar för att bekämpa brott inom ett visst avgränsat område.

En ändrad ordning av det slag vi nu har skisserat förändrar inte heller Kustbevakningens dagliga verksamhet till sjöss i någon nämnvärd utsträckning. Redan i dag svarar Kustbevakningen för en stor del av brottsutredningarna vid ingripanden till sjöss, eftersom brotten i många fall upptäcks i samband med myndighetens sjöövervakning och denna i viss utsträckning biträder polis och åklagare med utredningsarbetet. Genom att kombinera Kustbevakningens närvaro till sjöss med att låta myndigheten själv få ansvaret för utredningarna bör fler brott kunna utredas och lagföras. Detta beror främst på att många av de brott som Kustbevakningen upptäcker och rapporterar till polisen inte sällan är lågt prioriterade hos denna myndighet. Bristande resurser kan leda till att brotten preskriberas innan polisen hinner sluthandlägga dem. Om Kustbevakningen får genomföra förundersökningar utan att involvera polisen kan utredningarna snabbare överlämnas till åklagare, eftersom man tar bort ett myndighetsled. Dagens system innebär också att vissa ingripanden kan dra ut på tiden, eftersom kustbevakningstjänstemannen kan behöva ta sig in till land för att rapportera till polisen eller måste avvakta till dess att polis kommer till platsen. Så länge Kustbevakningen inte har ett självständigt ansvar finns det vidare risk för dubbelarbete och längre utredningstider, eftersom utredningen inte kan färdigställas av den myndighet som har påbörjat den.

En annan viktig aspekt är att en åklagare eller polismyndighet som bedriver förundersökning rörande något av de brott som avses i LKP redan i dag har rätt att anlita biträde av Kustbevakningen samt att uppdra åt en kustbevakningstjänsteman att utföra enskilda förundersökningsåtgärder. Detta innebär att personal inom Kustbevakningen många gånger svarar för större delen av utredningarna om sjörelaterade brott, fram till dess att de avslutande förhören ska hållas. En utvidgad brottsbekämpande roll innebär således enbart en utveckling av den ordning som redan tillämpas.

Här bör också nämnas att det, företrädesvis i Region Nord, finns överenskommelser (samverkansavtal) med lokala polismyndigheter som innebär att Kustbevakningen i princip svarar för hela förundersökningen beträffande vissa brott. Även om ambitionen har varit att effektivisera brottsbekämpningen och man lokalt har skaffat sig nyttiga erfarenheter, kan det ifrågasättas om det är lämpligt att myndighetens roll utvecklas genom regionala överenskommelser och

att i praktiken Kustbevakningens roll ser olika ut i skilda delar av landet. Det bör i första hand vara statsmakternas uppgift att genom författningsreglering avgöra vilka uppgifter myndigheterna ska ha, särskilt när det är fråga om verksamhet som leder till ingripanden mot enskilda. En författningsreglering är både mer rättssäker och tydligare för alla parter.

Vi ser emellertid även vissa skäl som *talat mot* att ge Kustbevakningen en självständigare roll inom brottsbekämpningen. Om en sådan reglering skulle innebära att Kustbevakningens brottsutredande uppdrag blir omfattande kan detta leda till att helt andra krav ställs på myndigheten. Vidare kan ökade krav ställas på att Kustbevakningen återkommande är närvarande på platser där det förekommer brott. Det kan leda till att denna del av verksamheten på ett icke önskvärt sätt måste prioriteras på bekostnad av andra verksamhetsområden. Å andra sidan ska detta problem inte överdrivas. Inom ramen för Kustbevakningens uppdrag att bedriva sjöövervakning finns myndigheten ofta naturligt tillgänglig på platser där brott begås, men där det just då saknas polisiära resurser.

Trots att således vissa skäl kan anföras mot en mera självständig brottsbekämpande roll för Kustbevakningen, finns det enligt vår mening betydligt mer att vinna med en sådan lösning. Vi föreslår därför att Kustbevakningen i betydligt större utsträckning än i dag ges en självständig roll i brottsbekämpningen. I det följande går vi in på den närmare utformningen av den nya rollen.

17.5 Ett tudelat verksamhetsområde

Vårt förslag: Den brottsbekämpande verksamheten skiktas i två områden. Det ena området benämner vi det *direkta verksamhetsområdet*, eftersom det tar sikte på Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans möjlighet att ingripa självständigt utan annan myndighets inblandning. Det andra området, det *indirekta verksamhetsområdet*, förutsätter att Kustbevakningen har möjlighet att lämna biträde och att den huvudansvariga myndigheten ställer sig bakom åtgärden.

Även om vi anser att Kustbevakningen allmänt sett bör ges en självständigare roll i den brottsbekämpande verksamheten kan det vid utformningen av denna vara befogat att göra skillnad mellan å

ena sidan sådan verksamhet som mer eller mindre direkt kan knytas till myndighetens specifika uppdrag och närvaro till sjöss och å andra sidan behovet av ingripanden i andra fall.

Kustbevakningens verksamhet och närvaro till sjöss, tillsammans med frånvaron av andra brottsbekämpande myndigheter, motiverar enligt vår mening att man delar in Kustbevakningens verksamhetsområde och dess ansvar i två skikt.

Kustbevakningens självständiga brottsbekämpande uppgifter ska utgöra myndighetens *direkta verksamhetsområde* med rapporterings-skyldighet och möjlighet att ingripa direkt, utan annan myndighets inblandning. Verksamheten ska bestå av att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott, utreda brott och beivra brott.

Ett effektivt utnyttjande av myndigheternas resurser, tillsammans med det förhållandet att Kustbevakningen oftast kommer först till en brottsplats inom sjöterritoriet, motiverar att man överväger att på något sätt sträcka ut myndighetens befogenheter även utanför det område där myndigheten har ett självständigt ansvar. Frågan är således om en brottsbekämpande myndighet som råkar befinna sig på eller i närheten av en brottsplats också bör kunna ingripa mot brott som denna inte har något självständigt ansvar för. Vi anser att Kustbevakningen bör ha den uppgiften. En sådan syn på möjligheterna att utnyttja de resurser som finns på plats för att öka effektiviteten i bl.a. brottsutredningsverksamheten är ingen nyhet. Bestämmelserna om polismäns samt tull- och kustbevakningstjänstemäns rätt att använda samma befogenheter vid ingripanden enligt smugglingslagen har tillkommit i syfte att stärka rättssäkerheten och upprätthålla effektiviteten i arbetet (se prop. 1999/2000:124 s. 87). I det fallet är det dock en primär uppgift för den som upptäcker brottet att också ta sig an utredningen.

Åtgärder som utförs av Kustbevakningen eller dess tjänstemän som biträde åt en annan myndighet utgör det *indirekta verksamhetsområdet*. Indelningen tar enbart sikte på verksamheten som sådan och anger inte vilken prioritet myndigheten ska ge olika verksamheter. Prioriteringen av verksamheten styrs inte av vilka befogenheter som myndigheten och dess tjänstemän har. Detta är i stället något som det ankommer på regeringen att anvisa i myndighetens regleringsbrev och på myndigheten att verkställa när den planerar och utför sin verksamhet. Vi återkommer i avsnitt 17.6 till den sakliga avgränsningen av det direkta verksamhetsområdet och i avsnitt 17.7

till rollen som biträde åt annan myndighet, det indirekta verksamhetsområdet.

Det bör tilläggas att den av oss föreslagna lösningen med en tudelad verksamhet skapar flexibilitet för framtiden. Vissa brottstyper, som det i dag bedöms vara olämpligt att låta Kustbevakningen utreda självständigt, kan i ett längre perspektiv kanske föras in i det direkta verksamhetsområdet. Skulle det å andra sidan visa sig att Kustbevakningen får svårt att hantera en viss brottstyp kan man ändra det direkta verksamhetsområdet, men ändå utnyttja myndighetens resurser och personal inom ramen för biträdesrollen i det indirekta verksamhetsområdet. Lösningen medger således stor flexibilitet.

17.6 Kustbevakningens självständiga uppgift

17.6.1 Allmänna utgångspunkter

Vårt förslag: Kustbevakningen ska ha rätt att inleda och i vissa fall bedriva förundersökning beträffande sådana brott som ingår i det *direkta verksamhetsområdet*. När Kustbevakningen är förundersökningsledare ska i huvudsak samma regler gälla som i de fall där förundersökningen leds av en polismyndighet eller av Tullverket.

Vårt förslag att ge Kustbevakningen en tydligare roll och ett utökat självständigt ansvar innebär att Kustbevakningen på egen hand främst ska kunna utföra uppgifter som för närvarande vilar på polisen. Redan i dag har tjänstemän vid Kustbevakningen rätt att vidta primäråtgärder och besluta om vissa straffprocessuella tvångsmedel innan förundersökning har hunnit inledas. För att åstadkomma en självständigare roll för Kustbevakningen är det således inte tillräckligt att stanna enbart vid att ta bort den tidsgräns som nu gäller för Kustbevakningens rätt att ingripa enligt LKP (dvs. omedelbart i anslutning till den gärning som föranleder åtgärden, 5 § LKP). Med en sådan ordning skulle nämligen polisen även fortsättningsvis vara ansvarig för den fortsatta brottsutredningen. Därmed skulle avlastningen för polisen samt tids- och effektivitetsvinsterna bli obetydliga i förhållande till i dag. Det krävs därför ytterligare åtgärder. Vi anser att ändringar i fråga om rätten att

inleda och bedriva förundersökning är nödvändiga om man ska få större positiva effekter.

En ordning där Kustbevakningen ges rätt att inleda och bedriva förundersökning innebär inte att myndigheten får helt nya arbetsuppgifter. Som vi tidigare redovisat har myndigheten under cirka fem års tid inlett och bedrivit förundersökning för vissa brott mot vattenföroreningslagen. Enligt 7 § LKP kan en polismyndighet eller åklagare i dag dessutom anlita biträde av en kustbevakningstjänsteman med förundersökningsuppgifter, om det bedöms vara lämpligt. Vidare har regeringen föreslagit att myndigheten från den 1 juli 2008 ska få rätt att inleda och bedriva förundersökning om rattfylleri och sjöfylleri. Det är således enbart fråga om att ytterligare utvidga området för en uppgift som myndigheten redan har, på samma sätt som polisen under årens lopp har fått en utökad rätt att inleda och bedriva förundersökning inom områden som tidigare hanterades av åklagare.

Kustbevakningens förundersökningsrätt bör utformas efter mönster av vad som gäller för myndigheten enligt 11 kap. vattenföroreningslagen och för en polismyndighet respektive Tullverket när någon av dessa leder förundersökning. Om det i ett enskilt fall skulle visa sig att uppgiften att leda förundersökningen är för svår, har Kustbevakningen alltid möjlighet att lämna över ärendet till åklagare. Vi återkommer till frågan om åklagarinträde i avsnitt 17.6.3.

Hur långt Kustbevakningens förundersökningsrätt ska sträcka sig, framför allt vilka brott som ska omfattas av den självständigare brottsbekämpande rollen, redovisar vi i det följande.

17.6.2 Den sakliga avgränsningen av rätten att inleda förundersökning

Vårt förslag: Kustbevakningens rätt att inleda förundersökning, det direkta verksamhetsområdet, ska omfatta brott som preciseras närmare i en bilaga till lagen. Det rör sig framför allt om vissa brott rörande

- vattenförorening och annan miljölagstiftning,
- smuggling,
- sjötrafik och sjösäkerhet,
- sjöfartsskydd,
- transport av farligt gods,
- jakt och fiske,

- fornminnen och vrak, samt
- Sveriges ekonomiska zon och den svenska delen av kontinentalsockeln.

Vilka straffbestämmelser bör omfattas?

Det är alls inte givet hur omfattande Kustbevakningens rätt att inleda och bedriva förundersökning bör vara, dvs. vilka brott den ska omfatta. Vinsterna i fråga om effektivitet och rättssäkerhet gör sig särskilt starkt gällande vid sådana brott som direkt knyter an till myndighetens uppdrag att bedriva sjöövervakning. Syftet med förslaget är framför allt att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna arbeta mer effektivt genom att Kustbevakningen utnyttjas bättre inom ramen för sin verksamhet. Detta motiverar en lösning som innebär att, även om polisen också i fortsättningen har huvudansvaret för den brottsbekämpande verksamheten, Kustbevakningen får inleda förundersökning för sådana brott som man upptäcker under sjöövervakningen och som ingår i myndighetens direkta verksamhetsområde.

En allmän utgångspunkt vid bedömningen av vilka brott som ska omfattas, bör enligt vår mening vara att utredningen av brotten normalt ska kunna påbörjas och slutföras på brottsplatsen, eller i så nära anslutning till brottet som möjligt. Med ett sådant synsätt bör Kustbevakningens självständiga verksamhetsområde och rätt att inleda förundersökning i första hand omfatta ”sjörelaterade brott”, dvs. brott med en uppenbar anknytning till vatten och trafik på eller i anslutning till vatten. Därutöver kan emellertid också vissa andra typer av brott, med anknytning såväl till land som till vatten, aktualiseras, om brotten i fråga naturligt berör den verksamhet som Kustbevakningen bedriver.

En annan utgångspunkt är att det är naturligt att utöka rätten att inleda förundersökning till brott för vilka en kustbevakningstjänsteman i dag kan utfärda föreläggande av ordningsbot, dvs. brott enligt 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (brott mot sjövägsreglerna och andra regler och föreskrifter gällande framförande och förhöjning av fartyg) samt brott enligt 16 § tredje stycket lagen om transport av farligt gods. Ett godkänt föreläggande av ordningsbot gäller som lagakraftgående dom (59 kap. 10 § rättegångsbalken). Att ge Kustbevakningen rätt att inleda förundersökning för dessa brott är en naturlig utveckling av rätten att utfärda ordningsbot.

Vid avgränsningen bör man enligt vår uppfattning också ta hänsyn till brottens straffvärde. Ett brott som bestraffas med böter är vanligtvis, om än inte alltid, lättare att utreda. Utredningen beträffande sådana brott kan oftast helt eller till största delen genomföras direkt på plats. Det finns även ett annat skäl till att ta hänsyn till brottens straffvärde. Bötesbrott preskriberas redan efter två år. Med hänsyn till den relativt korta preskriptionstiden krävs det att utredningsarbetet och det efterföljande arbetet fram till lagföringen är effektivt och koncentrerat. Behovet av att begränsa utredningstiderna talar således starkt för att bötesbrott inte bör hanteras av fler myndigheter än nödvändigt.

Det sagda innebär att exempelvis våldsbrott och andra icke "sjörelaterade" brott som begås ombord på t.ex. fartyg i färjetrafik normalt ska hanteras av polisen även i fortsättningen. I de fallen är utredningen ofta komplex och som regel enklast att genomföra när fartyget nått hamn. Brott av det slaget har inte heller någon naturlig anknytning till Kustbevakningens verksamhet.

Mot bakgrund av vad vi anfört om naturlig verksamhetsanknytning är vår utgångspunkt för genomgången i det följande sådana brott som Kustbevakningen redan har rätt att ingripa mot, antingen med stöd av LKP eller någon annan lagstiftning. En annan utgångspunkt är att den framtida regleringen på ett tydligare sätt ska ange vilka brottstyper som ingår i det direkta verksamhetsområdet.

Vi vill emellertid också redan nu framhålla att den utökade självständigheten i första hand får betydelse för den verksamhet som bedrivs av förundersökningsledare inom Kustbevakningen, medan personalen i övrigt i många avseenden kommer att utföra precis samma arbete som tidigare. Den avgörande skillnaden är således dels att myndighetens roll och ansvar förändras, dels att tjänstemännen kommer att kunna fullfölja de brottsanmälningar och brottsutredningar man påbörjat, i stället för att som huvudregel genast lämna över dem till en annan myndighet.

Vattenförorening

Som vi tidigare redovisat har Kustbevakningen sedan år 2002 rätt att inleda och bedriva förundersökning vid brott mot förbudet i 2 kap. 2–4 §§ vattenföroreningslagen mot att släppa ut olja och andra skadliga ämnen och mot föreskrifter rörande sådana brott. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har

enligt rättegångsbalken gäller i ett sådant fall även Kustbevakningen. Det finns i dag fem personer som fungerar som förundersökningsledare inom myndigheten. Under år 2006 hanterade Kustbevakningen 242 rapporter om brott mot vattenföroreningslagen och reglerna om dumpning av avfall i vatten. Antalet rapporter år 2007 uppgick till 267.

Det är enligt vår mening naturligt att Kustbevakningen även fortsättningsvis får inleda och bedriva förundersökning om brott mot vattenföroreningslagens utsläppsförbud, dvs. brott mot 2 kap. 2–4 §§ vattenföroreningslagen. Det har inte framförts några negativa synpunkter på myndighetens sätt att hantera uppgiften och vi ser därför inget skäl att ändra den nuvarande ordningen. Dessutom gäller regleringen delvis utanför svenskt sjöterritorium, se avsnitten 16.6.1 och 16.6.4, vilket är ett ytterligare skäl att låta Kustbevakningen svara för uppgiften.

Det finns emellertid andra brott i vattenföroreningslagen, som kräver särskilda överväganden. I 10 kap. 3–5 §§ vattenföroreningslagen straffbeläggs andra överträdelser av lagens bestämmelser än brott mot utsläppsförbudet. Det gäller bl.a. olika överträdelser av föreskrifter, förbud och förelägganden som har meddelats med stöd av 7 kap. vattenföroreningslagen angående t.ex. begränsning av eller förbud mot trafik i farvatten inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon i syfte att förebygga förorening. Vidare straffbeläggs t.ex. överträdelser av reglerna i 3–7 kap. vattenföroreningslagen, som bl.a. reglerar skyldigheten att avlämna avfall i enlighet med den s.k. Östersjöstrategin¹ och att i förväg anmäla avlämning av avfall. I dag har Kustbevakningen inte rätt att inleda och bedriva förundersökning beträffande dessa brott.

De nu aktuella straffbestämmelserna berör i huvudsak frågor som knyter an till Sjöfartsverkets uppdrag att genomföra besiktningar och inspektioner av fartyg (6 kap. 1–5 §§). I egenskap av tillsynsmyndighet har Sjöfartsverket rätt att meddela förelägganden och att förbjuda ett fartygs avgång från hamn (7 kap. 4 och 5 §§). Eventuella brott torde i flertalet fall upptäckas vid Sjöfartsverkets kontrollverksamhet, medan Kustbevakningens verksamhet inte har någon naturlig anknytning till brotten. Enligt vår mening saknas det därför anledning att låta andra brott mot vattenförorenings-

¹ Innan ett fartyg avgår från en svensk hamn ska det till en mottagningsanordning lämna allt sådant avfall som härrör från eller i övrigt står i samband med fartygets drift och som det är förbjudet att släppa ut.

lagen än brott mot 2 kap. 2–4 §§ ingå i det direkta verksamhetsområdet.

Brott som rör fiske

Den nuvarande regleringen innebär att såväl polis och åklagare som Kustbevakningen normalt är involverade i utredningen av brott mot fiskelagstiftningen, eftersom Kustbevakningen uppdagar de flesta sådana brott som begåtts på allmänt vatten utefter kusten och i Vänern och Mälaren. Dessutom har endast Kustbevakningen behörighet att ingripa mot olagligt fiske utanför det svenska sjöterritoriet (se avsnitt 16.6.6). Vissa typer av fiskebrott ligger således utanför polisens behörighet.

Den rättsliga regleringen på området är komplicerad och ständigt föremål för ändringar. Inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik utfärdas kontinuerligt ett stort antal nya eller ändrade rättsakter som direkt påverkar den svenska fiskeregleringen. Fiskebrott är därför en brottstyp som inte sällan kräver särskild sakkunskap och ibland också närmare kännedom om områdena där fiske bedrivs. Genom de erfarenheter och den vana av sjön och fisket som många av kustbevakningstjänstemännen har, och som myndigheten skaffat sig genom åren, finns en naturlig kompetens att bygga på vad gäller fiskebrotten. För att bl.a. utveckla kompetensen på området för fiskeriövervakning inrättades år 2005 Fiskerikompetenscentrum (FKC).² FKC, som är ett samarbete mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen, tillför ytterligare kompetens till myndigheten och fungerar som ett stöd för tjänstemännen vid ingripanden mot fiskebrott och vid utredning av sådana brott.

När det gäller just fiskebrotten måste också beaktas att Sverige har kritiserats av EU för att inte tillräckligt effektivt beivra överträdelser av fiskebestämmelser.³ Det är således viktigt även för Sveriges internationella förbindelser att utredningarna på fiskeområdet bedrivs effektivt.

Inte bara effektiviteten i utredningsarbetet talar för att utnyttja Kustbevakningens specialisering på området. Även kvaliteten kan förväntas bli bättre om handläggningen koncentreras till ett fåtal specialister.

² Se avsnitt 5.2.5 angående FKC.

³ Se bl.a. Fiskeriverkets promemoria 2007-03-13, Resultatbedömning och slutsatser inom EU:s gemensamma fiskeripolitik under år 2006, Rev Dnr. 10-3270-06.

I betänkandet Den svenska fiskerikontrollen – En utvärdering (SOU 2005:27) diskuterades möjligheten att låta Kustbevakningen bedriva förundersökning avseende vissa fiskebrott. Utredningen konstaterade att detta skulle vara en intressant modell för att öka förutsättningarna för en snabb handläggning av ärenden om fiskebrott. Utredningen ansåg emellertid att det var för tidigt att ta ställning i frågan.

Vi har genom tilläggsdirektiv den 4 oktober 2007 fått i uppdrag att utreda möjligheten att ge Kustbevakningen förundersökningsrätt när det gäller fiskebrott.

Under år 2006 rapporterade Kustbevakningen sammanlagt 378 fiskebrott.⁴ Det rör sig om en av de största ärendegrupperna i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. För den som är väl insatt i den materiella fiskregleringen tycks många av fiskebrotten inte innebära några större utredningssvårigheter, medan de däremot upplevs som svårutredda om sådan särskild kompetens saknas.

Enligt vår mening finns det numera tillräckliga erfarenheter av att Kustbevakningens förundersökningsverksamhet fungerar väl. Det är därför rimligt att ta ett steg vidare och ge Kustbevakningen rätt att inleda och bedriva förundersökning inom sådana områden där det finns tungt vägande skäl att i större utsträckning utnyttja Kustbevakningens närvaro och specialkompetens.

När det gäller fiskebrotten talar nyss redovisade skäl enligt vår mening starkt för att fiskebrott ska omfattas av Kustbevakningens förundersökningsrätt och ingå i det direkta verksamhetsområdet.

Sjöfylleri och rattfylleri

Som tidigare redovisats har regeringen föreslagit att Kustbevakningen från den 1 juli 2008 ska få rätt att inleda och bedriva förundersökning om rattfylleri och sjöfylleri (prop. 2007/08:53). Regleringen syftar bl.a. till att uppnå ett effektivare utnyttjande av de brottsbekämpande myndigheternas resurser.

Eftersom regeringen redan har tagit ställning beträffande dessa brottstyper återstår för oss endast att överväga hur den föreslagna regleringen ska fogas in i vårt förslag. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 26.2.2.

⁴ Statistiken är sammanställd av Kustbevakningen.

Andra sjörelaterade brott

En viktig omständighet som bör påverka den närmare avgränsningen av vilka sjörelaterade brott i övrigt som ska omfattas av Kustbevakningens rätt att inleda förundersökning är att en kustbevakningstjänsteman enligt gällande lagstiftning har rätt att ingripa mot överträdelser av vissa författningar genom att förelägga ordningsbot. Detta omfattar brott mot 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300) som gäller

- underlåtenhet att vid framförande av båt följa internationella sjövägsregler om ljus eller signal eller om trafikseparering,
- hastighetsöverträdelse till sjöss,
- förbud mot ankring av båt,
- förbud att utnyttja vattenområde för båttävling, vattenskidåkning, dykning eller liknande sporter,
- förbud som avser rätten att använda ett vattenområde för trafik med fartyg där föreskriften är utfärdad av miljöskäl, säkerhetsskäl eller för att skydda fisket eller anläggningar för vattenbruk,
- otillåten förtöjning av båt vid fyrar, sjömärken eller andra säkerhetsanordningar,
- underlåtenhet att anmäla händelse som lett till att en fyr, ett sjömärke eller någon annan säkerhetsanordning har skadats eller rubbats, eller
- genomfart med båt i strid med Sjöfartsverkets föreskrifter för sjötrafiken i vissa områden.

Sammantaget rör det sig om ett begränsat antal förelägganden för varje enskild brottstyp. Under år 2006 utfärdade Kustbevakningen sammanlagt 753 förelägganden av ordningsbot.⁵ Motsvarande siffra för år 2007 är 897.

Nämnda brottstyper bör enligt vår mening ingå i det direkta verksamhetsområdet, eftersom Kustbevakningen redan i dag har rätt att färdigställa utredningen i de fall där ordningsbot aktualiseras. Det är då rimligt att Kustbevakningen får utföra brottsutredningen också i andra fall, exempelvis när gärningsmannen förnekar brott.

När det gäller sjörelaterade brott är det, som vi tidigare framhållit, naturligt att lägga utredningsansvar på Kustbevakningen eftersom ingripanden mot sådana brott utgör en viktig del av myndighetens

⁵ Eftersom Kustbevakningens rätt att utfärda ordningsbot infördes den 1 april 2006 speglar statistiken enbart tre kvartal. Siffrorna avser det faktiska antalet utfärdade förelägganden.

verksamhet och kustbevakningstjänstemännen har värdefulla kunskaper på området.

Därför kan det vara motiverat att överväga om fler brott mot författningar med stark anknytning till sjöfart och fartyg bör ingå i det direkta verksamhetsområdet. Vi vill då särskilt peka på vissa bestämmelser i 20 kap. sjölagen, bl.a.

- 1 § (befälhavares ansvar för fartygets sjövärdighet),
- 3 § (den som tar sådan färdväg, håller sådan hastighet eller annars färdas med fartyg så att han i onödan stör omgivningen),
- 6–8 §§ (smitning), samt
- 9 och 10 §§ (vissa försummelse av befälhavare).

I dessa fall rör det sig om brott där Kustbevakningens särskilda sakkunskap och närvaro till sjöss kan utnyttjas. Det ter sig därför enligt vår bedömning naturligt att låta nu nämnda brott ingå i det direkta verksamhetsområdet.

Även vid vårdslöshet i sjötrafik, som är straffbelagt i 20 kap. 2 § sjölagen, är det i många situationer resurseffektivt att Kustbevakningen kan inleda förundersökning. Ett viktigt skäl för en sådan ordning är att brott av det slaget ofta begås i anslutning till sjöfylleri eller andra brott som Kustbevakningen ingriper mot. Ett annat skäl är att regleringen bygger på bestämmelsen i 1 kap. 5 § sjötrafikförordningen (1986:300) som föreskriver att en sjötrafikant ska visa gott sjömanskap och iaktta den omsorg och varsamhet som till förekommande av sjöolycka betingas av omständigheterna. Varje fel som begås till sjöss och som kan leda till en sjöolycka innefattar inte en straffbar försummelse. Omständigheterna i det enskilda fallet är avgörande för straffrättsligt ansvar (se NJA 2000 s. 234). Därför kan det vara viktigt att den myndighet som finns på plats omedelbart kan inleda förundersökning och vidta de utredningsåtgärder som krävs. Bedömningen av om någon har brustit i gott sjömanskap torde dessutom inte sällan kräva sådan särskild sakkunskap som kustbevakningstjänstemännen besitter, medan det inte är självklart att polismän i allmänhet innehar den. Mot den bakgrunden anser vi att Kustbevakningen bör kunna anförtros rätten att inleda och i viss utsträckning också bedriva förundersökning rörande vårdslöshet i sjötrafik. Brotten kan emellertid i vissa fall kräva ett omfattande och juridiskt komplicerat utredningsarbete. Även i fortsättningen ska enligt vår mening mera krävande utredningar ledas av åklagare. Ett tidigt åklagarinträde kan t.ex. aktualiseras om utredningen kan förväntas medföra svårbedömda juridiska frågor.

Slutligen finns det ett antal specialförfattningar som reglerar bl.a. trafik med vissa typer av fartyg, fartygs identifiering samt tjänstgöringsförhållanden ombord. Dessa bör också ingå i det direkta verksamhetsområdet (t.ex. brott mot förordningen om trafik med höghastighetsfartyg, svävarfartsförordningen, förordningen med vissa bestämmelser om fartygs identifiering och lagen och förordningen om vilotid för sjömän). Det saknas anledning att i detalj gå in på samtliga brottstyper, eftersom de skäl som ligger bakom urvalet redan har angetts. I författningsförslaget räknas samtliga de författningar upp som tillsammans utgör myndighetens självständiga verksamhetsområde.

Vi anser däremot inte att sådana brott mot försäkringsplikten som straffbeläggs i 20 kap. 15 § sjölagen ska omfattas av myndighetens självständiga verksamhetsområde. Eftersom Kustbevakningen inte utövar någon tillsyn på detta område ser vi varken ser några effektivitetsvinster eller några andra fördelar med en sådan ordning.

Förslaget i denna del kan sammanfattas med att brotten främst avser sjötrafik och sjösäkerhet i vid mening samt fartygs registrering och identifiering. Vi har däremot avstått från att föreslå att Kustbevakningen ska kunna inleda förundersökning för brott som normalt upptäcks av andra myndigheter, exempelvis av Sjöfartsverket vid inspektioner.

Brott mot lagen om transport av farligt gods

Samma skäl som vi nyss anfört angående vissa sjörelaterade brott gör sig gällande när det gäller andra brott för vilka kustbevakningstjänstemän får utfärda föreläggande av ordningsbot. Så är fallet med forseelser avseende bristfällig eller obefintlig lastsäkring (16 § tredje stycket lagen om transport av farligt gods). Det är därför naturligt att låta Kustbevakningen få inleda förundersökning om sådana brott.

Bristfälliga transporter av farligt gods kan emellertid också generera andra typer av brott som straffbeläggs i lagen om transport av farligt gods och som normalt, även om fängelse ingår i straffskalan, bestraffas med böter. Det kan gälla brott mot lagens allmänna aktsamhetsregel, t.ex. säkerhetsrisker som har sin grund i att kravet på att transportmedel, förpackningar och andra transportanordningar ska vara lämpliga för ändamålet inte har efterlevts. Det

kan också gälla överträdelser i övrigt av lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Som vi återkommer till i avsnitt 21.10.1 utövar Kustbevakningen tillsyn i hamnars landområden över sådant farligt gods som är avsett för vidare transport, oavsett om godset ska transporteras till sjöss eller på land. Vid de kontroller som Kustbevakningen gör i sin tillsynsverksamhet i hamnarna kan brottsmisstanke uppstå. Det är då enligt vår mening rimligt att myndigheten självständigt kan agera och inleda förundersökning. En sådan ordning med kontroll- och tillsyn respektive brottsbekämpande uppgifter inom ramen för samma författningsreglering är emellertid inte invändningsfri. De särskilda problem som kan uppkomma i gränsen mellan å ena sidan kontroll och tillsyn och å andra sidan brottsutredande verksamhet återkommer vi till i avsnitt 21.

Smugglingsbrott m.m.

En särskild grupp utgörs av brotten mot smugglingslagen och annan tullagstiftning. Dessa brott regleras i allt väsentligt i smugglingslagen, som också innehåller en rad befogenheter för kustbevakningstjänstemän. Befogenheterna är redan i dag desamma för polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän. När det gäller detta speciella område finns det således inte samma behov som annars att se över dem. En fråga måste dock övervägas, nämligen om Kustbevakningen ska få samma rätt att inleda och bedriva förundersökning som polisen och Tullverket har.

Ett huvudskäl till att kustbevakningstjänstemän har fått omfattande befogenheter enligt smugglingslagen är att lagstiftaren har velat säkerställa att den myndighet som uppdagar ett smugglingsbrott har tillräckliga möjligheter att omedelbart ingripa mot brottet. Däremot ger dagens lagstiftning inte möjlighet att uppdra åt Kustbevakningen eller en kustbevakningstjänsteman att genomföra förundersökningsåtgärder och den tillåter inte heller att Kustbevakningen inleder förundersökning.

Det skulle enligt vår mening ligga väl i linje med tankarna bakom smugglingslagen att även ge Kustbevakningen rätt att inleda förundersökning om sådana brott som regleras i den lagen. Vi anser att en sådan utveckling skulle gagna brottsbekämpningen inom detta viktiga område och föreslår därför att Kustbevakningens rätt att inleda förundersökning utvidgas till att omfatta brott enligt

smugglingslagen och de författningar som denna hänvisar till (se avsnitt 11.5.1).

Vårt förslag innebär alltså att Kustbevakningen i enklare fall kan göra färdigt hela utredningen, medan denna i andra fall bör överlämnas till åklagare enligt de principer som har utvecklats inom Tullverket. Det får sedan ankomma på åklagaren att avgöra i vilken utsträckning han eller hon vill ha biträde av polisen, Tullverket eller Kustbevakningen (eller alla tre) i det fortsatta utredningsarbetet.

Brott på kontinentalsockeln och inom Sveriges ekonomiska zon

Lagstiftningen om den svenska delen av kontinentalsockeln och om Sveriges ekonomiska zon innebär att Kustbevakningen bedriver tillsyn utanför svenskt territorialvatten, med huvudsakligt syfte att se till att den marina miljön skyddas och bevaras. Bland annat ingår tillsyn över fisket och havsbotten. Det rör sig alltså om geografiska områden där Kustbevakningen naturligt verkar. Även om tillsynen delas mellan olika myndigheter är Kustbevakningen den enda myndighet som har möjlighet att patrullera området och övervaka vad som sker på kontinentalsockeln och i den ekonomiska zonen.

Det är mot denna bakgrund både nödvändigt och naturligt att myndigheten ges självständig rätt att bekämpa brott mot lagstiftningen på området. I huvudsak rör det sig om enstaka överträdelser av tillstånd eller avsaknad av sådant för verksamheter inom de aktuella områdena. Det kan nämnas att det, enligt Kustbevakningen, inte rapporterades några dylika brott varken år 2006 eller år 2007. Antalet ingripanden och brottsutredningar kan således förväntas bli få och det rör sig i praktiken om bötesbrott. Även detta talar för att Kustbevakningen ges ett självständigt ansvar för brottstyperna i fråga. Det rör sig också, relativt sett, om geografiskt avlägsna områden. Vi anser därför att lagstiftningen ska ingå i det direkta verksamhetsområdet.

Beträffande allmänna brott som begås inom den ekonomiska zonen eller på kontinentalsockeln måste Kustbevakningen, som vi redovisat i avsnitt 16.6, ha rätt att på plats kunna ingripa och säkra bevisning för brott som ligger under svensk jurisdiktion, eftersom polisen inte har någon formell behörighet där. Däremot bör myndigheten, av de skäl som angetts inledningsvis i detta avsnitt när det gäller allmänna brott ombord på bl.a. fartyg i färjetrafik, inte ha något utredningsansvar.

Vissa andra brott mot miljölagstiftningen

De andra brott mot miljölagstiftningen som Kustbevakningen hanterar i dag är i huvudsak miljöbrott enligt 29 kap. 1 § miljöbalken, brott, överträdelse av reglerna om områdesskydd samt artskyddsbrott (bl.a. s.k. CITES-brott som avser överträdelse av skyddsbestämmelser som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av en föreskrift eller med stöd av CITES-förordningen⁶).

Miljöbrotten kan t.ex. bestå i dumpning av avfall i strid med bestämmelserna i 15 kap. miljöbalken, överträdelse av bestämmelserna i avfallsförordningen eller förordningen om svavelhaltigt bränsle.

Generellt sett rör det sig om specialregleringar, där handläggningen inte sällan kräver särskild kompetens. Såväl inom polisen som inom åklagarväsendet finns därför viss specialisering när det gäller miljörelaterade brott. Det är dessutom ett sakområde som i större eller mindre utsträckning kräver kontakt med särskilda handläggare vid andra myndigheter, närmast länsstyrelsen och Naturvårdsverket. Särskilt tydligt är detta när det gäller CITES-brotten. Även om brotten oftast bestraffas med dagsböter, och det av det skälet kan tyckas naturligt att låta dem ingå i Kustbevakningens direkta verksamhetsområde, kan de vara en del i en större, mer omfattande, illegal handel. Det är dessutom en typ av brott som förekommer relativt sällan. Vi ser därför vissa svårigheter i Kustbevakningens möjlighet att upprätthålla nödvändig kompetens och ser inte heller några direkta effektivitetsvinster om Kustbevakningen skulle ges ett självständigt ansvar för att bekämpa CITES-brott.

När det gäller brott mot reglerna i 15 kap. 31–33 §§ miljöbalken om dumpning av avfall anser vi emellertid att det finns flera skäl som talar för att Kustbevakningen ska ges ett ökat utredningsansvar. Ett skäl är att den aktuella regleringen utöver svenskt sjöterritorium också omfattar den svenska ekonomiska zonen och att brottstypen ingår i LKP. Det är därför både resurseffektivt och ändamålsenligt att låta Kustbevakningen ansvara för förundersökning angående sådana brott. Vidare har regleringen ett tydligt samband med vattenföroreningslagen. Från miljöbalkens reglering undantas nämligen uttryckligen sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som regleras genom vattenföroreningslagen. Det är rimligt att låta en myndighet ta det samlade ansvaret för en likartad och delvis överlappande reglering. Mot den bakgrunden föreslår vi

⁶ CITES-förordningen finns i EGT L 61, 3.3.1997, s. 1.

att Kustbevakningen får rätt att inleda förundersökning om brott mot reglerna om dumpning av avfall i 15 kap. miljöbalken.

Avfallsförordningen innehåller bl.a. regler om dispens från dumpningsförbudet och hänvisar till straffbestämmelserna i miljöbalken. Naturvårdsverket är huvudansvarig myndighet och ska bl.a. höra Kustbevakningen innan tillämpningsföreskrifter meddelas. Såväl genom denna reglering som med hänsyn till att brottstypen ingår i LKP, finns det ett naturligt samband med Kustbevakningens verksamhet. Avfallsförordningen är vidare direkt relaterad till reglerna om dumpning av avfall i miljöbalken. Kustbevakningen bör därför ha rätt att inleda förundersökning om sådana brott.

När det gäller brott mot förordningen om svavelhaltigt bränsle (avsnitt 11.34) ser vi, även om antalet brott torde vara få, inte att Kustbevakningen för närvarande fullt ut har de möjligheter till analysprov och andra tekniska undersökningar som inte sällan torde krävas för att utreda denna typ av brott. Sådana brott bör därför inte ingå i det direkta verksamhetsområdet.

Kustbevakningen bör, enligt vår mening, kunna utnyttjas mer effektivt än i dag även vid bekämpningen av sådana brott som inte föreslås ingå i det direkta verksamhetsområdet. Eftersom Kustbevakningen patrullerar områden som andra myndigheter normalt sett inte når ut till menar vi att man bör dra nytta av Kustbevakningens närvaro vid bekämpningen av miljörelaterade brott, även om myndigheten inte ges en självständig uppgift. En polismyndighet eller en åklagare kommer enligt vårt förslag alltid en möjlighet att begära biträde av Kustbevakningen i utredningen eller med en särskild åtgärd under förundersökningen, t.ex. att dokumentera en brottsplats i skärgården eller att få fram sjökort över en viss plats.

Vi återkommer i det följande till brott som rör tillträde till skyddade områden.

Jaktbrott och vapenbrott

Vissa av de skäl som i det föregående anförts i fråga om fiskebrott gör sig också gällande när det gäller jaktbrott. Vidare kan framhållas att polisen i princip saknar behörighet utanför svenskt territorium och därmed inte kan ingripa vid sådana jaktbrott som begås utanför detta (se avsnitt 16.6.7). Det sistnämnda innebär att det är nödvändigt att låta jaktbrott ingå i det direkta verksamhetsområdet för Kustbevakningen. Framför allt i Norrland, men

också ute i skärgården och på öar med områdesskydd, kan också avstånden och frånvaron av polisiära resurser motivera att Kustbevakningen, för att avlasta polisen, får ett större ansvar än i dag för jaktbrotten, särskilt i de fall där brottet upptäcks av Kustbevakningen. Något som i sig kan motivera ett självständigt ansvar är att Kustbevakningen vid patrullering till sjöss redan i dag enligt LKP kan ingripa mot jakt i fågelskyddsområden ute till havs eller längs med kusten i ett område som polisen normalt inte övervakar. Jaktbrott bör således enligt vår mening ingå i det direkta verksamhetsområdet.

Samtidigt är det viktigt att framhålla att det normalt sett bör vara polisen som utreder jaktbrott, eftersom de flesta sådana överträdelser begås på land. Därmed är polisen den myndighet som besitter störst sakkunskap. Polisen har också, som vi tidigare nämnt, bättre förutsättningar att hantera frågor inom särskilda områden, däribland CITES-brott, som kan aktualiseras också vid jaktbrott. Vidare har polisen större möjligheter att göra registerslagningar och att hantera tekniska undersökningar av vapen och ammunition. Det är emellertid inget som hindrar att polisen hanterar sådana jaktbrott som kräver mera omfattande utredning, även om brottstypen formellt ingår i det direkta ansvarsområdet för Kustbevakningen.

I samband med jaktbrott, men naturligtvis också i övrigt, kan olika typer av brott mot vapenlagen aktualiseras. Eftersom jaktbrott och vapenbrott ofta hör intimt samman skulle det hämma effektiviteten om Kustbevakningen inte har rätt att inleda förundersökning också för sådana brott. Vi förordar därför att även denna brottstyp ska ingå i det direkta verksamhetsområdet. I fråga om vapenbrott är det naturligt med ett nära samarbete med polisen, bl.a. av det skälet att frågor om omhändertagande av vapen handläggs av polisen. Om Kustbevakningen bedömer det vara lämpligare att polisen utreder brottet kan ärendet överlämnas till åklagare.

Lagstiftningen om sjöfartsskydd och hamnskydd

Lagen och förordningen om sjöfartsskydd respektive hamnskydd kan närmast ses som tillsynsregleringar av förebyggande natur. Lagstiftningsområdet präglas av EG-rätten och bygger på ett antal EG-rättsakter (se vidare avsnitten 11.29 och 11.30). Kustbevakningen har visserligen straffprocessuella befogenheter vid ingripanden

den som sker med stöd av författningarna, men regleringarna rör i huvudsak tillsyn för vilken Sjöfartsverket är huvudansvarig myndighet. Vi återkommer till detta i avsnitt 21.4.

Kustbevakningens, relativt sett, underordnade roll inom området för brottsbekämpning kan sägas tala mot att låta lagstiftningen om sjöfartsskydd och hamnskydd ingå i det direkta verksamhetsområdet. En annan omständighet som talar i samma riktning är att lagstiftningen om hamnskydd till stor del berör landområden och därmed omfattas av polisens normala verksamhetsområde.

När det gäller sjöfartsskydd måste emellertid beaktas att reglerna rör fartyg och delar av hamnanläggningar, t.ex. ankarplatser och sjösidan mot hamn, och innebär en skyldighet för handelsjöfarten att göra förhandsanmälan till Kustbevakningen. Denna uppgift bygger på en författningenslik överenskommelse mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen.⁷ Det innebär att det i praktiken är Kustbevakningen som upptäcker brott mot reglerna om sjöfartsskydd. Det är också denna som har kontakt med fartygen i syfte att få i första hand befälhavaren att fullgöra sina skyldigheter. I de fall där det är fråga om brott kan Kustbevakningen relativt enkelt göra den utredning som behövs. Också myndighetens närvaro i hamnområden och deras kunskaper om lagstiftningen på området talar för att den ska ha ett självständigt ansvar. Det är därför naturligt att låta Kustbevakningen inleda förundersökning för brott mot lagstiftningen om sjöfartsskydd.

När det gäller hamnskyddsreglerna⁸ finns det däremot skäl att göra en annan bedömning, trots att hamnskyddsreglerna har ett tydligt samband med sjöfartsskyddet och att de åtgärder som ska vidtas med stöd av de båda regleringarna delvis ska samordnas. Det kan visserligen hävdas att Kustbevakningen med stöd av andra regleringar, t.ex. för att kontrollera farligt gods, ändå befinner sig i hamnar och hamnars landområden och att myndigheten därför också bör ha ett självständigt ansvar för bekämpning av brott mot lagstiftningen om hamnskydd. Det argumentet väger dock ganska lätt. Som vi framhållit tidigare bör ansvaret för att bekämpa brott i hamnar i första hand ligga på polisen. Eventuella brott torde dessutom vara få. Det innebär att det skulle bli svårt för Kustbevakningen att bygga upp någon erfarenhet av brottstypen. I nuläget

⁷ Se vidare SJÖFS 2004:14 som tillkommit med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar.

⁸ Se direktiv 2005/65/EG om ökat hamnskydd. Se också avsnitt 11.30.

finner vi det alltså inte vara motiverat att låta lagstiftningen om hamnskydd ingå i Kustbevakningens ansvarsområde. Däremot bör Kustbevakningen kunna lämna biträde om det begärs.

Gränskontroll av personer

Gränskontrollen av personer regleras i utlänningslagen och utlänningsförordningen och bygger till stora delar på det regelverk som utvecklats inom ramen för Schengensamarbetet. Lagstiftningen involverar flera myndigheter, men det är polisen som har huvudansvaret för personkontrollen. Kustbevakningens självständiga ansvar i gränskontrollen av personer omfattar dels in- och utresekontroll av sjötrafiken vid yttre gräns (9 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen), dels inre utlänningskontroll av och i anslutning till sjötrafiken (9 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen). Kustbevakningens ansvar är alltså knutet till sjötrafiken. Kustbevakningen, liksom Tullverket, är därutöver på polisens begäran skyldig att medverka i kontroll av personer som passerar en yttre gräns.

Det bör noteras att det finns ett förslag från Gränskontrollutredningen (se avsnitt 13.3.1) om att Kustbevakningen och Tullverket ska ges ökat ansvar för personkontrollen och i likhet med polisen benämnas gränskontrollmyndigheter. Utredningens förslag, som överlämnades till regeringen i november 2004, har ännu inte lett till någon lagstiftning.

När man tar ställning till om Kustbevakningen bör få inleda förundersökning om brott som uppdagas i samband med gränskontroll av personer, bör man hålla i minnet att gränskontrollen bl.a. syftar till att förebygga och bekämpa gränsöverskridande brottslighet. I samband med gränskontroll av personer kan allvarlig brottslighet uppdagas, exempelvis människosmuggling. Utlänningslagen innehåller särskilda straffbestämmelser avseende sådana brott. Utlänningskontrollen kan emellertid också utgöra ett viktigt led i utredning av annan brottslighet, ibland organiserad sådan, som begås av utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige. Sådana brott utreds normalt av polisen och förskyller i vissa fall stränga påföljder. Utredningar av detta slag är ofta komplicerade och kan därför inte heller slutföras på platsen. Vad gäller gränskontrollen saknas det enligt vår mening i flertalet fall en sådan koppling till Kustbevakningens uppdrag som gör det motiverat att låta myndig-

heten inleda förundersökning. Kustbevakningens resurser kan enligt vår uppfattning bättre tas till vara som biträde åt en annan myndighet.

Vid denna bedömning har vi också vägt in att det inte går att överblicka hur den framtida lagstiftningen på området kommer att se ut. Skulle ny lagstiftning leda till att förutsättningarna ändras, är det med den av oss föreslagna lösningen enkelt att ändra det direkta verksamhetsområdet och t.ex. låta vissa enklare brott ingå i det självständiga verksamhetsområdet.

Brott som rör tillträde till skyddade områden

Straffbestämmelser med anknytning till skyddsobjekt och militära skyddsområden finns framför allt i lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (se avsnitt 11.57). Denna lag är för närvarande föremål för översyn (se avsnitt 13.6.3). De gärningar som kan aktualiseras är i huvudsak överträdelse av tillträdesförbud och förbud att fotografera. Även om lagstiftningen främst berör polisen och Försvarmakten, finns det starka skäl att ge Kustbevakningen rätt att inleda förundersökning om sådana brott. Skälen för detta är dels att Kustbevakningen ofta är först på brottsplatsen, dels att det i huvudsak rör sig om okomplicerade bötesbrott. Utredningen kan därmed i princip färdigställas på platsen. Den nya lagstiftningen kommer, såvitt vi kan bedöma, inte att leda till några förändringar i detta avseende. Vi föreslår därför att brott mot denna lagstiftning ska ingå i Kustbevakningens direkta verksamhetsområde.

När det gäller olika typer av områden som skyddas enligt 7 kap. miljöbalken, såsom naturvårdsområden, sältskyddsområden och fågelskyddsområden, utmärks dessa inte sällan av att de är relativt svårtillgängliga och geografiskt mycket spridda. Kustbevakningens förmåga att övervaka stora geografiska områden, samtidigt som andra myndigheter saknar denna möjlighet, har stor praktisk betydelse bl.a. för övervakningen av sältskyddsområden. Dessa ligger ofta långt ute i havet. Här har Kustbevakningen unika resurser bl.a. genom sin flygverksamhet. I Norrland, där särskilt stora ytor ska täckas in, kan Kustbevakningen också bidra med patrullering i båt eller med t.ex. svävarfarkoster. Genom Kustbevakningens särskilda möjlighet att övervaka skyddade områden och med hänsyn till att de brott som aktualiseras i huvudsak rör överträdelser av tillträdesförbud – som normalt kan utredas på platsen – är det naturligt att

brott mot nämnda regleringar omfattas av det direkta verksamhetsområdet.

Det finns även en reglering som tillkommit för att skydda den marina miljön i 14 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Med stöd av den paragrafen ansvarar Kustbevakningen för tillstånd enligt 7 kap. 23 § miljöbalken till marinvetenskaplig forskning i de fall där forskningsfartygen är registrerade i eller tillhör en annan stat. Brott mot bestämmelsen straffbeläggs i 29 kap. 4 § miljöbalken. Eftersom tillstånd utfärdas av Kustbevakningen är det naturligt att också låta myndigheten självständigt svara för eventuella brottsutredningar.

Brott som rör fornminnen, sjöfynd och vrak

Lagstiftningen om fornminnen, sjöfynd och vrak (se avsnitten 11.54–11.56) berör frågor som endast i mindre utsträckning kan knytas till Kustbevakningens verksamhet.

I fråga om fornminnen under vatten bedriver Kustbevakningen viss övervakning och dokumenterar dessa för att kunna upptäcka eventuella överträdelser. Det rör sig framför allt om skeppsvrak. I de fall där området omkring vraket är skyddat ingriper man mot överträdelser mot tillträdesförbud och dykningsförbud. Sådana brott upptäcks normalt när Kustbevakningen befinner sig vid fornminnet och brotten är ofta av den arten att de kan utredas på platsen. I de fall där brottsmisstanke uppstår sedan det upptäckts att föremål avlägsnats från t.ex. skeppsvrak, men det är oklart när detta skett och vem som har gjort det, kan brottet däremot inte utredas på platsen. Trots detta är Kustbevakningens verksamhet, bl.a. genom den dokumentation som sker och dess kännedom om platsen, sådan att det är naturligt att ge myndigheten möjlighet att utreda brotten. Kustbevakningen bör således ha rätt att inleda förundersökning om brott som rör marina fornminnen och andra vrak. Mot den nu angivna bakgrunden bör kulturminneslagen och lagen om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia ingå i det direkta verksamhetsområdet.

När det gäller brott som rör sjöfynd förhåller det sig annorlunda. Visserligen kan en tjänsteman vid Kustbevakningen ta emot anmälningar enligt lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd från den som bärgar övergivna fartyg eller skeppsvrak eller redskap eller gods som hör till sådana fartyg. En tjänsteman vid

Kustbevakningen som har tagit emot en sådan anmälan ska emellertid genast underrätta polismyndigheten om denna. Kustbevakningen kan också utfärda intyg om ett fynds värde. Enligt kulturminneslagen kan vidare fornyfynd som hör till skeppsvrak och som ska tillfalla eller hembjudas staten anmälas bl.a. till Kustbevakningen. Om Kustbevakningen tar emot ett fornyfynd eller en anmälan om ett fornyfynd ska myndigheten genast underrätta Riksantikvarieämbetet om detta.

Även om Kustbevakningen har getts vissa uppgifter genom de nu nämnda regleringarna, är uppgifterna inte sådana att de i sig motiverar en självständig brottsbekämpande roll för myndigheten. De brott som kan aktualiseras består i huvudsak av sådana allmänna brott som det är naturligt att polisen utreder, även om Kustbevakningen upptäcker brottet. I de flesta fall är det fråga om fyndförseelse eller olovligt förfogande. I vissa fall kan brotten även falla under smugglingslagen. Trots att fyndförseelse alltid förskyller böter och att olovligt förfogande normalt inte heller föranleder strängare straff kan brott av detta slag vara komplicerade att utreda, eftersom de inte sällan också aktualiserar svårbedömda civilrättsliga frågor. Det innebär att utredningen endast undantagsvis kan slutföras på brottsplatsen eller i nära anslutning till brottet.

De omständigheter som vi nu redogjort för talar enligt vår mening mot att brott som rör sjöfynd bör ingå i Kustbevakningens direkta verksamhetsområde. I stället kan Kustbevakningens närvaro utnyttjas genom att myndigheten på begäran biträder en annan myndighet.

Andra författningar

Kustbevakningen kontrollerar att lågbeskattade oljeprodukter inte används i båtar i strid med bestämmelserna i lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE (se avsnitt 11.47 och 10 kap. 9 § andra stycket LSE). När oljeprodukter hanteras i strid med märkningsreglerna i LSE och en lägre energiskatt har utgått än vad som annars skulle vara fallet kan straff utdömas. Kustbevakningens insatser är huvudsakligen riktade mot båtar och det rör sig alltså om kontrollobjekt som är ett naturligt inslag i Kustbevakningens verksamhet. Den utredning som ett enskilt ärende kan aktualisera är framför allt fysisk inspektion av båten och bevissäkring på plats i form av oljeprov, i de fall där Kustbevakningen upptäcker att brott har begåtts.

Kustbevakningstjänstemännen har, som tidigare nämnts, god kompetens när det gäller frågor som rör båtar. Vidare leder lagöverträdelserna normalt till bötesstraff, även om fängelse ingår i straffskalan. Utredningarna torde i de flesta fall bli relativt begränsade. Det anförda talar enligt vår mening för att Kustbevakningen, av effektivitets- och rättssäkerhetsskäl, bör få inleda förundersökning om sådana brott.

Lagstiftningen om fartygssäkerhet är främst inriktad på tillsyn, även om den också innehåller vissa straffbestämmelser. I avsnitt 21.10.2 återkommer vi närmare till denna lagstiftning. När det gäller eventuella brott mot lagstiftningen i fråga kan konstateras att dessa antingen direkt rör säkerheten ombord eller försummelser i fråga om säkerhetsarbetet. De skäl som vi tidigare anført för att brott av likartat slag ska ingå i Kustbevakningens direkta ansvarsområde talar för att detsamma ska gälla lagen om fartygssäkerhet.

Bör Kustbevakningens rätt att inleda förundersökning omfatta några nya straffbestämmelser?

Hittills har vi enbart behandlat sådana brott som Kustbevakningen i dag har rätt att ingripa mot – antingen med stöd av LKP eller någon annan lagstiftning. Det kan emellertid finnas skäl att även överväga om Kustbevakningen bör kunna ingripa självständigt mot andra typer av brott.

En reglering, som enligt vår mening bör lyftas fram och där en eventuell förundersökningsrätt utöver vad som följer av regeringens förslag i fråga om bl.a. rattfylleri (prop. 2007/08:53) bör övervägas, är terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen. Framför allt i Norrland, där stora vattenområden under vinterhalvåret fryser till is, kan det bli aktuellt att beivra brott mot nämnda regleringar. Eftersom isbelagda vattenområden räknas som terräng kan polisen, som ansvarar för bekämpningen av sådana brott, behöva hjälp av Kustbevakningen och dess svävarfarkoster bl.a. för att kunna hantera skotertrafiken på isbelagda vatten. Trots att Kustbevakningen tveklöst kan bistå polisen med resurser anser vi dock att uppgiften att bekämpa brott mot lagstiftningen om terrängkörning skiljer sig så påtagligt från Kustbevakningens huvuduppgift att det inte är motiverat att låta brottstypen ingå i myndighetens direkta verksamhetsområde. Det förhållandet att Kustbevakningen föreslås få rätt att ingripa mot rattfylleri föranleder inte någon

annan bedömning. Problemet med körning på is förekommer främst i de norra delarna av landet och det finns således inget generellt behov av att kunna ingripa. Däremot kan enligt vår mening stora effektivitets- och samordningsvinster uppnås om polisen drar nytta av Kustbevakningens resurser genom att begära biträde av myndigheten med en viss åtgärd. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 17.7.

Sammanfattande slutsatser

Den sakliga avgränsning som vi har föreslagit innebär en precisering av de områden som för närvarande utgör grunden för Kustbevakningens polisiära befogenheter. Den skiktning i två områden som vi föreslår för den brottsbekämpande verksamheten innebär att Kustbevakningen, när man ingriper mot ett brott som ingår i det direkta verksamhetsområdet, kan inleda och, om brottet är av enkel beskaffenhet, också bedriva förundersökning. Detta gäller alltså brott inom följande sakliga och geografiska områden.

1. Vattenförorening och andra brott som rör miljölagstiftningen,
2. smuggling,
3. sjötrafik och sjösäkerhet,
4. sjöfartsskydd,
5. transport av farligt gods,
6. brott som rör jakt och fiske m.m.,
7. brott som rör fornminnen och vrak,
8. särskilt skyddsvärda områden, och
9. brott inom Sveriges ekonomiska zon och på den svenska delen av kontinentalsockeln.

Denna avgränsning gäller alltså enbart det *direkta* verksamhetsområdet. Det bör redan nu betonas att Kustbevakningen därutöver, utan inskränkningar i fråga om brottstyp, kan biträda en annan myndighet med viss åtgärd inom ramen för det *indirekta* verksamhetsområdet. Vi återkommer i avsnitt 17.7 till hur biträdesrollen ska fundera. Som vi återkommer till i avsnitt 26.2.2 ska det av en bilaga till lagen framgå vilka författningar som ingår i det direkta verksamhetsområdet. Med denna lösning kan – om andra bedömningar görs i fråga om vilka författningar denna bör omfatta – bilagan enkelt justeras. Därmed kan utrymmet för Kustbevakningens förundersökningsrätt ändras.

17.6.3 Tidpunkten för åklagarinträde

Vårt förslag: Kustbevakningens rätt att bedriva förundersökning ska, om saken inte är av enkel beskaffenhet, gälla fram till dess att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Ledningen av förundersökningen ska då övertas av åklagare. Även i annat fall ska åklagaren överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl. Om sådana skäl inte finns och om brottet är av enkel beskaffenhet kan Kustbevakningen genomföra hela utredningen på eget ansvar.

Av de allmänna reglerna om förundersökning följer bl.a. att en förundersökning som har inletts av polismyndighet, och som inte är av enkel beskaffenhet, ska övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet eller när det annars är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § rättegångsbalken och 19 § smugglingslagen). Utredningsansvaret i sin helhet övergår då till åklagaren. Rättegångsbalkens bestämmelse om tidpunkten för åklagarinträde kompletteras av Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens likalydande föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål.⁹ I dessa finns en förteckning över vilka brott som, typiskt sett, anses vara av enkel beskaffenhet. Vidare redovisas sådana undantag från huvudregeln som innebär att förundersökningen ska ledas av åklagaren, oberoende av brottets beskaffenhet.

Den nya lagen bör reglera när åklagarinträde ska ske. En sådan reglering finns redan i 11 kap. 4 § vattenföroreningslagen beträffande olagliga utsläpp. Regeringen konstaterade i det lagstiftningsärendet att sådana utredningar normalt sett är komplicerade och knappast i något fall kan bedömas vara av enkel beskaffenhet. Lagen utformades därför så, att åklagaren undantagslöst ska ta över ansvaret för förundersökningen senast när någon skäligen kan misstänkas för ett olagligt utsläpp (prop. 2000/01:139 s. 100). Vidare ska åklagaren också i andra fall överta ledningen av förundersökningen när det är påkallat av särskilda skäl. Regeringens bedömning att det vid brott mot vattenföroreningslagen inte förekommer några brott av enkel beskaffenhet kan inte överföras på de typer av brott beträffande vilka Kustbevakningen föreslås få inleda förundersökning. Tvärtom är det fråga om många bötesbrott, som typiskt sett brukar anses vara av enkel beskaffenhet. Det finns

⁹ ÅFS 2005:9 resp. RPSFS 2007:2, FAP 403-5.

därför inte anledning att göra avsteg från den allmänna principen att åklagaren ska ta över ledningen av förundersökningen enbart i de fall där saken inte är av enkel beskaffenhet eller där det är påkallat av särskilda skäl. Vi anser att det bör ankomma på Riksåklagaren att i samråd med Kustbevakningen dels avgöra vilka brott som typiskt sett kan antas vara av enkel beskaffenhet, dels ange vilka omständigheter som motiverar att åklagare tar över förundersökningsledningen även beträffande sådana brott.

Vi ställer oss samtidigt bakom de överväganden som gjordes i lagstiftningsärendet angående utsläppsbrott. Det innebär att åklagare även i fortsättningen ska överta förundersökningsledningen senast när det finns någon som är skäligen misstänkt. Så snart utsläppet kan hänföras till ett visst fartyg finns det som regel särskilda skäl för åklagaren att ta över förundersökningsledningen, eftersom svårbedömda juridiska frågor ofta aktualiseras redan då.

I avsnitt 16.6.2 har vi föreslagit att Kustbevakningen ska åläggas skyldighet att omedelbart anmäla brott utanför svenskt territorium till åklagare. Skälet till detta är att sådana brott inte sällan är förknippade med särskilda juridiska problem. Efter anmälan får åklagaren avgöra om brottet ska föranleda förundersökning och vilket biträde som krävs för utredningsarbetet.

17.7 Uppgifter som biträde

17.7.1 Allmänna utgångspunkter

Vårt förslag: Som biträde åt annan myndighet ska Kustbevakningen eller en kustbevakningstjänsteman ha rätt att vidta åtgärder för att bekämpa brott oavsett brottstyp. Kustbevakningens biträdesroll kan i princip aktualiseras i följande situationer.

– Om en kustbevakningstjänsteman upptäcker ett brott som ligger utanför det direkta verksamhetsområdet och det finns skäl att ingripa omedelbart,

– om en annan brottsbekämpande myndighet begär biträde på grund av en inträffad händelse eller i en pågående förundersökning, eller

– om en annan brottsbekämpande myndighet begär biträde med en planerad insats.

Med biträdesrollen ska följa rapporteringsskyldighet till den ansvariga myndigheten.

För att möta kraven på effektivitet i brottsbekämpningen, men också för att skapa en reglering som den enskilde tjänstemannen kan känna sig trygg i, krävs enligt vår mening att den nya lagstiftningen också tydligt reglerar de situationer där Kustbevakningen eller en kustbevakningstjänsteman inte agerar självständigt men har rätt att biträda andra brottsbekämpande myndigheter. Det bör enligt vår mening finnas en möjlighet för polisen, tullväsendet och åklagarväsendet att i ett enskilt fall – även i andra situationer och för andra typer av brott än enligt dagens system – begära Kustbevakningens biträde med vissa brottsbekämpande uppgifter. Detta är vad vi tidigare har beskrivit som *det indirekta verksamhetsområdet*.

Det kan visserligen hävdas att samma skäl som talar för att den nuvarande regleringen i LKP bör ersättas skulle tala emot lösningen med ett indirekt verksamhetsområde. Vårt förslag innebär emellertid att Kustbevakningen inom det som vi kallar det direkta ansvarsområdet får ett självständigt ansvar när det gäller framför allt okomplicerade brott som man ofta ingriper mot, medan det som vi benämner indirekt verksamhetsområde tar sikte på brott som förekommer mer sällan eller som har begränsad eller ingen anknytning till sjöövervakningen. Enligt vår mening bör det framför allt vara Kustbevakningens närvaro på platsen som är den viktigaste grunden för att dra nytta av Kustbevakningen som biträde.

Som framgått tidigare anser vi inte att Kustbevakningen och dess tjänstemän bör ges en generell rätt att ingripa mot alla typer av brott bara därför att dessa har begåtts till sjöss. Vår utgångspunkt är emellertid att det utanför det direkta verksamhetsområdet ska vara möjligt för en åklagare eller en förundersökningsledare vid en polismyndighet eller vid Tullverket att i ett enskilt fall begära biträde av Kustbevakningen eller att uppdra åt en kustbevakningstjänsteman att utföra vissa utredningsåtgärder. Likaså ska en kustbevakningstjänsteman, som kommer till platsen för ett brott, innan förundersökning har inletts, kunna utföra samma primäråtgärder som en polisman. De åtgärder eller ingripanden som görs på begäran av annan myndighet ska alltså inte vara geografiskt eller sakligt begränsade i den nya regleringen. Däremot ska givetvis de sakliga och geografiska gränser som gäller för den andra myndighetens verksamhet beaktas. Inom det indirekta verksamhetsområdet bör Kustbevakningen och dess tjänstemän i princip endast få agera efter en överenskommelse om biträde.

Uppgiften att biträda en annan myndighet bör enligt vår mening vara händelsestyrd och fungera som ett stöd åt i första hand polisen.

Regleringen bör kunna byggas upp med LKP som modell. Befogenhetsregleringen måste dock vara tydligare. Likaså måste det finnas en klar ansvarsfördelning mellan den myndighet som begär biträde och Kustbevakningen. Rätten att ingripa ska inte vara beroende av att detta sker inom viss tid efter den brottsliga gärningen.

Kustbevakningens nya biträdesroll kan i princip aktualiseras i tre situationer. Den första situationen är om en kustbevakningstjänsteman i sin tjänsteutövning *upptäcker brott som faller utanför myndighetens sakliga eller geografiska verksamhetsområde*, men där det ändå kan finnas skäl att ingripa omedelbart. En sådan situation kan t.ex. vara att en stulen båt påträffas av Kustbevakningens tjänstemän vid sjöövervakning. Ett annat exempel är att en kustbevakningstjänsteman upptäcker pågående skadegörelse på bryggor eller båtar eller på en fastighet vid kusten.

I denna situation innebär biträdesrollen att de tjänstemän vid Kustbevakningen som har kommit till platsen för ett brott som ligger utanför myndighetens direkta verksamhetsområde, t.ex. en misshandel eller stöld, måste kontakta polisen och förhöra sig om polisen själv avser att ingripa eller om i stället kustbevakningstjänstemännen ska göra detta. I vilken utsträckning biträde ska lämnas bör styras av den myndighet som har det grundläggande ansvaret, oavsett om detta ligger på polisen eller Tullverket. Regleringen bör dock under alla förhållanden medge att kustbevakningstjänstemän i en akut situation, där det är omöjligt att hinna inhämta besked från behörig myndighet, som en tjänsteåtgärd kan gripa en person eller ta ett föremål i beslag. Vi återkommer till det i det följande.

Den andra situationen är om *en annan brottsbekämpande myndighet saknar resurser och begär biträde av Kustbevakningen*. I första hand torde det vara fråga om att polisen efter ett larm från allmänheten eller en annan myndighet behöver omedelbar hjälp med att ingripa. Det kan i så fall röra sig om i princip vilken typ av brott som helst, exempelvis pågående brott i form av misshandel på en skärgårdsö eller efterföljande av misstänkta rånare som flytt i båt. Det kan även vara fråga om att Tullverket har fått tips om pågående smuggling i fartyg och saknar förutsättningar att kontrollera saken. Då aktualiseras frågan om Kustbevakningen har möjlighet att hjälpa till på uttrycklig begäran från polisen eller tullväsendet. Biträdesfunktionen främjar i dessa fall framför allt möjligheterna att förhindra brott men även en effektivare och snabbare handläggning av enskilda brottsutredningar.

Den tredje situationen är en *planerad insats*, som inte kan hänföras till uppdragsverksamhet, t.ex. att Tullverket begär biträde av Kustbevakningen för ett tillslag i en hamnanläggning. Biträdesrollen kan också aktualiseras i samband med att polisen och tullväsendet samarbetar angående ett större narkotikatillslag som omfattar genomsökning av ett helt fartyg. Även om just de planerade situationerna främst torde aktualiseras i den ordningshållande verksamheten (se vidare avsnitt 20.4), kan det även i den brottsbekämpande verksamheten aktualiseras biträde i en planerad verksamhet som ligger utanför Kustbevakningens självständiga uppgifter.

När det gäller planerade insatser kan det framför allt finnas behov av att förstärka andra brottsbekämpande myndigheters insatser med Kustbevakningens sjögående resurser.

Biträde kan också aktualiseras under en pågående förundersökning, om åklagaren eller annan förundersökningsledare begär hjälp med en enskild förundersökningsåtgärd. I ett sådant fall bör Kustbevakningen respektive den enskilde kustbevakningstjänstemannen vara skyldig att lämna åklagaren biträde, på samma sätt som polisen. I de fallen kan det dock inte krävas att åtgärden vidtas omedelbart, eftersom en förundersökningsledare i en annan organisation inte anses kunna förfoga över resurserna hos den myndighet som biträder honom eller henne.

Den föreslagna ordningen ger alltså Kustbevakningen och kustbevakningstjänstemän rätt att bistå en annan brottsbekämpande myndighet utanför Kustbevakningens normala verksamhetsområde. Syftet med förslaget är, som vi tidigare har framhållit, att effektivt utnyttja den myndighet som finns på plats där ett brott begås och som, genom sina självständiga uppgifter inom andra områden, har kunskap om och erfarenhet av de åtgärder som i allmänhet krävs för att ingripa mot brott. Biträdesrollen fyller i dessa fall en viktig funktion för både brottsoffer och gärningsman genom den omedelbara reaktionen på brottet. En annan viktig fördel med en sådan ordning är att den i princip innebär att en kustbevakningstjänsteman inte annat än i undantagsfall behöver ingripa med stöd av envarsrätten. Som vi tidigare framhållit, är det otillfredsställande att en kustbevakningstjänsteman i dag i många fall saknar rättsligt stöd för att ingripa, trots att denne kanske bevittnar ett brott eller kommer till brottsplatsen endast en kort stund efter det att brottet har begåtts.

Den föreslagna ordningen löser också frågan om Kustbevakningens befogenheter vintertid. Det är framför allt i de norra

delarna av landet denna fråga ställs på sin spets under de perioder av året när isen ligger. Vinterförhållandena kan innebära att det begås trafikbrott på en älv där det har plogats en vinterväg eller att det kan bedrivas otillåten jakt i områden där det normalt inte går att jaga. I princip kan vilken typ av brott som helst som förekommer på land begås på is. Isbelagda vattenområden räknas som terräng och inte som vatten, se t.ex. 2 § förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner och 1 § terrängkörningslagen (1975:1313). Därmed faller de brott som begås på sådan terräng under polisens ansvarsområde, trots att det är fråga om ett geografiskt område där Kustbevakningen normalt har formella befogenheter och bedriver övervakning. Eftersom Kustbevakningen har lämplig utrustning, bl.a. svävarfarkoster, som kan användas vintertid är det rimligt att Kustbevakningen vid behov kan biträda polisen eller annan brottsbekämpande myndighet med vissa åtgärder i dessa områden även vintertid.

Som tidigare nämnts kan i stort en reglering som ger Kustbevakningen möjlighet att agera biträde åt andra myndigheter byggas upp med den nuvarande regleringen i LKP som modell. Den föreslagna ordningen innebär emellertid en avsevärd utvidgning om man jämför med dagens reglering, som enbart omfattar vissa i LKP uppräknade brottstyper. Detta motiverar enligt vår mening att man tydliggör kravet på att biträde har föregåtts av samråd i varje enskilt fall. Eftersom Kustbevakningen enligt vårt förslag kommer att kunna ingripa självständigt i betydligt större utsträckning än i dag, kommer kravet på föregående kontakt inte att bli särskilt betungande.

Trots att Kustbevakningen som myndighet inte ges något direkt uppdrag inom det indirekta verksamhetsområdet bör en kustbevakningstjänsteman ges rätt att, på begäran av en annan brottsbekämpande myndighet, i samma utsträckning som en polisman vidta primärutredningsåtgärder. I rollen som biträde bör också ingå att en kustbevakningstjänsteman, på uppdrag av åklagare eller annan förundersökningsledare, ska kunna genomföra förundersökningsåtgärder.

Med biträdesrollen bör följa en rapporteringsskyldighet till den ansvariga myndigheten. Detta bör framgå direkt av den nya lagen.

I avsnitt 17.7.3 återkommer vi till primärutrednings- och förundersökningsåtgärder inom ramen för biträdesrollen.

17.7.2 Begränsning i tiden

Vårt förslag: En kustbevakningstjänstemans möjlighet att biträda en annan myndighet ska primärt gälla fram till den tidpunkt när en behörig person fattar beslut i frågan om förundersökning ska inledas. Biträde under en förundersökning ska regleras särskilt.

Eftersom polisen – eller i förekommande fall Tullverket – inom det indirekta verksamhetsområdet ska ta över ansvaret för utredningsarbetet så snabbt som möjligt från Kustbevakningen, är det naturligt att ha någon form av tidsbegränsning för de fall där ingripandena föranleds av en inträffad händelse. Kustbevakningstjänstemannens rätt att ingripa som biträde åt en annan myndighet bör endast gälla initialt. Detta är mest kostnadseffektivt och praktiskt för såväl myndigheter som privatpersoner, eftersom en annan myndighet ändå måste ta över den fortsatta handläggningen.

En tidsmässig begränsning av biträdesrollen krävs också i de situationer där en kustbevakningstjänsteman har fått i uppdrag av en annan brottsbekämpande myndighet (normalt polisen) att biträda med en viss eller vissa åtgärder, trots att något beslut om att inleda förundersökning inte har fattats. I motsvarande situation får en polisman enbart utföra primärutredningsåtgärder. Detsamma bör gälla för en kustbevakningstjänsteman. Utgångspunkten bör vara att befogenheterna ska vara så lika som möjligt, oberoende av vilken tjänsteman som ingriper mot brottet.

En naturlig lösning är att låta kustbevakningstjänstemannens befogenheter som biträde åt annan myndighet gälla längst till dess att en behörig person fattar beslut om förundersökning ska inledas eller inte. Detta motsvarar vad som gäller enligt 23 kap. 3 § sista stycket rättegångsbalken och 20 § smugglingslagen. Fördelen med denna ordning är att man får en enhetlig reglering som både stämmer överens med vad en kustbevakningstjänsteman får göra vid misstanke om brott mot smugglingslagen och med en polisman befogenheter. En tidsbegränsning enligt den nu föreslagna modellen skiljer sig dock från vad som gäller enligt LKP bl.a. på det sättet att primäråtgärder får företas även om brottet inte har begåtts nyligen.

Vi föreslår därför att en kustbevakningstjänstemans befogenheter som biträde åt en annan myndighet ska tidsbegränsas och

gälla enbart fram till den tidpunkt när en behörig person fattar beslut i frågan om förundersökning ska inledas.

Även efter det att en förundersökning har inletts kan det självfallet finnas behov av biträde. Den frågan bör dock regleras särskilt.

17.7.3 Kustbevakningstjänstemannens befogenheter som biträde åt annan myndighet

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman som biträder en polismyndighet eller Tullverket ska, innan förundersökning om brott har hunnit inledas, ha rätt att

- hålla förhör och vidta annan åtgärd i syfte att utreda brottet om åtgärden inte kan skjutas upp utan olägenhet (23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken),
- ta med någon till förhör (23 kap. 8 § rättegångsbalken), och
- gripa någon som det finns skäl att anhålla, om beslut om anhållande inte kan avvaktas (24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken).

För att verkställa en sådan tjänsteåtgärd ska en kustbevakningstjänsteman ha rätt att preja, borda och, i vissa fall, inbringa fartyg till hamn.

På begäran av en åklagare eller annan förundersökningsledare ska en kustbevakningstjänsteman kunna vidta en viss förundersökningsåtgärd. En sådan åtgärd kan dock aldrig gå utöver vad en kustbevakningstjänsteman har självständig rätt att göra.

Det är enligt vår mening rimligt att en kustbevakningstjänstemans rätt att på begäran bistå en annan brottsbekämpande myndighet omfattar samtliga s.k. primärutredningsåtgärder och också ger tjänstemannen rätt att ingripa med sådana medel som krävs för att genomföra dem. Detta innebär att tjänstemannen, innan förundersökning har hunnit inledas, inom det indirekta ansvarsområdet ska ha rätt att

- hålla förhör och vidta annan åtgärd i syfte att utreda brottet om åtgärden inte kan skjutas upp utan olägenhet (23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken),
- ta med någon till förhör (23 kap. 8 § rättegångsbalken), och

– gripa någon som det finns skäl att anhålla, om beslut om anhållande inte kan avvaktas (24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken).

För att kunna genomföra en sådan åtgärd bör en kustbevakningstjänsteman ha rätt att preja och borda ett fartyg och, om det uppenbart behövs för att åtgärden ska kunna vidtas, inbringa fartyget till hamn.

I de fall där kontakten med behörig myndighet leder till att förundersökning omedelbart inleds aktualiseras i stället frågan om biträde i förundersökningen. Regleringen bör nämligen, som tidigare nämnts, utformas så att åklagare och annan förundersökningsledare kan begära biträde av en kustbevakningstjänsteman med en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det bedöms vara lämpligt att anförtro uppgiften till denne. Den enda begränsning som bör gälla för biträde i dessa fall bör enligt vår mening vara att åtgärden i fråga ska ligga inom ramen för vad en kustbevakningstjänsteman har rätt att göra enligt den nya lagen eller annan lagstiftning, som bildar den yttersta ramen för kustbevakningstjänstemannens befogenheter. Biträde kan därför inte omfatta åtgärder som enbart en polisman, en tulltjänsteman eller en åklagare har laglig rätt att utföra.

Slutligen bör den nya regleringen utformas så, att en kustbevakningstjänsteman undantagsvis, i akuta situationer, får ingripa omedelbart med vissa åtgärder av nu angivet slag, även om tjänstemannen inte har hunnit kontakta den behöriga myndigheten och kunnat inhämta dess synpunkter på behovet av biträde. Det vi då tänker på är de tvångsmedel som varje medborgare får använda, nämligen att under vissa förutsättningar med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken gripa någon samt att i samband härmed ta föremål i beslag.

Vi föreslår att det införs en särskild regel som gör det möjligt för en kustbevakningstjänsteman att, under vissa särskilt angivna omständigheter, *i tjänsten* genomföra gripande och beslag, även om den huvudansvariga myndigheten inte har hunnit kontaktas.

Vi återkommer till de närmare detaljerna i avsnitten 18.4 och 18.6.

17.7.4 Saklig avgränsning av verksamheten som biträde åt annan myndighet

Vårt förslag: Det finns inget praktiskt behov av en saklig avgränsning av verksamheten som biträde åt en annan myndighet. Biträdet ska därför kunna omfatta alla typer av brott.

Vår bedömning: Det ska även fortsättningsvis vara en uppgift för polisen att ingripa mot allvarigare brottslighet som begås till sjöss. Polis eller åklagare ska emellertid även i en mer komplicerad brottsutredning kunna anlita Kustbevakningen eller en kustbevakningstjänsteman som biträde för en särskild uppgift.

Det är, som vi tidigare konstaterat, inte realistiskt att Kustbevakningen ska kunna ingripa mot alla typer av brott som begås inom det geografiska område där Kustbevakningen verkar. Ombord på färjor som bedriver nöjeskryssningar är det t.ex. inte ovanligt med brott som misshandel, våldtäkt, stöld och rån. I dessa fall är det närmast en slump att brottet begås ombord på ett fartyg. Ombord på kommersiella fartyg kan i princip alla typer av brott förekomma, exempelvis sexuella trakasserier mellan personalen, stöld, förskingring, våldsbrott av olika slag, skattebrott och barnpornografibrott. En kustbevakningstjänsteman är generellt sett inte utbildad för att hantera sådana brott och besitter normalt inte den kompetens som krävs för att t.ex. leda komplicerade förhör och göra brottsplatsundersökningar. Vår avsikt är inte att förändra detta. Kompetensen att hantera alla typer av brott ska även i framtiden upprätthållas av polisen och åklagarväsendet.

Samtidigt kan polisen eller åklagare ibland behöva biträde av Kustbevakningen eller en kustbevakningstjänsteman med en särskild uppgift även i en mer komplicerad brottsutredning. Ett exempel kan vara att säkra bevisning. Ett annat kan vara att genomföra ett för brottsutredningen perifert förhör. Det är mot den bakgrunden mindre lämpligt att avgränsa biträdesrollen och Kustbevakningens indirekta verksamhetsområde till enbart vissa brotts typer. Vi ser inte heller något egentligt behov av att uttryckligen ange vilka brott som omfattas av biträdesrollen. Sådan verksamhet ska därför enligt vår mening omfatta alla typer av brott. Det får i stället ankomma på den som begär biträde att avgöra om uppgiften i fråga bör utföras av Kustbevakningen eller en kustbevaknings-

tjänsteman. Denna lösning ligger helt i linje med förundersökningsledarens rätt att begära biträde enligt rättegångsbalken.

17.7.5 Ska Kustbevakningen ha rätt att neka till en begäran om biträde?

Vårt förslag: Kustbevakningen ska ha rätt att neka till en begäran om biträde. Detta ska dock inte gälla en begäran av åklagare om biträde i en förundersökning.

Kustbevakningens uppgift att biträda andra myndigheter väcker frågan om Kustbevakningen ska ha rätt att i det enskilda fallet neka till en begäran om biträde. I en akut situation, där enbart Kustbevakningen finns på plats, anser vi att det skulle vara olyckligt om Kustbevakningen skulle säga nej till en annan myndighets begäran om biträde. Detta gäller även när Kustbevakningens biträde begärs i en förundersökning. Sannolikheten att en rätt att neka biträde skulle utnyttjas i sådana fall är enligt vår mening liten.

När en begäran om biträde avser planerad verksamhet, t.ex. vid ett större tillslag, kan det däremot finnas större anledning att tro att Kustbevakningen, på grund av t.ex. resursbrist eller av planerings-skäl, i något fall inte anser sig ha möjlighet att medverka. Vi har emellertid svårt att se att Kustbevakningen annat än undantagsvis skulle förvägra begärt biträde. Samtidigt bör det finnas ett utrymme för myndigheten att kunna neka till en begäran, eftersom den måste kunna planera och styra den egna verksamheten. Det kan t.ex. vara nödvändigt att neka biträde om resurserna behövs för ett räddningstjänstuppdrag, eftersom ett sådant uppdrag har högsta prioritet. Det får inte heller växa fram en ordning som innebär att myndighetens biträde begärs mer eller mindre slentrianmässigt och att andra myndigheter anpassar sina verksamheter efter det. Mot den bakgrunden anser vi att det är rimligt att Kustbevakningen ges möjlighet att neka till en begäran om biträde, då närmast vad gäller den planerade verksamheten.

Inom ett område bör det dock inte finnas någon möjlighet att vägra biträde, nämligen om en åklagare begär biträde med en förundersökning. Eftersom åklagarväsendet – om man undantar Ekobrottsmyndigheten – inte har någon egen organisation för brottsutredning, är åklagaren beroende av andra myndigheters biträde.

Varken polisen eller Tullverket kan neka att ge åklagaren biträde i förundersökningar. Det är därför rimligt att inte heller Kustbevakningen ska kunna neka till en sådan begäran. På samma sätt som nu är fallet enligt LKP bör således Kustbevakningen och en kustbevakningstjänsteman vara skyldiga att biträda åklagare i en förundersökning som leds av denne. Detta bör gälla oavsett vilket brott det är fråga om.

18 Rätten att ingripa i den brottsbekämpande verksamheten

18.1 Allmänna utgångspunkter

Vi har i avsnitt 15 bl.a. konstaterat att det krävs en ny författningsreglering och en mer enhetlig befogenhetsreglering. Vi har också i flera sammanhang pekat på att det finns anledning att överväga omfattningen av en kustbevakningstjänstemans rätt att ingripa och vilken typ av befogenheter som krävs för att kunna bedriva ett effektivt och ändamålsenligt arbete som på bästa sätt både tar tillvara deras resurser och kunskap och avlastar andra brottsbekämpande myndigheter arbete. Sådana överväganden förutsätter en balans mellan å ena sidan behovet av att kunna ingripa och å andra sidan skyddet för den enskildes fri- och rättigheter.

I avsnitt 17 har vi utvecklat vår syn på hur Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet bör utformas i framtiden och föreslagit att den delas in i ett direkt verksamhetsområde, som innefattar självständiga brottsbekämpande uppgifter, och ett indirekt verksamhetsområde som inrymmer latent uppgifter för Kustbevakningen att i ett enskilt fall biträda en annan myndighet. Våra förslag innebär att Kustbevakningen ges rätt att inleda och – i fråga om brott av enkel beskaffenhet – bedriva förundersökning.

Med utgångspunkt i Kustbevakningens framtida brottsbekämpande verksamhet går vi i detta avsnitt närmare in på tjänstemännens befogenheter vid brottsbekämpning. Avsnittet disponeras så att vi inledningsvis tar ställning till om det behövs några nya regler för Kustbevakningens förundersökningsledare (avsnitt 18.2). Vi behandlar därefter förhör och andra åtgärder som en kustbevakningstjänsteman ska kunna vidta innan en förundersökning har hunnit inledas, dvs. primärutredning (avsnitt 18.3). Vi redovisar vidare vilka tvångsmedel som kan aktualiseras i en kustbevakningstjänstemans tjänsteutövning och i vilken utsträckning tjänstemannen ska ha rätt

att tillgripa sådana åtgärder (avsnitten 18.4–18.13). Slutligen behandlar vi rapporteringsskyldighet och rapportteftergift (avsnitt 18.14).

18.2 Förundersökningsledare

Vår bedömning: Det behövs inte några nya regler för förundersökningsledare inom Kustbevakningen. Deras befogenheter följer direkt av rättegångsbalken.

Rollen som förundersökningsledare regleras i framför allt rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen. Där anges vilka skyldigheter en förundersökningsledare har och vilka typer av beslut som denne får fatta inom ramen för uppgiften att bedriva förundersökning. Regleringen är i princip densamma oavsett om det är en åklagare eller någon inom polisen, Tullverket eller Kustbevakningen som är förundersökningsledare. En åklagare som leder en förundersökning har dock rätt att besluta i betydligt fler frågor än andra förundersökningsledare, eftersom vissa typer av beslut endast får fattas av åklagare.

Våra förslag i avsnitt 17 innebär att Kustbevakningen i betydligt större utsträckning än nu ska kunna inleda och bedriva förundersökning. Det aktualiserar frågan om det krävs någon ny reglering med anledning av detta. Enligt vår mening är så inte fallet. Kustbevakningen har redan rätt att inleda och bedriva förundersökning för vissa brott mot vattenföroreningslagen. Reglerna i vattenföroreningslagen hänvisar till den generella lagstiftningen i rättegångsbalken, vilket har fungerat väl. Det är således tillräckligt att i den nya lagen hänvisa till rättegångsbalkens bestämmelser. En sådan hänvisning får också anses omfatta de förordningar som har utfärdats med stöd av bemyndiganden i aktuella kapitel i rättegångsbalken, exempelvis förundersökningskungörelsen, om inget annat sägs.

Vår utgångspunkt är att en förundersökningsledare inom Kustbevakningen i princip bör ha samma rättigheter som varje annan förundersökningsledare som inte är åklagare. Detta innebär att den som utses till förundersökningsledare bl.a.

- ska fatta ett formellt beslut om förundersökningen,

- har ansvar för förundersökningen i dess helhet, ska ge nödvändiga instruktioner för utredningsarbetet och se till att arbetet bedrivs snabbt och objektivt,
- får besluta om hämtning till förhör,
- ska pröva om ett beslag som beslutats av en kustbevakningstjänsteman ska bestå, och
- ska tillse att erforderlig dokumentation över förundersökningen sammanställs och att det underlag som överlämnas till åklagare för beslut uppfyller kraven.

När det gäller förundersökningsledarnas verksamhet kan Kustbevakningen utfärda allmänna råd. Någon allmän föreskriftsrätt på området bör myndigheten inte ha. Riksåklagaren har en generell rätt att utfärda föreskrifter inom sitt verksamhetsområde, medan Rikspolisstyrelsen och Tullverket endast får utfärda föreskrifter med stöd av särskilt bemyndigande. Detsamma bör gälla för Kustbevakningen.

Här finns anledning att betona att det förhållandet att Kustbevakningen får rätt att inleda förundersökning i fler typer av ärenden än nu inte nödvändigtvis innebär att myndigheten kommer att utnyttja denna rätt fullt ut. För det första har Kustbevakningen, på samma sätt som polisen och Tullverket, alltid rätt att i ett enskilt fall lämna över en förundersökning till åklagare. Ett sådant överlämnande kan ske när som helst under handläggningen. Åklagare har dessutom en obetingad rätt att överta förundersökningsledningen, oavsett om det finns någon misstänkt eller inte. För det andra är det rimligt att anta att Kustbevakningen successivt kommer att bygga upp sin erfarenhet av att bedriva förundersökning inom nya områden. Man kan därför räkna med att man stegvis kan ta sig an fler förundersökningar. I vilken utsträckning möjligheten att bedriva förundersökning utnyttjas kan också komma att påverkas av storleken på myndighetens resurser, både tillgången till personal som kan genomföra förundersökningar och möjligheten att utbilda personalen.

18.3 Förundersökningsåtgärder

18.3.1 Allmänt om primärutredning

Som vi har redovisat i avsnitt 10.2 får en polisman vidta vissa utredningsåtgärder på eget ansvar i det absoluta inledningsstadiet av en utredning när förundersökning ännu inte har hunnit inledas, dvs.

innan behörig person har informerats (23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken). En polisman som ingriper mot ett brott eller av annan anledning kommer till platsen för ett brott, eller som tar upp en brottsanmälan, får alltså vidta vissa utredningsåtgärder trots att något beslut i förundersökningsfrågan inte har meddelats. Syftet är att utredningen om möjligt ska färdigställas direkt på platsen och att vidtagna åtgärder därefter så snart som möjligt ska anmälas för den som har rätt att leda förundersökning rörande brottet (3 a § förundersökningskungörelsen). Tanken med bestämmelserna om primärutredning är de stora vinster som ligger i att en utredning kan genomföras i direkt anslutning till brottet. Med primärutredning avses just sådana grundläggande åtgärder som vidtas för att säkra bevisning.¹

Att åtgärder vidtas innan en förundersökning har hunnit inledas betyder emellertid inte att den misstänkte har ett sämre skydd än under förundersökning. Principerna för hur en förundersökning ska bedrivas ska tillämpas även vid primärutredning. Detta innebär att bl.a. objektivitetsprincipen (23 kap. 4 § rättegångsbalken) och kravet på dokumentation (23 kap. 21 § rättegångsbalken) gör sig lika starkt gällande i en primärutredning.

Som vi har påpekat i avsnitt 10.2 ger bestämmelsen om primärutredning ingen rätt att använda tvångsmedel och det har heller inte varit lagstiftarens avsikt att tvångsmedel ska få användas i detta skede. Det är emellertid inte ovanligt att gripande är en av de första åtgärderna, men i sådana fall anses förundersökning ha inletts genom åtgärden, om en behörig tjänsteman gjort ingripandet. Vi återkommer till gripande i avsnitt 18.4. Andra utredningsåtgärder som kan aktualiseras är främst förhör, brottsplatsundersökning och beslag av bevisföremål. Beslag kan i vissa fall aktualiseras utan att förundersökning har inletts. Detta tvångsmedel får nämligen användas inom ramen för en s.k. förenklad brottsutredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken. Många av de brott som en kustbevakningstjänsteman ingriper mot är av det slaget att regeln om förenklad utredning kan tillämpas. I vilken utsträckning beslag får tillgripas anges i 27 kap. rättegångsbalken.

¹ Thomas Bring och Christian Diesen, Förundersökning, 3 uppl. 2005, s. 226.

18.3.2 Förhör och andra primärutredningsåtgärder

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman får, innan förundersökning har hunnit inledas, i samma utsträckning som en polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. Åtgärderna ska så snart som möjligt anmälas till den som har rätt att leda förundersökning rörande brottet.

För att kunna klara upp ett brott är det ofta av avgörande betydelse att omständigheterna kring brottet klarläggs i så nära anslutning till detta som möjligt. Ett mycket viktigt inslag i en förundersökning är att hålla förhör med misstänkt, vittnen och målsägande. Huvuddelen av en förundersökning består normalt av förhör.

Med stöd av nuvarande bestämmelser har en tjänsteman vid Kustbevakningen samma rätt som en polisman att genomföra primärutredning när ett ingripande sker med stöd av 2 § LKP. Vidare har en kustbevakningstjänsteman motsvarande befogenhet vid brott mot smuglingslagen (20 §). Primärutredning gör det möjligt att utreda ett brott direkt på platsen. Ett flertal av de brott som Kustbevakningen beivrar kan normalt utredas direkt på platsen. En generell regel som ger en kustbevakningstjänsteman rätt att genomföra primärutredning anser vi vara nödvändig för en effektiv verksamhet. Denna ordning gäller redan och det är naturligt att ha motsvarande reglering om en kustbevakningstjänsteman, som vi föreslår, får en självständig rätt att ingripa mot fler brott än i dag.

I den nya lagen ska således tas in en bestämmelse om en kustbevakningstjänstemans rätt att vidta primärutredningsåtgärder.

18.3.3 Medtagande och hämtning till förhör m.m.

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska ha samma rätt som en polisman att ta med någon till förhör. Åtgärden ska skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökningen. En kustbevakningstjänsteman ska också ha samma rätt som en polisman att hämta någon till förhör.

Vår bedömning: En kustbevakningstjänsteman ska inte ges rätt att besluta om vitesföreläggande vid kallelse till förhör.

Bestämmelserna om hämtning och medtagande till förhör i 23 kap. rättegångsbalken räknas inte formellt till de straffprocessuella tvångsmedlen, men innebär en inskränkning i rörelsefriheten och därmed en tvångsåtgärd.

En kustbevakningstjänsteman har enligt LKP och smugglingslagen samma rätt som en polisman att med stöd av 23 kap. 8 § rättegångsbalken *medta personer till förhör*. I omedelbar anslutning till ett brott får en polisman ta med en person till förhör, även om behörig tjänsteman inte har hunnit fatta beslut om att förundersökning ska inledas (23 kap. 8 § tredje stycket).

Medtagande till förhör är en åtgärd som syftar till att omgående kunna genomföra ett förhör på annan plats än på brottsplatsen och kan bl.a. avse situationer där det saknas förutsättningar att gripa vederbörande. Misstankarna mot den person som ska höras kanske är för svaga eller brottets straffvärde för lågt för att ett gripande ska vara möjligt. Även målsägande eller vittnen kan behöva tas med till ett förhör på annan plats. Åtgärden förutsätter emellertid att ett förhör på platsen inte kan ge tillräcklig information.²

Medtagande till förhör är ett viktigt inslag i den brottsbekämpande verksamheten och tillgodoser möjligheten att snabbt kunna säkra bevisning. Vi anser att det av effektivitetsskäl är nödvändigt att en kustbevakningstjänsteman även i fortsättningen har samma rätt som en polisman att fatta sådana beslut. Vi ser inga nackdelar ur rätts-säkerhetssynpunkt eftersom det är en ordning som har tillämpats länge. Vad som föreskrivs i 23 kap. 8 § rättegångsbalken om en polismanns rätt att ålägga någon att följa med till förhör och att, om förhörspersonen vägrar, ta med denne till förhör ska därför enligt vår mening gälla även fortsättningsvis för en kustbevakningstjänsteman vid brott som omfattas av det direkta verksamhetsområdet.

Rätten att *hämta till förhör* aktualiseras, till skillnad från medtagande till förhör, inte i omedelbar anslutning till brottet och förutsätter att en förundersökning pågår. Förutsättningarna för att kunna hämta någon till förhör regleras i 23 kap. 7 § rättegångsbalken. Ett beslut om hämtning kan under vissa förutsättningar aktualiseras om en person som har kallats till förhör inte inställer sig, eller, utan föregående kallelse, om den som ska hämtas riskerar att försvåra utredningen om han får kännedom om förhöret. Slutligen kan hämtning också beslutas om åtgärden är av synnerlig vikt

² För en utförligare genomgång, se Lindberg s. 149 ff.

för utredningen. Den sistnämnda typen av hämtning används oftast när det brådskar med ett förhör eller när flera personer ska förhöras samtidigt.

I likhet med vad vi har konstaterat ovan i fråga om medtagande till förhör anser vi att rätten att hämta till förhör också bör gälla generellt. En sådan ordning är nödvändig, eftersom Kustbevakningen föreslås få rätt att inleda och i mål av enkel beskaffenhet bedriva förundersökning. Beslut om hämtning till förhör fattas normalt av förundersökningsledaren, men rättegångsbalken lämnar ett visst utrymme för att polismän ska kunna besluta om hämtning. En kustbevakningstjänsteman har redan i dag denna rätt enligt 11 kap. 4 § vattenföreningenslagen. Alltså innebär inte heller rätten att hämta till förhör någon ny befogenhet.

Sammanfattningsvis föreslår vi att en kustbevakningstjänsteman ges samma rätt som en polisman att enligt 23 kap. 7 § rättegångsbalken besluta om hämtning till förhör.

I sammanhanget har vi också övervägt om man bör införa en regel som ger en förhørsledare hos Kustbevakningen samma rätt som en polisman att *besluta om vitesföreläggande* enligt 23 kap. 6 a § rättegångsbalken vid kallelse till förhör. Vi anser emellertid att rätten att besluta i sådana frågor ska förbehållas förundersökningsledare eller åklagare. Skälen för detta är flera. Ett är att rätten att använda vite är relativt ny och inte har fått något praktiskt genomslag. Det saknas därmed rättspraxis på området. Ett annat tungt vägande skäl är att de ställningstaganden som måste göras inför ett föreläggande är komplicerade. Vi anser inte att det är rimligt att i nuläget utvidga en kustbevakningstjänstemans befogenheter i detta avseende och avstår därför från att lägga fram ett sådant förslag. Däremot kan självfallet en förundersökningsledare vid Kustbevakningen i samma utsträckning som andra förundersökningsledare besluta om vitesföreläggande vid kallelse till förhör.

18.4 Gripande och hävande av ett beslut om gripande

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska ha samma rätt som en polisman att i brådslande fall gripa en person som är misstänkt för ett brott som ingår i det direkta verksamhetsområdet. Åtgärden ska skyndsamt anmälas till åklagaren. Den rätt och de skyldigheter i förhållande till den gripne som följer

av rättegångsbalken ska gälla för en kustbevakningstjänsteman i samma utsträckning som för en polisman, samt för Kustbevakningen i samma utsträckning som för en polismyndighet.

Gripande, som regleras i 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken, är ett självständigt tvångsmedel. I paragrafen föreskrivs att om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådskande fall³ gripa honom eller henne även utan anhållningsbeslut. Åtgärden innebär ett faktiskt frihetsberövande och syftar till att säkerställa att en misstänkt person inte hinner avlägsna sig innan åklagaren har hunnit ta ställning i anhållningsfrågan.⁴ Förutsättningarna för gripande som myndighetsåtgärd har beskrivits översiktligt i avsnitt 10.3.1.

En kustbevakningstjänsteman har redan i dag med stöd av olika författningar samma rätt som en polisman att gripa den som är misstänkt för brott (se bl.a. 2 § LKP och 11 kap. 5 § vattenföroreningslagen). Det är därför inte någon ny befogenhet. Detta talar för att en kustbevakningstjänsteman bör ges en generell rätt att i brådskande fall gripa en person för brott inom det direkta verksamhetsområdet. En annan sak är att flertalet av de brott som en kustbevakningstjänsteman föreslås få rätt att ingripa mot är bötesbrott. Sådana brott ska normalt inte leda till frihetsberövande, men kan i undantagsfall göra det. Ett exempel på när gripande kan aktualiseras är vid brott av en utlänning utan hemvist i Sverige.⁵ Ett annat exempel är om en misstänkt försöker fly från platsen. Mot bakgrund av det konkreta behov av tvångsmedlet som föreligger i verksamheten och att det rör sig om en befogenhet som en kustbevakningstjänsteman redan har i dag, anser vi det vara naturligt att denne ges samma rätt som en polisman att i brådskande fall gripa en person.

Den nuvarande regleringen utgår från att en gripen person alltid omedelbart överlämnas till polisen för fortsatta åtgärder. Om Kustbevakningen emellertid ges utökad rätt att inleda och bedriva förundersökning, och om kustbevakningstjänstemän i större utsträckning än nu kan åläggas att utföra förundersökningsåtgärder, följer också ett antal skyldigheter. Ett exempel är att en sådan tjänsteman kan åläggas att underrätta anhöriga till en anhållen person.

³ Angående den närmare innebörden av fara i dröjsmål (eller brådskande fall som det numera uttrycks), se SOU 1995:47 s. 165 ff.

⁴ Lindberg s. 195 ff.

⁵ För gripande krävs i dessa fall att det finns risk för att den misstänkte undandrar sig lagföring eller straff genom att bege sig från riket eller att denne är okänd och vägrar uppge namn eller hemvist.

För att den enskilde inte ska råka i ett sämre läge om denne grips av en tjänsteman vid Kustbevakningen bör regleringen utformas så att samma skyldigheter och rättigheter gäller, oavsett vilken myndighet som har beslutat om frihetsberövandet. En sådan ordning gäller för Tullverket enligt 21 § smugglingslagen.

Det sagda innebär inte att vi anser att Kustbevakningen ska ansvara för förvaring av frihetsberövade. Den uppgiften bör även i fortsättningen ligga på polisen och Kriminalvården. Däremot ska en kustbevakningstjänsteman kunna på uppdrag av åklagare genomföra vissa grundläggande åtgärder som krävs för att åklagaren ska kunna ta ställning till frågan om frihetsberövande, t.ex. delge brottsmisstanke och hålla förhör som, om åklagaren godtar det, kan ersätta ett anhållningsförhör. När det gäller förhör med frihetsberövade personer finns det emellertid anledning att ställa högre krav än annars, bl.a. mot bakgrund av Europakonventionens krav och den rättspraxis som har utbildats på det området. Både rätts-säkerhetsaspekter och det förhållandet att hanteringen av frihetsberövanden kräver särskild kompetens talar för att en kustbevakningstjänsteman inte annat än undantagsvis bör hålla förhör enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken, även om det inte finns något formellt hinder mot det. Vi anser att den uppgiften i största möjliga utsträckning bör utföras av polisen när det gäller de brottstyper som Kustbevakningen ingriper mot.

En ytterligare fråga är om det bör införas en generell regel som ger Kustbevakningen och dess tjänstemän rätt att häva beslut om gripande. En sådan regel finns i dag i vattenföroreningslagen. Det är enligt vår mening naturligt att utvidga regeln till att omfatta all brottsbekämpning. Tullverket har en motsvarande rätt enligt 21 § smugglingslagen och polismyndighet enligt 24 kap. 8 § tredje stycket rättegångsbalken.

Även om det praktiska behovet av en sådan regel kan ifrågasättas – särskilt mot bakgrund av att ett gripande så snabbt som möjligt ska anmälas till åklagare – gör sig samma argument gällande här som i fråga om polismyndighet, nämligen att om ett misstag har begåtts vid ett frihetsberövande bör administrativa rutiner inte få leda till att detta förlängs i onödan. Av samma skäl bör en kustbevakningstjänsteman själv kunna häva ett uppenbart felaktigt gripande under samma förutsättningar som gäller för en polisman. Vi föreslår därför att en sådan möjlighet införs. Förslaget innebär att den tjänsteman som har beslutat att gripa någon själv får häva beslutet om detta sker i omedelbar anslutning till gripandet. En

sådan situation kan vara att det omedelbart efter gripandet visar sig att den gripne är under 15 år eller att fel person har gripits. I de fall där gripandet bör hävas, men detta antingen inte upptäckts genast eller där frågan om hävande inte är uppenbar, får tjänstemannen endera underrätta åklagare eller vända sig till en behörig tjänsteman hos Kustbevakningen för att få beslutet om gripande hävt.

Rättegångsbalken ställer inte något krav på dokumentation av ett beslut om gripande. För polisens del finns ett sådant krav i 27 § polislagen. En motsvarande regel som föreskriver en skyldighet att föra protokoll över gripande bör införas i den nya lagen.

18.5 Förvar

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska ha samma rätt som en polisman att ta egendom i förvar. Åtgärden ska skyndsamt anmälas till förundersökningsledare eller åklagare.

Förvarstagande är en provisorisk åtgärd som syftar till att skapa en möjlighet för brottsutredande myndigheter att snabbt säkra lös egendom i avvaktan på ett beslut om kvarstad.

En polisman har i brådskande fall rätt att ta lös egendom i förvar (26 kap. 3 § rättegångsbalken). Om så skett ska åklagare skyndsamt underrättas om åtgärden. Normalt ankommer det på den polisman som har svarat för förvarstagandet att också underrätta åklagaren, t.ex. genom att skicka protokollet över åtgärden till åklagaren.

I propositionen Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet (prop. 2007/08:68), som vi redovisat i avsnitt 13.2.2, föreslår regeringen bl.a. att en tjänsteman vid Kustbevakningen, genom en ny bestämmelse i smugglingslagen, ska ges samma rätt som en polisman att ta egendom i förvar. Ett exempel på när tvångsmedlet kan behövas nämns i propositionen, nämligen då Kustbevakningen stoppar en båt i vilken det smugglas narkotika och där det samtidigt påträffas stora penningbelopp (s. 89). Om pengarna inte har direkt samband med brottet kan de inte tas i beslag som hjälpmedel eller utbyte. Behövs de inte heller som bevisning saknas möjlighet att ta pengarna i beslag. Förslaget är avsett att täppa igen en lucka i regleringen.

Den författningsändring som regeringen har föreslagit omfattar endast brott som anges i smugglingslagen. Enligt vår mening bör

rätten för en kustbevakningstjänsteman att i brådskande fall ta egendom i förvar gälla generellt. De argument som anförs i propositionen, bl.a. att tvångsmedlet är effektivt i kampen mot grovre brottslighet och att det är viktigt att kunna ta i förvar pengar, värdeföremål och liknande som påträffas, t.ex. vid verkställighet av kroppsvisitation eller annat tvångsmedel, har enligt vår mening relevans för hela den brottsbekämpande verksamheten som Kustbevakningen bedriver. Vi föreslår därför att en kustbevakningstjänsteman ges rätt att i brådskande fall ta egendom i förvar. Om så skett ska detta skyndsamt anmälas till undersökningsledaren eller åklagaren, som omedelbart ska pröva om egendomen ska förbli i förvar.

Om egendom har tagits i förvar måste åklagare omedelbart kopplas in för att kunna ta ställning till om kvarstad ska begäras hos domstol. Fristen för att begära kvarstad är kort. Detta utgör ett särskilt skäl att, även om saken rör ett brott som normalt kan utredas av Kustbevakningen, omedelbart överlämna förundersökningsledningen till åklagare.

18.6 Beslag och hanteringen av beslagtagna egendom

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska ha samma rätt som en polisman att ta egendom i beslag. Åtgärden ska skyndsamt anmälas till undersökningsledaren eller åklagaren. Egendom som har beslagtogs ska förvaras av Kustbevakningen, om inte annat är föreskrivet eller åklagaren bestämmer något annat.

Kustbevakningen ska, trots att frågan om förverkande inte hunnit prövas, omedelbart kunna sälja beslagtagna egendom som myndigheten förvarar i de fall där myndigheten är förundersökningsledare och

- egendomen inte kan vårdas utan fara för att den förstörs,
- vården av den är förenad med alltför stora kostnader, eller
- det annars finns särskilda skäl.

Sådan egendom ska i stället få förstöras, om

- den inte kan säljas,
- den kan befaras komma till brottslig användning, eller
- den annars är olämplig för försäljning.

Det ska finnas möjlighet till ersättning för sådan egendom som har sålts eller förstörts, men som inte förverkas.

Beslut om beslag

I avsnitt 10.3.3 har vi redogjort för rätten att tillfälligt ta hand om annans egendom genom beslag. Beslag är en vanlig form av tvångsmedel och får, om inte annat särskilt anges, endast beslutas inom ramen för en förundersökning.⁶

Med stöd av nuvarande reglering har en kustbevakningstjänsteman samma rätt som en polisman att ta egendom i beslag med stöd av bl.a. vattenföroreningslagen, smugglingslagen, jaktlagen och fiskelagen. Det är däremot tveksamt om regleringen i LKP i sig ger rätt att ta egendom i beslag.

Eftersom vi i avsnitt 17.6 har föreslagit att Kustbevakningen ges rätt att inleda förundersökning om brott inom det direkta verksamhetsområdet måste en kustbevakningstjänsteman kunna säkra bevisning genom beslag. En allmän rätt att besluta om beslag krävs för att kunna säkra både bevisning och framtida beslut om förverkande. Som vi tidigare har framhållit kan frågan om beslag aktualiseras redan vid en primärutredning.

Det finns alltså mycket starka skäl som talar för att en kustbevakningstjänsteman ska ha en generell rätt att besluta om beslag. Även om det är tveksamt om LKP ger stöd för ett sådant beslut har en kustbevakningstjänsteman, som nyss nämnts, redan en omfattande beslagsrätt med stöd av andra författningar. Vi föreslår mot denna bakgrund att en kustbevakningstjänsteman får samma rätt som en polisman har enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken att ta egendom i beslag. De krav som ställs i rättegångsbalken på dokumentation, underrättelse m.m. ska gälla för en kustbevakningstjänsteman på samma sätt som för en polisman. Det innebär bl.a. att frågan om beslaget ska bestå skyndsamt ska underställas förundersökningsledaren eller åklagare.

Hanteringen av beslagtagna egendom

LKP innehåller inte några regler om hur beslagtagna egendom ska hanteras. Detta är naturligt, eftersom ärendena alltid ska överlämnas till polisen så snabbt som möjligt. Om Kustbevakningen får rätt att inleda förundersökning vid fler typer av brott kommer emellertid också flera praktiska frågor som rör beslagen att behöva regleras.

⁶ För en utförlig genomgång av beslagsrätten, se Lindberg s. 364 ff.

I den nya lagen bör därför införas regler för Kustbevakningens hantering av beslag vid ingripanden inom det direkta verksamhetsområdet. När myndigheten endast biträder polisen eller Tullverket ska, liksom i dag, ansvaret övertas av den andra myndigheten så snabbt som möjligt. Reglerna om beslag bör i sak motsvara bestämmelserna i 23 och 24 §§ smugglingslagen. Det betyder först och främst att vi föreslår en regel om att beslagtagna egendom ska förvaras av Kustbevakningen, om inte annat är föreskrivet eller åklagaren bestämmer något annat. Om åklagare i större utsträckning än nu ska kunna utnyttja tjänstemän vid Kustbevakningen för att utföra förundersökningsåtgärder, t.ex. att genomföra slutförhör och delge förundersökningsmaterialet, kan det vara nödvändigt att bevara viss beslagtagna egendom hos Kustbevakningen, på samma sätt som Tullverket i dag hanterar vissa beslag. Detta kräver en uttrycklig reglering.

Vidare föreslår vi en bestämmelse som efter mönster av 24 § smugglingslagen ger Kustbevakningen rätt att, om förundersökningen leds av myndigheten, i vissa fall i förtid försälja egendom som skäligen kan antas bli förverkad. Detta ska gälla om egendomen inte kan vårdas utan fara för att den förstörs, vården av den är förenad med alltför stora kostnader, eller det annars finns särskilda skäl. Sådan egendom ska i stället få förstöras, om den inte kan säljas, om den kan befaras komma till brottslig användning, eller om den annars är olämplig för försäljning. En motsvarande reglering finns i dag för Tullverket, men inte för polisen. Polisen har problem till följd av att en sådan reglering saknas (se bl.a. SOU 1995:47 s. 451 ff.). Enligt vår mening är möjligheten till förtida försäljning, eller förstörande, särskilt viktig vid fiskebrott, där det av olika skäl kan vara svårt att hantera den beslagtagna egendomen. Mot bakgrund av de regler om hantering av beslag som finns bl.a. i smugglingslagen bör utgångspunkten vara att bestämmelserna i den av oss föreslagna lagen gäller om det inte finns avvikande reglering.

Vi återkommer i ett senare avsnitt till frågan om den särskilda rätten att förstöra alkoholhaltiga drycker som tagits i beslag vid bl.a. rattfylleri ska gälla även för Kustbevakningen (avsnitt 22.3).

Bestämmelser om förtida försäljning eller förstörande förutsätter att den som har drabbats av beslaget har rätt till ersättning om fel begås. Ägaren, eller annan rättsinnehavare, bör ha rätt till ersättning om egendom, som har sålts eller förstörts, sedermera inte förverkas. Om egendomen har sålts bör ersättning inte utgå

med högre belopp än vad försäljningen har inbringat. Om egendomen har förstörts ska ersättning lämnas med skäligt belopp.

Eftersom Kustbevakningen har rätt att bedriva förundersökning beträffande vissa brott enligt vattenföroreningslagen har myndigheten redan viss erfarenhet av beslagshantering. Den beslagshantering som aktualiseras på detta område är emellertid begränsad och avser närmast oljedagböcker eller små partier med oljeprover. Våra förslag kräver att Kustbevakningen delvis bygger upp nya rutiner, bl.a. för att kunna hantera en större mängd beslag och bringa ordning i beslagen. Det krävs också att det finns praktisk möjlighet att förvara beslagtagna egendom. Vilka rutiner som ska gälla och hur beslag närmare ska hanteras får bestämmas genom interna rutiner inom myndigheten. Eftersom både polisen och Tullverket har mångårig erfarenhet av att hantera beslag utgår vi från att Kustbevakningen tar tillvara de kunskaper som finns inom dessa myndigheter.

18.7 Avspärning m.m.

Vårt förslag: För säkerställande av utredning om brott ska en kustbevakningstjänsteman ha rätt att stänga till ett fartyg, en byggnad eller ett rum, förbjuda tillträde till visst område samt att meddela förbud mot att flytta visst föremål eller att någon annan liknande åtgärd vidtas.

I en brottsutredning kan det vara nödvändigt att t.ex. spärra av ett markområde för att säkerställa utredning om brottet. Ett beslut om avspärning av en plats, förbud mot tillträde eller annan motsvarande åtgärd förutsätter enbart att det har begåtts ett brott och att åtgärden är nödvändig för att säkerställa utredningen.⁷

En polisman får enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken spärra av visst område eller utfärda förbud bl.a. mot att flytta visst föremål. Det finns enligt vår mening skäl att överväga om inte en tjänsteman vid Kustbevakningen bör ges samma rätt.

Behov av att spärra av ett område kan t.ex. aktualiseras om ett fartyg av utredningsskäl inte bör flyttas från platsen innan man har hunnit göra en närmare undersökning av det, eller om Kustbevakningen för utredningsändamål behöver spärra av ett visst vattenom-

⁷ Lindberg s. 451.

råde. Likaså kan det ibland vara nödvändigt att spärra av ett visst utrymme inne i ett fartyg.

Med stöd av nuvarande lagstiftning kan en kustbevakningstjänsteman som uppträder som räddningsledare ha rätt att vidta sådana åtgärder, se 6 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Tullagen innehåller också en rätt att spärra av ett område. I det fallet syftar emellertid avspärrningen till att underlätta genomförandet av tullkontroll (6 kap. 9 § tullagen). Av det sagda följer att en kustbevakningstjänsteman redan har en viss erfarenhet av frågor som rör avspärrning, även om det är för andra ändamål än brottsutredning.

En avspärrning kan vara viktig för att klarlägga vem som har begått ett visst brott och för att säkerställa bevisning, t.ex. i form av spår från en brottsplats. Är det fråga om en brottsplats kan det krävas ett omedelbart beslut, för att åtgärden ska ge avsedd effekt. Mot den bakgrunden anser vi att det finns ett klart behov av att ge en kustbevakningstjänsteman rätt att spärra av och vidta liknande åtgärder i den brottsbekämpande verksamheten. Som framgått ovan är inte heller detta någon ny typ av befogenhet.

Vi anser således att det bör införas en bestämmelse som ger en kustbevakningstjänsteman samma rätt som en polisman har enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken att stänga till en byggnad eller ett rum, förbjuda tillträde till ett visst område eller att meddela förbud mot att flytta visst föremål eller att annan liknande åtgärd vidtas. Bestämmelsen bör utformas med särskild hänsyn till Kustbevakningens verksamhetsområde, vilket innebär att det bör tydligt framgå att den tar sikte även på fartyg.

18.8 Husrannsakan

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska ha samma rätt som en polisman att i brådskande fall – utan beslut av förundersökningsledare, åklagare eller rätten – företa husrannsakan. Åtgärden ska skyndsamt anmälas till den som har rätt att leda förundersökningen. De krav som i rättegångsbalken ställs på dokumentation, underrättelse m.m. ska gälla för en kustbevakningstjänsteman på samma sätt som för en polisman. Husrannsakan får genomföras även i de fall där påföljden för gärningen endast kan bestämmas till böter till följd av bestämmelserna i

den s.k. begränsningslagen. I lagen ska införas en hänvisning till den särskilda regleringen om husrannsakan i smugglingslagen.

Husrannsakan innebär en undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe i syfte att få fram bevisning eller att ta egendom i beslag. Husrannsakan får också göras för att söka efter en person. Förutsättningarna för husrannsakan regleras i 28 kap. 1 och 2 §§ rättegångsbalken, vilket vi redovisat närmare i avsnitt 10.3.4. En polisman har rätt att göra husrannsakan utan att det finns ett beslut av förundersökningsledare, åklagare eller rätten, om det är fara i dröjsmål och åtgärden inte gäller delgivning (28 kap. 5 § rättegångsbalken). En kustbevakningstjänsteman har motsvarande rätt enligt 2 § LKP, 11 kap. 7 § vattenföreningenslagen och 26 § smugglingslagen.

Det kan i Kustbevakningens verksamhet uppstå behov av husrannsakan bl.a. vid ingripanden mot sjöfylleri, där syftet är att söka efter alkoholhaltiga drycker som kan tas i beslag. Vid utredning av frågor som rör fartygs beskaffenhet och framförande kan handlingar som rör fartyget behöva eftersökas. Detsamma gäller vid utredning av vattenförening, där det även kan krävas husrannsakan för att undersöka vissa utrymmen inne i ett fartyg. Det kan också vara nödvändigt att göra husrannsakan t.ex. vid ingripande mot jaktbrott, för att efterforska om det finns ytterligare jaktbyten eller vapen ombord på en båt. Dessutom kan en kustbevakningstjänsteman i brådskande fall nödgas göra husrannsakan för att eftersöka en person som ska gripas.

Enligt regeringens förslag ska en kustbevakningstjänsteman från den 1 juli 2008 ges samma rätt som en polisman att göra husrannsakan vid misstanke om rattfylleri.⁸ Avsikten är främst att ge tjänstemännen möjlighet att göra husrannsakan i fordon t.ex. för att gripa en misstänkt eller beslagta egendom eller för att kunna göra kroppsbesiktning på den som efter ett positivt sållningsprov låser in sig i sitt fordon. Förslaget rör endast brott enligt 4 och 4 a §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, dvs. rattfylleri och grovt rattfylleri. I avsnitt 13.2.1 redogör vi närmare för förslaget.

Det är ett viktigt led i en effektiv förundersökning att kunna göra husrannsakan i brådskande situationer. Den rätten har en kustbevakningstjänsteman redan i dag. Av exemplen ovan framgår att det finns situationer där en kustbevakningstjänsteman kan be-

⁸ Prop. 2007/08:53 s. 53 f. och s. 85.

höva göra husrannsakan omedelbart. Behovet ökar om Kustbevakningen får rätt att inleda och, vid brott av enkel beskaffenhet, bedriva förundersökning för fler brottstyper än nu. Rätten att göra husrannsakan bör enligt vår mening gälla generellt inom det direkta verksamhetsområdet. Bestämmelsen bör utformas så att en kustbevakningstjänsteman i princip ges samma rätt som en polisman enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken, att omedelbart företa en husrannsakan om det är fara i dröjsmål. De krav som i rättegångsbalken ställs på dokumentation, underrättelse m.m. ska gälla för en kustbevakningstjänsteman på samma sätt som för en polisman.

Eftersom arbetsuppgifterna för polisen och Kustbevakningen skiljer sig något åt, bör bestämmelsen om husrannsakan utformas så att den passar för kustbevakningstjänstemännens verksamhet. En grundläggande förutsättning för beslut om husrannsakan är att det kan följa fängelse på brottet. Begränsningslagen,⁹ som tillkom vid Sveriges tillträde till havsrättskonventionen, innebär att i vissa fall endast böter får dömas ut för brott som begås på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten. Eftersom Kustbevakningens verksamhetsområde omfattar den ekonomiska zonen kan en kustbevakningstjänsteman behöva genomföra husrannsakan ombord på ett fartyg som befinner sig där. Det krävs därför en specialregel om husrannsakan i den ekonomiska zonen enligt vilken husrannsakan får göras ombord på ett utländskt fartyg, trots att påföljden för gärningen till följd av Sveriges internationella åtaganden endast kan bestämmas till böter. En sådan bestämmelse finns redan nu i 11 kap. 7 § första stycket vattenföreningenslagen. Vi föreslår att en motsvarande regel tas in i den nya lagen. Förutom att regeln dispenserar från kravet på fängelse i straffskalan ska samma rättsliga förutsättningar för beslut om husrannsakan gälla.

Vi anser inte att det finns skäl att införa en bestämmelse om utvidgad rätt till husrannsakan som motsvarar den som finns i 26 § andra stycket smugglingslagen. Genom den bestämmelsen utökas rätten att göra husrannsakan i förhållande till rättegångsbalken. Paragrafen ger rätt att genomföra husrannsakan i vissa utrymmen även vid bötesbrott. Smugglingslagens utsträckta rätt till husrannsakan gäller för såväl polisman som tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen, men förutsätter ett beslut av undersökningsledare, åklagare eller rätten, om det inte är fara i dröjsmål. Bestäm-

⁹ Lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg.

melsen har utformats efter de särskilda förhållanden som gäller vid bekämpning av brott mot tullagstiftningen och då särskilt möjligheten att i magasin, upplagsbodar eller uthus kunna söka efter varor i förverkandesyfte. Det är svårt att se något allmänt behov av en motsvarande reglering. Vi avstår därför från att lägga fram ett sådant förslag. Däremot finns det skäl att i den nya lagen erinra om den särskilda regleringen i smugglingslagen.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså dels att en kustbevakningstjänsteman ska ha samma rätt som en polisman har enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken att i brådskande fall företa husrannsakan med anledning av brott inom det direkta verksamhetsområdet, dels att husrannsakan ska få företas även om påföljden för gärningen endast kan bestämmas till böter till följd av bestämmelserna i begränsningslagen. Vidare anser vi att det i den nya lagen bör erinras om att det vid brott enligt smugglingslagen eller andra brott som avses i den lagen finns särskilda bestämmelser om husrannsakan.

18.9 Kroppsvisitation

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska ha samma rätt som en polisman att i brådskande fall besluta om kroppsvisitation. Rättegångsbalkens rättigheter för den enskilde och skyldigheter för en polisman i fråga om verkställigheten av en kroppsvisitation ska gälla för en kustbevakningstjänsteman.

Sådan kroppsvisitation som beslutas med stöd av rättegångsbalken utgör ett straffprocessuellt tvångsmedel. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken). De närmare förutsättningarna för tvångsmedlet har vi redovisat i avsnitt 10.3.5.

En kustbevakningstjänsteman har inte någon allmän rätt att besluta om kroppsvisitation. Enligt 27 § första stycket smugglingslagen har dock en kustbevakningstjänsteman samma rätt som en polisman eller en tulltjänsteman att i brådskande fall ("vid fara i dröjsmål") besluta om kroppsvisitation vid misstanke om brott som anges i den lagen.

Frågan om lämpligheten i att en kustbevakningstjänsteman får besluta om kroppsvisitation togs upp när Kustbevakningen gavs

rätt att bedriva förundersökning om brott mot vattenföreningsslagen (prop. 2000/01:139 s. 99, se även SOU 1998:158 s. 474). Regeringen ansåg då att det inte fanns tillräckliga skäl för att ge kustbevakningstjänstemän rätt att besluta om ett så ingripande tvångsmedel som kroppsvisitation. Regeringen konstaterade därvid att det var svårt att förutse situationer där saken skulle ha sådan angelägenhetsgrad och vara av så brådskande natur att frågan inte skulle hinna underställas undersökningsledaren.

Frågan är om det nu finns skäl att göra en annan bedömning. Det som talar för att ge en kustbevakningstjänsteman rätt att i brådskande fall besluta om kroppsvisitation är – förutom att vederbörande redan har den rätten enligt annan lagstiftning – framför allt att kroppsvisitation ofta måste användas för att söka efter egendom som kan tas i beslag. Enligt regeringens förslag till ändringar i rättegångsbalken (se avsnitt 13.2.2) kommer kroppsvisitation att kunna användas också för att söka efter egendom som kan tas i förvar. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2008.¹⁰ Vidare ingår kroppsvisitation i de befogenheter som en kustbevakningstjänsteman föreslås få vid ingripanden mot rattfylleri och sjöfylleri.¹¹

Om man ser på alla de brottstyper som Kustbevakningen ska ingripa mot och behovet av att kunna söka efter både egendom som kan tas i beslag och egendom som kan tas i förvar blir bedömningen en annan, än om man enbart ser till behovet av tvångsmedel för att utreda brott mot vattenföreningsslagen. Vid flera typer av brott, som det åligger Kustbevakningen att bekämpa, kan det vara nödvändigt att snabbt genomföra en kroppsvisitation, t.ex. för att söka efter vissa föremål. Det finns alltså ett reellt behov av att kunna använda detta tvångsmedel vid fler brott än dem som anges i smugglingslagen. Vidare kan verkställigheten av kroppsvisitation ibland ligga mycket nära en husrannsakan. Det kan vara svårt både att på förhand avgöra vilket tvångsmedel som ska användas och att praktiskt särskilja åtgärderna. En typisk gränsdragningsituation kan uppstå om en person påträffas i närheten av en låst väska. Kan man knyta väskan till personen i fråga ska reglerna om kroppsvisitation tillämpas. I annat fall krävs det beslut om husrannsakan för undersökning av väskan. En kustbevakningstjänsteman får i dag, vid ingripanden med stöd av LKP, besluta om det ena tvångsmedlet men inte det andra.

¹⁰ Prop. 2007/08:68.

¹¹ Prop. 2007/08:53.

Frågan är då om de skäl som talar för att en kustbevakningstjänsteman bör ha generell rätt att i brådskande fall besluta om kroppsvisitation uppväger det ökade intrånget i den personliga integriteten. Vi anser att så är fallet. Vi föreslår därför att en kustbevakningstjänsteman ges samma rätt som en polisman att i brådskande fall besluta om kroppsvisitation. De rättigheter som gäller för enskilda och de skyldigheter som följer av rättegångsbalkens regler i fråga om verkställighet av kroppsvisitation ska gälla för en kustbevakningstjänsteman. Det innebär bl.a. krav på dokumentation (28 kap. 9 och 13 §§ rättegångsbalken).

Vi återkommer i avsnitt 19.5 till sådan kroppsvisitation som görs i skydds- och identifieringssyfte.

18.10 Kroppsbesiktning

Vår bedömning: En kustbevakningstjänsteman ska inte ges samma rätt som en polisman att i brådskande fall besluta om kroppsbesiktning, såvida detta inte följer av en särskild författning.

Kroppsbesiktning definieras som en undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov (28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken). De närmare förutsättningarna för tvångsmedlet redovisas i avsnitt 10.3.6.

En polisman får i brådskande fall besluta om kroppsbesiktning (28 kap. 13 § rättegångsbalken). Någon motsvarande bestämmelse finns inte i LKP. Frågan är om det i Kustbevakningens verksamhet finns ett praktiskt behov av att en kustbevakningstjänsteman kan besluta om kroppsbesiktning i brådskande fall.

Bland de brottstyper som Kustbevakningen för närvarande får ingripa mot är det framför allt smugglingsbrotten som kan aktualisera beslut om kroppsbesiktning. Genom regleringen i 27 § smugglingslagen har en kustbevakningstjänsteman redan i dag samma rätt som en polisman eller en tulltjänsteman att besluta om kroppsbesiktning vid misstanke om något av de brott som anges i den lagen. En generell reglering kräver att det är motiverat med en ökad användning av kroppsbesiktning för andra brottstyper. Vi har svårt att se något sådant behov utifrån vårt förslag om vad som ska ingå i

det direkta verksamhetsområdet. Med hänsyn till att kroppsbesiktning innebär ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten bedömer vi att det för närvarande inte är motiverat att införa en generell rätt för kustbevakningstjänstemän att besluta om kroppsbesiktning.

Förslaget om Kustbevakningens ökade möjligheter att ingripa mot rattfylleri och sjöfylleri (se avsnitt 13.2.1) ger en kustbevakningstjänsteman rätt att, på samma sätt som en polisman, med stöd av 28 kap. 13 § rättegångsbalken i brådskande fall besluta om kroppsbesiktning. Som tidigare nämnts följer med förslaget dessutom rätten att göra husrannsakan för att söka efter den som ska underkastas kroppsbesiktning (se avsnitt 18.8). Detta föranleder inte någon annan bedömning i fråga om det finns ett allmänt behov för kustbevakningstjänstemän att kunna besluta om kroppsbesiktning. Om förslagen i propositionen antas, kommer det sannolikt att leda till att tjänstemän vid Kustbevakningen beslutar om kroppsbesiktning i större utsträckning än i dag.

18.11 Annan undersökning

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska ha samma rätt som en polisman att genomföra annan undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken.

I Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet kan det också bli aktuellt att undersöka andra ställen än sådana som omfattas av regeln om reell husrannsakan. Undersökning av andra ställen än "hus, rum eller slutet förvaringsställe" får företas av en polisman med stöd av 28 kap. 10 § rättegångsbalken.

Regeringen har ansett att bestämmelsen i 28 kap. 10 § rättegångsbalken ska kunna tillämpas vid en undersökning av däck och öppna lastutrymmen på ett fartyg vid utredning av brott mot vattenföroreningslagen (prop. 2000/01:139 s. 110). Mot den bakgrunden – och sedan regeringen konstaterat att en kustbevakningstjänsteman bör ha i huvudsak samma befogenheter som en polisman att vidta åtgärder i samband med en förundersökning – infördes en regel om detta i 11 kap. 8 § vattenföroreningslagen. Vid andra typer av brott har en kustbevakningstjänsteman inte någon

rätt att utföra en sådan åtgärd, fränsett om undersökningen sker på uppdrag av åklagare eller annan förundersökningsledare.

Vi anser att en kustbevakningstjänsteman har ett generellt behov av att, utan föregående beslut av förundersökningsledare, kunna undersöka bl.a. däckets på ett fartyg och öppna lastutrymmen för en effektiv brottsbekämpning. Vi föreslår därför en generell regel, som inom det direkta verksamhetsområdet ger en kustbevakningstjänsteman samma rätt som en polisman att enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken genomföra annan undersökning.

18.12 Preja, borda och inbringa fartyg till hamn

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska få preja, borda och hålla kvar ett fartyg under den tid som behövs för att hålla förhör eller använda tvångsmedel. Ett fartyg ska också få bringas in till hamn, om det uppenbart behövs för att en sådan åtgärd ska kunna vidtas. En åtgärd av detta slag ska omedelbart hävas om det inte längre föreligger behov av den. Ett fartyg ska inte få hållas kvar mer än sex timmar utan att den tjänsteman som har beslutat om åtgärden anmäler denna till sin förman för prövning av om beslutet ska bestå.

Med stöd av nuvarande reglering har en kustbevakningstjänsteman rätt att stoppa och visitera ett fartyg, eller inbringa det till svensk hamn, om det är uppenbart att åtgärden behövs för att tjänstemannen ska kunna vidta primäråtgärder, medta någon till förhör, gripa någon eller företa husrannsakan för brott som omfattas av lagens tillämpningsområde (4 § LKP). En liknande regel finns i vattenföreningenslagen (11 kap. 14 §). Enligt den sistnämnda bestämmelsen får en tjänsteman vid Kustbevakningen stoppa ett fartyg och hålla kvar det under den tid som behövs för att genomföra förhör eller använda tvångsmedel. Om det uppenbart behövs för att åtgärden ska kunna vidtas får fartyget även bringas in till hamn. Vidare kan nämnas att det i kontrollverksamhet med stöd av tullagen finns en rätt att preja fartyg (6 kap. 6 § tullagen), vilken emellertid inte är avsedd att användas vid misstanke om brott.

För att Kustbevakningen ska kunna bedriva ett effektivt brottsbekämpande arbete och snabbt kunna säkra bevis och inleda förundersökning behövs det enligt vår mening liksom i dag en allmän

reglering som ger en kustbevakningstjänsteman rätt att preja och borda ett fartyg samt att hålla kvar det under den tid som behövs för att hålla förhör eller använda tvångsmedel. I vissa fall kan det vara nödvändigt att föra in ett fartyg till hamn för att genomföra en sådan åtgärd. Det kan t.ex. vara nödvändigt att låta specialister genomsöka vissa utrymmen eller kontrollera viss utrustning. Även en sådan rätt bör enligt vår mening gälla generellt, för att Kustbevakningen ska kunna utföra sitt uppdrag.

Begreppet fartyg räcker enligt vår mening som klassificering för att Kustbevakningen ska kunna stoppa olika typer av färdmedel som används till sjöss, vilket vi återkommer till i författningskommentaren.

Vi vill särskilt framhålla att vi anser att ett beslut om att inbringa ett fartyg i hamn också innefattar rätten att borda fartyget, eftersom en sådan åtgärd utgör en naturlig del av verkställigheten av beslutet. Kustbevakningen måste nämligen genom sin närvaro ombord kunna säkerställa att fartyget förs in till hamn. Verkställighet av vissa tvångsmedel kan också kräva bordning.

Vi föreslår alltså att en kustbevakningstjänsteman ges en generell rätt att preja, borda och hålla kvar ett fartyg under den tid som behövs för att hålla förhör eller använda tvångsmedel. Vi föreslår vidare att en kustbevakningstjänsteman ges rätt att bringa in ett fartyg till hamn om det uppenbart behövs för att kunna vidta sådana åtgärder.

Med tanke på de stora kostnader som kan vara förenade med de föreslagna åtgärderna anser vi att det är motiverat att en omprövning av beslutet görs efter viss tid. Vi menar att det inte är rimligt att ett fartyg hålls kvar mer än sex timmar, utan att beslutets riktighet prövas av en högre tjänsteman. Vi föreslår därför att en bestämmelse om förmansprövning införs. Enligt vår mening bör förmansprövning av detta slag utföras av någon som inte ingår i besättningen eller arbetslaget. Vi tänker oss att prövningen ska göras antingen av det vakthavande befäl som tjänstgör dygnet runt i varje region eller av Kustbevakningens förundersökningsledare, vilka har ett beredskapssystem. Om åtgärden inte redan har upphört, ska förmannen omedelbart pröva om beslutet ska bestå. De närmare anvisningarna för hur bestämmelsen praktiskt ska tillämpas får utarbetas av myndigheten.

18.13 Stoppa fartyg, fordon eller annat transportmedel

Vårt förslag: För att verkställa ett tvångsmedel eller vidta annan åtgärd ska en kustbevakningstjänsteman ha rätt att stoppa ett fartyg, fordon eller ett annat transportmedel om det

1. finns anledning att anta att någon som färdas i detta har gjort sig skyldig till brott,

2. av någon annan anledning behövs för att lagligen kunna ingripa mot någon som färdas i transportmedlet, genom att beröva honom eller henne friheten, på annat sätt inskränka hans eller hennes rörelsefrihet eller underkasta honom eller henne kroppsvisitation eller kroppsbesiktning,

3. behövs för att genomföra husrannsakan, eller

4. behövs för att i den brottsbekämpande verksamheten med stöd av särskild reglering kontrollera ett fartyg, ett fordon eller ett annat transportmedel, dess förare eller lasten på detta.

En kustbevakningstjänsteman har enligt bl.a. 4 § LKP och 11 kap. 14 § vattenföreningenslagen en uttrycklig rätt att stoppa fartyg för att kunna vidta en åtgärd.

Enligt 22 § polislagen har en polisman numera rätt att stoppa ett fordon eller annat transportmedel om förutsättningar att inleda förundersökning är uppfyllda (p 1), om någon som färdas i fordonet t.ex. ska tas med till förhör eller gripas (p 2), om husrannsakan ska genomföras med stöd av rättegångsbalkens eller polislagens regler (p 3) eller för att reglera trafiken eller för att kontrollera fordon eller förare enligt särskild reglering i t.ex. trafikförordningen (p 4). Av förarbetena kan inte utläsas om bestämmelsen har varit avsedd att användas för att stoppa fartyg, men den tillämpas på det sättet.

Även en tjänsteman vid Kustbevakningen kan i dag i vissa fall stoppa fordon. En sådan rätt föreligger bl.a. med stöd av reglerna i tullagen, lagen om transport av farligt gods och inregränslagen. Vidare kan noteras att en kustbevakningstjänsteman vid fiskerikontroll eller annan övervakning av fiskelagens bestämmelser har rätt att få tillträde till ett fordon, men saknar en uttrycklig rätt att stoppa fordonet (34 § andra stycket fiskelagen). I andra fall än de nu angivna får en kustbevakningstjänsteman inte stoppa fordon. Någon motsvarighet till polisens generella rätt att med stöd av 22 §

polislagen stoppa fordon och andra transportmedel i brottsbekämpande syfte finns således inte.

Under lång tid diskuterades frågan om det för polisens del krävdes en särskild regel om rätten att stoppa fordon för att exempelvis genomföra husrannsakan i fordonet eller gripa en person som färdades i detta, eller om beslutet om tvångsmedel automatiskt medförde en sådan rätt (SOU 1993:60 s. 225 f.). Efter förslag av Polirättsutredningen infördes en bestämmelse om rätt att stoppa fordon i 22 § polislagen. Detta motiverades bl.a. med att det är fråga om en inskränkning i rörelsefriheten som påverkar alla som befinner sig i fordonet och att en sådan rätt att ingripa av konstitutionella skäl bör regleras i lag. Även risken för att utomstående skadas vid ingripandet ansågs vara ett skäl för lagreglering (prop. 1996/97:175 s. 63).

Mot bakgrund av att Kustbevakningen redan har rätt att inte bara stoppa fartyg utan också fordon och andra transportmedel för andra ändamål bör det inte finnas något som hindrar att en bestämmelse som i princip motsvarar 22 § polislagen förs in i den nya regleringen. Det finns ett konkret behov av att kunna stoppa fordon i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet bl.a. för att kunna verkställa straffprocessuella tvångsmedel som riktas mot någon i fordonet eller om det finns förutsättningar att inleda förundersökning mot någon för bristfällig last eller otillåten transport av farligt gods. Vi anser emellertid att den nya regleringen för Kustbevakningen bör avvika från polislagens bestämmelse på en punkt. Det gäller en polismans rätt att stoppa ett fordon eller annat transportmedel för att reglera trafiken (första ledet i p 4). Något behov av en sådan rätt kan inte anses föreligga för en kustbevakningstjänsteman. Vad som i övrigt föreskrivs i 22 § polislagen bör enligt vår mening ha motsvarighet i den nya lagen. Vi föreslår alltså att en kustbevakningstjänsteman ska ha rätt att stoppa ett fartyg, fordon eller annat transportmedel *dels* om det finns anledning att anta att någon som färdas i detta har gjort sig skyldig till brott, *dels* om det av någon annan anledning behövs för att med laga stöd ingripa mot någon som färdas i detta, genom frihetsberövande, annan inskränkning i rörelsefriheten eller kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, *dels ock* om det behövs för att genomföra husrannsakan i detta. Detsamma bör gälla om det är nödvändigt att stoppa fartyget, fordonet eller transportmedlet för att i brottsbekämpande syfte kontrollera dess förare eller dess last med stöd av särskild reglering.

Vi återkommer i avsnitt 21.13.6 till frågan om rätten att stoppa fordon och andra transportmedel för kontroll och tillsyn.

18.14 Rapporteringsskyldighet och rapportteftergift

18.14.1 Rapporteringsskyldighet

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska ha samma skyldighet som en polisman att rapportera brott inom det direkta verksamhetsområdet. En sådan bestämmelse bör finnas i lag.

En kustbevakningstjänstemans skyldighet att rapportera till sina överordnade om misstänkta brott regleras för närvarande i 3 § andra stycket förordningen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning. Paragrafen är utformad efter mönster av motsvarande regler för polismän och tulltjänstemän. Vattenföroreningslagen innehåller inte någon motsvarande bestämmelse, men däremot lagstiftningen på tullområdet, som uttryckligen omfattar även kustbevakningstjänstemän (11 kap. 7 § tullagen).

Av rapporteringsskyldigheten följer en ovillkorlig skyldighet att rapportera eventuella brott. Det enda undantaget är brott för vilka tjänstemannen har meddelat rapportteftergift. Rapporteringsskyldigheten fullgörs normalt genom att en brottsanmälan upprättas.

Även om den nuvarande rapporteringsskyldigheten enbart gäller för sådana brott som omfattas av 1 § LKP eller smugglingslagen är det fråga om huvuddelen av Kustbevakningens verksamhet. Det är naturligt att ha en generell reglering av rapporteringsskyldigheten i den nya reglering som vi föreslår. Skyldigheten bör således omfatta alla brottstyper som ingår i det direkta verksamhetsområdet. En regel om rapporteringsskyldighet har dessutom så stor principiell betydelse att den bör finnas i lag, vilket är fallet med motsvarande regler för polismän och tulltjänstemän (se 9 § första stycket polislagen och 11 kap. 7 § första stycket tullagen).

Rapporteringsskyldighet kommer dock i praktiken att skilja sig åt beroende på om brottet ingår i det direkta eller indirekta verksamhetsområdet. En tjänsteman som ingriper mot ett brott som omfattas av myndighetens självständiga uppgifter, dvs. som ingår i bilagan till lagen, bör ha formell skyldighet att rapportera till sin förman så snart det kan ske.

Om en kustbevakningstjänsteman ingriper som biträde åt annan myndighet ska vidtagna åtgärder och ingripanden i stället rapporteras till den behöriga myndigheten. Här är det dock fråga om en skyldighet av annat slag, nämligen en redovisning av överenskomna insatser.

18.14.2 Rapporteftergift

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska inom det självständiga verksamhetsområdet ha samma rätt som en polisman att meddela rapporteftergift. Bestämmelsen härom bör finnas i lag.

En fråga som hänger nära samman med rapporteringsskyldigheten är rätten att i vissa fall underlåta att rapportera brott, s.k. rapporteftergift. Med detta avses rätten att underlåta att rapportera ett brott till närmaste förman samt en förmans rätt att underlåta att sända en rapport vidare till åklagare. Med stöd av 3 § andra stycket förordningen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning har en kustbevakningstjänsteman i dag samma möjligheter som en polisman att meddela rapporteftergift.

Institutet rapporteftergift var enligt förarbetena till polislagen ursprungligen avsett för fall där den felande hade begått brott på grund av glömska, missuppfattning eller förbiseende (prop. 1983/84:111 s. 41 f.). Även brott som begåtts avsiktligt kunde ibland bedömas som obetydliga med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Regleringen av en polismans rätt att meddela rapporteftergift har med tiden fått en något annorlunda utformning och regleras numera i polislagen (9 § andra stycket). Den omfattar dock alljämt endast brott som med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydliga och som uppenbart inte skulle föranleda annan påföljd än böter.

I förarbetena till polislagen uttalade regeringen bl.a. att principen om rapporteftergift är av sådan allmän betydelse att den bör återspeglas i lag (a. prop. s. 41). Ett motsvarande resonemang har förts vid tullagens tillkomst, varvid också hänvisades till polislagens reglering (11 kap. 7 § andra stycket och prop. 1999/2000:126 s. 105 ff.). Vi ansluter oss till dessa bedömningar. En kustbevakningstjänstemans rätt att meddela rapporteftergift bör därför

regleras i lag. Några ändringar i sak i förhållande till dagens regler bör inte göras.

Vi återkommer i avsnitt 21.12 till frågan om rapporteftergift i situationer där det uppstår brottsmisstanke vid kontroll eller tillsyn.

19 Medel för att genomföra en tjänsteåtgärd

19.1 Allmänna utgångspunkter

Genomförandet av en tjänsteåtgärd, främst inom den brottsbekämpande verksamheten, men också vid ordningshållning, kan ytterst komma att kräva att åtgärden genomdrivs med tvång eller våld. Ibland kan en kustbevakningstjänsteman t.ex. behöva använda våld för att stoppa fartyg eller fordon (se avsnitt 18.13). Verkställigheten av vissa tvångsmedel, framför allt husrannsakan, kan innebära att utrymmen måste öppnas med våld. Likaså kan det vara nödvändigt för en kustbevakningstjänsteman att använda våld för att genomföra ett omhändertagande eller avlägsnande i ordningshållande syfte. Även vid ett administrativt ingripande som övergår i en brottsutredning kan rätten att använda våld aktualiseras.

En grundläggande förutsättning för att få använda våld är att andra medel har visat sig vara otillräckliga för att genomföra tjänsteåtgärden. I vissa situationer kan ingripandet leda till att t.ex. fängsel eller vapen används som ett medel i våldsanvändningen.

Ett viktigt inslag i samband med framför allt gripande och omhändertagande är att tjänstemannen i skyddssyfte visiterar personen för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Enligt nuvarande reglering har en kustbevakningstjänsteman viss rätt att använda våld och att företa skyddsvisitering, både med stöd av LKP och polislagen men också enligt viss annan lagstiftning. Det finns emellertid skäl att närmare diskutera frågor som rör en kustbevakningstjänstemans möjligheter att genomföra tjänsteåtgärder mot den enskildes vilja. I detta avsnitt behandlar vi inledningsvis nödvärnsrätten (avsnitt 19.2) och därefter allmänna principer för ingripanden mot enskilda (avsnitt 19.3). I avsnitt 19.4 går vi närmare in på våldsanvändning som medel för att genomföra en tjänsteåtgärd. Rätten att använda våld redovisas i avsnitt 19.4.1. Vi övergår därefter

till att diskutera olika hjälpmedel och redogör för användningen av fängsel (avsnitt 19.4.2), skjutvapen (avsnitt 19.4.3), pepparspray (avsnitt 19.4.4) och andra hjälpmedel vid våldsanvändning (avsnitt 19.4.5). Sist i avsnittet behandlar vi en kustbevakningstjänstemans rätt att kroppsvisitera en person i skydds- och identifieringssyfte (avsnitt 19.5).

De bedömningar och förslag som vi redovisar i detta avsnitt gäller såväl myndighetens brottsbekämpande som dess ordningshållande verksamhet. Vilka medel som får användas för att genomföra en tjänsteåtgärd i kontroll- och tillsynsverksamheten utvecklas i avsnitt 21.13.

19.2 Nödvärnsrätten

Rätten för en kustbevakningstjänsteman att, i likhet med en polisman, använda våld i tjänsteutövningen bör betraktas utifrån den generella rätt att i vissa situationer bruka visst våld som följer av bestämmelserna om nödvärn i 24 kap. 1 § brottsbalken och om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken. Rätten rätt till nödvärn och rätten att i nödsituationer bryta mot lagstiftningen gäller för alla medborgare, således även för den som handlar i tjänsten.

Regleringen av nödvärn och nöd kompletteras genom bestämmelserna i 10 § polislagen om polismäns rätt att använda våld för att genomföra tjänsteåtgärder. Paragrafen utgör numera den rättsliga grunden inte bara för polisens rätt att använda våld, utan även för vissa andra som har motsvarande rätt. Enligt 29 § polislagen gäller detta bl.a. kustbevakningstjänstemän.

Polislagens bestämmelser om laga befogenhet samverkar med ansvarsfrihetsgrunderna i 24 kap. brottsbalken. Detta innebär bl.a. att bestämmelsen om s.k. nödvärnsexcess i 24 kap. 6 § brottsbalken gäller även för en polisman. En polisman som har använt större våld än vad som är medgivet enligt 10 § polislagen kan ändå gå fri från ansvar, om omständigheterna var sådana att denne svårligen kunde besinna sig. Även i situationer där polismannen trodde sig vara i en situation som tillät våldsutövning och, i denna inbillade situation, gjorde för mycket på grund av svårigheten att besinna sig, kan ansvarsfrihet inträda (prop. 1993/94:130 s. 72).

När en polisman med stöd av 10 § polislagen har rätt att företa en annars straffbelagd handling, så har, enligt 24 kap. 5 § brottsbalken, var och en som hjälper polismannen samma rätt.

Vad som nu har sagts gäller i allt väsentligt också för en kustbevakningstjänsteman. Den allmänna rätten att använda våld med stöd av brottsbalkens ansvarsfrihetsregler utgör ett viktigt komplement till den våldsrätt vi behandlar i det följande.

19.3 Allmänna principer för ingripanden

Vårt förslag: Den nya lagen ska reglera de allmänna principer som ska gälla för ingripanden mot enskilda.

När polislagen infördes ansåg lagstiftaren att det behövdes en särskild bestämmelse som gav uttryck för de grundläggande principer som alltid bör gälla i förhållandet mellan å ena sidan polisen och å andra sidan medborgarna (se prop. 1983/84:111 s. 78). Bestämmelsen, som togs in i 8 § polislagen, föreskriver att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift alltid ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas ska detta ske endast i den form och i den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Bestämmelsen ger alltså uttryck för såväl proportionalitetsprincipen som behovsprincipen. Behovsprincipen innebär att det alltid ska finnas ett konkret behov av den åtgärd som vidtas och att det avsedda syftet i princip inte kan uppnås med andra, mindre ingripande medel. Proportionalitetsprincipen innebär att åtgärden ifråga om art och varaktighet ska stå i rimlig proportion till det önskade resultatet. Dessutom föreskrivs att polisen aldrig har rätt att grunda ingripanden mot enskilda, i strid med de fri- och rättigheter som enligt 2 kap. regeringsformen tillkommer medborgarna, enbart på de allmänna principerna i polislagen.

De allmänna principer för ingripanden mot enskilda som gäller i polisens verksamhet ger uttryck för grundläggande och för den enskilde viktiga rättssäkerhetsprinciper. De uttrycker också ett etiskt och humanitärt förhållningssätt som är betydelsefullt för en myndighet som utövar statens maktbefogenheter. Dessa allmänna principer har givetvis lika stor betydelse vid de ingripanden som görs av kustbevakningstjänstemän. En modern reglering för Kustbevakningens verksamhet bör därför innehålla en motsvarande bestämmelse.

Vi anser alltså att det bör införas en särskild bestämmelse som ger uttryck för de allmänna principer som ska gälla för ingripanden

mot enskilda i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. En kustbevakningstjänsteman ska endast få ingripa mot enskilda och vidta åtgärder som behövs och är proportionerliga samt har stöd i lagstiftningen.

19.4 Våldsanvändning

19.4.1 Rätten att använda våld

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, ha rätt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. tjänstemannen möts med våld eller hot om våld,
2. någon som med stöd i lag ska berövas friheten försöker undkomma eller kustbevakningstjänstemannen annars möts av motstånd när ett sådant frihetsberövande ska verkställas,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,
4. kustbevakningstjänstemannen med stöd i lag ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid husrannsakan,
5. kustbevakningstjänstemannen med stöd i lag ska stoppa ett fartyg, fordon eller annat transportmedel eller ska kontrollera ett fartyg eller fordon eller dess last, eller
6. kustbevakningstjänstemannen annars med stöd i lag ska bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område.

En tjänsteåtgärd kan ibland behöva genomföras med våld. Ett vardagligt exempel är att en dörr eller en låst låda måste brytas upp vid en husrannsakan. Ett annat exempel är att en misstänkt försöker fly från platsen och måste hållas kvar med våld. Vid våldsanvändning kan det ibland också vara nödvändigt att använda hjälpmedel som t.ex. pepparspray, skjutvapen eller fängsel. För polisens del regleras, som nyss nämnts, rätten att använda våld i 10 § polislagen. Reg-

leringen utgår från att polisen får tillgripa våld i den mån det ingår som ett nödvändigt led i en tjänsteuppgift som det åligger polisen att fullgöra.¹

Även en kustbevakningstjänsteman har rätt att använda våld i sin tjänsteutövning. Detta följer av 29 § första stycket polislagen, som reglerar rätten för andra än polismän att använda våld i vissa situationer. De närmare våldsbefogenheterna framgår av 10 § polislagen. En kustbevakningstjänsteman har med stöd av denna reglering samma rätt som en polisman att använda våld enligt 10 § första stycket 1–4. Det innebär att en kustbevakningstjänsteman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. tjänstemannen möts med våld eller hot om våld,
2. någon som med stöd i lag ska berövas friheten försöker undkomma eller kustbevakningstjänstemannen annars möts av motstånd när ett sådant frihetsberövande ska verkställas,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön, eller
4. kustbevakningstjänstemannen med stöd i lag ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid husrannsakan.

Däremot har en kustbevakningstjänsteman, till skillnad från en polisman, inte rätt att

- använda våld för att med stöd i lag stoppa ett fordon eller annat transportmedel eller kontrollera ett fordon eller dess last,
- annars med stöd i lag bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning, eller
- använda våld för att upprätthålla allmän ordning eller säkerhet.

Regleringen av rätten att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd liknar till stor del brottsbalkens regler om nödvärn, men skiljer sig på en väsentlig punkt från nödvärnsrätten. Polislagen tillåter endast användning av våld som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Brottsbalkens regler om nödvärn har ett vidare tillämp-

¹ Se vidare Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, Polislagen en Kommentar (i fortsättningen Berggren–Munck), 6 uppl. 2007, s. 77 f.

ningsområde och täcker även våldsanvändning som inte är uppenbart oförsvarlig (prop. 1996/97:175).

När den särskilda bestämmelsen om rätt att använda fysiskt tvång infördes i polislagen konstaterade regeringen att det är en uppenbar fördel om polisens tjänsteplikter så långt som möjligt har stöd i positiva bestämmelser och inte behöver härledas ur straffrihetsregler (prop. 1983/84:111 s. 87). Vi ansluter oss till denna bedömning och menar att detta givetvis gäller också för kustbevakningstjänstemän. Såväl för den enskilda tjänstemannens trygghet i sin tjänsteutövning som för allmänheten är det väsentligt att rätten att använda våld regleras uttömmande i författning. Redan i dag har en kustbevakningstjänsteman till stora delar samma rätt som en polisman att använda våld i sin tjänsteutövning. Denna reglering bör ha sin motsvarighet i den nya lagen.

Vi har i avsnitt 18.13 föreslagit att en kustbevakningstjänsteman ska ges samma rätt som en polisman att under vissa förutsättningar stoppa fartyg, fordon eller annat transportmedel. Kustbevakningstjänstemän har samma behov som polismän att kunna använda våld för att stoppa transportmedel av olika slag i den brottsbekämpande verksamheten. Inte minst gäller detta inom områdena för lastsäkring och transporter av farligt gods. Det är enligt vår mening naturligt att en kustbevakningstjänstemans rätt att använda våld utvidgas till att omfatta de situationer där ett fartyg, fordon eller annat transportmedel ska stoppas. Det kan anmärkas att en motsvarande ändring har föreslagits i propositionen om ingripanden mot rattfylleri och sjöfylleri (se prop. 2007/08:53 s. 55 och avsnitt 13.2.1). Medan den utvidgningen bara avser vissa brottstyper, anser vi att det behövs en generell bestämmelse.

Det har tidigare diskuterats om en kustbevakningstjänstemans rätt att använda våld behöver utökas på annat sätt. I propositionen om åtgärder mot förorening från fartyg förordade Lagrådet att en kustbevakningstjänstemans rätt att använda våld även skulle omfatta 10 § första stycket 6 polislagen, som reglerar våldsanvändning när en polisman bereder sig tillträde till, spärrar av, stänger eller utrymmer en byggnad, ett rum eller ett område (prop. 2000/01:139 s. 253). Regeringen avsåg att återkomma till den frågan, men så har inte skett. Mot bakgrund av att Kustbevakningen, utöver bestämmelserna i vattenföroreningslagen, har brottsbekämpande uppgifter på en rad andra områden där åtgärder av nämnda slag kan aktualiseras, finns det enligt vår mening ett tydligt behov av att utvidga rätten att använda våld på det sätt som Lagrådet föreslog.

Självfallet måste dock regleringen anpassas till Kustbevakningens arbetsuppgifter. Vi anser att polisens och Kustbevakningens behov skiljer sig åt på en punkt. Det gäller rätten att använda våld för att upprätthålla allmän ordning eller säkerhet. Den uppgiften vilar främst på polisen och bör enligt vår mening endast ge polismän rätten att använda våld i det syftet. En kustbevakningstjänsteman ska därför inte ges någon rätt att använda våld som motsvarar 10 § första stycket 7 polislagen.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att en kustbevakningstjänstemans rätt att använda våld – förutom vad som gäller i dag – även ska omfatta våld för att med laga stöd stoppa ett transportmedel eller kontrollera ett fartyg eller fordon eller dess last (jfr 10 § första stycket 5 polislagen) och för att kustbevakningstjänstemannen ska kunna bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område (jfr delar av 10 § första stycket 6 polislagen). Vi återkommer i avsnitt 21.13.8 till frågan i vilken utsträckning en kustbevakningstjänsteman ska ha rätt att använda våld för att genomföra en kontroll- eller tillsynsåtgärd.

Vårt förslag innebär att en bestämmelse om rätten att använda våld motsvarande den i 10 § polislagen tas in i den nya lagen. Som en följd av att en kustbevakningstjänstemans våldsrätt regleras särskilt, i stället för i 10 och 29 §§ polislagen, krävs ett tillägg till bestämmelsen i 8 § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder. Paragrafen reglerar frågan om rätt till ersättning i vissa fall när en person lidit person- eller sakskada till följd av att våld med stöd av bl.a. 10 § polislagen har utövats. För att bibehålla den nuvarande ordningen krävs en hänvisning i 8 § lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder till den bestämmelse i den av oss föreslagna lagen som motsvarar 10 § polislagen.

19.4.2 Användning av fängsel

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska ha samma rätt som en polisman att använda fängsel också i förebyggande syfte.

En annan fråga som aktualiseras vid våldsanvändning är rätten att använda fängsel. I 15 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) regleras sådant tvång mot den

som har berövats friheten.² Enligt den bestämmelsen får en häktad beläggas med fängsel dels under transport och annan vistelse utanför förvaringslokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, dels i övrigt för att betvinga våldsamt uppträdande av den häktade, om andra medel är otillräckliga och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den häktades eller annans säkerhet. Reglerna i häkteslagen gäller inte bara för den som är häktad utan också bl.a. för den som är anhållen eller gripen för misstanke om brott, dock inte den som har gripits med stöd av LUL (23 § häkteslagen). Härigenom blir regeln om användning av fängsel tillämplig för kustbevakningstjänstemän som har hand om gripna och anhållna personer.

Vad som föreskrivs i 15 § häkteslagen om rätten att belägga någon med fängsel gäller enligt 10 a § polislagen även då en polisman omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet. Fängselsregleringen i 10 a § polislagen gäller även för ordningsvakter, men däremot inte för tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän (se 29 § tredje stycket polislagen).

Bestämmelsen i 10 a § polislagen tillkom för att skapa en mera enhetlig reglering och ge polisen möjlighet att i vissa fall kunna använda fängsel i förebyggande syfte för att undvika ytterligare våldsanvändning. Den omfattar alla fall där polisen ingriper genom att omhänderta eller på annat sätt inskränka någons rörelsefrihet (prop. 1996/97:175 s. 62 och 79). I förarbetena framhåller regeringen bl.a. att det vid bedömningen av behovet av att använda fängsel på någon som inte är frihetsberövad bör tas särskild hänsyn till ändamålet med ingripandet. En sådan bedömning får göras i varje enskilt fall (a. prop. s. 62).

I det lagstiftningsarbete som låg till grund bl.a. för 10 a § polislagen berördes över huvud taget inte frågan om bestämmelsen också ska kunna tillämpas av andra brottsbekämpande myndigheter. Att en ordningsvakt i 29 § polislagen uttryckligen har getts samma befogenheter som en polisman har enligt 10 a § polislagen att använda fängsel, men däremot inte en kustbevakningstjänsteman och en tulltjänsteman, talar mot att någon av dessa kategorier av tjänstemän skulle ha rätt att använda fängsel i förebyggande syfte.

En kustbevakningstjänsteman har emellertid samma behov av att kunna använda fängsel i nu aktuella situationer som en polisman. Särskilt mot bakgrund av att ordningsvakter getts rätt att använda fängsel för att undvika onödig våldsanvändning anser vi att motsva-

² Det finns förslag till ny reglering för detta område, se SOU 2006:17 Ny häkteslag. I sak föreslås samma regler som i dag.

rande bör gälla för tjänstemän som i övrigt har våldsbefogenheter som till stora delar motsvarar vad som gäller för en polisman. Vi föreslår därför att för en kustbevakningstjänsteman – som redan har viss rätt att använda fängsel – ska gälla samma reglering som för en polisman.

Fängselbeläggning är för den frihetsberövade ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. Det är därför viktigt att rätten till denna åtgärd regleras i lag och att åtgärden dokumenteras. Vi vill också erinra om att proportionalitetsregeln även omfattar användning av fängsel.

19.4.3 Användning av skjutvapen

Vårt förslag: En kustbevakningstjänstemans rätt att använda skjutvapen i tjänsten ska regleras särskilt. Detta bör ske i förordning.

Ramarna i 10 § polislagen för polisens rätt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd ligger till grund även för rätten att använda tjänstevapen (jfr 24 kap. 2 § andra stycket brottsbalken). I kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten (skjutkungörelsen) regleras närmare i vilka situationer en polisman får använda tjänstevapen. Kungörelsen reglerar både användningen av skjutvapen i nödvärn och användningen i andra fall. Den reglerar också användningen av andra skjutvapen än pistol. Med stöd av 11 § skjutkungörelsen har Rikspolisstyrelsen utfärdat dels föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen m.m. (FAP 104–2), dels föreskrifter och allmänna råd om polisens särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning (FAP 933–1).

Förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. innehåller också bestämmelser om skjutvapen och viss annan farlig materiel som finns hos myndigheter under regeringen. Enligt 18 § andra stycket förordningen får Rikspolisstyrelsen meddela föreskrifter både för polisväsendets och för andra statliga myndigheters hantering av bl.a. skjutvapen, dock med undantag för bl.a. Försvarsmakten och vissa andra myndigheter. Med stöd av detta bemyndigande har Rikspolisstyrelsen utfärdat föreskrifter och allmänna råd om polisens och andra statliga myndigheters förvaring och transport av skjutvapen och ammunition (FAP 943-1). Föreskrifterna syftar

till att begränsa risken för förlust av materielen, att motverka att den kommer till användning vid brott samt att förebygga annat missbruk och olyckshändelser (1 §). Föreskrifterna gäller för Kustbevakningen.

Med undantag för nyss nämnda föreskrifter om förvaring och transport av vapen saknas det särskilda föreskrifter för Kustbevakningens hantering av skjutvapen. Rätten att använda skjutvapen i tjänsten är inte heller författningsreglerad. Kustbevakningstjänstemännens rätt att använda tjänstevapen vid ingripanden mot enskilda regleras därför enbart genom rätten enligt polislagen att använda våld (se avsnitt 19.2) och bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken. Kustbevakningen har kompletterat med interna föreskrifter och allmänna råd som begränsar rätten för tjänstemännen att använda tjänstepistol till endast nödvärnssituationer enligt 24 kap. brottsbalken. I de interna föreskrifterna ställer myndigheten även upp särskilda krav avseende bl.a. utbildning, tilldelning och förvaring av tjänstevapen.³

Vi anser att den nuvarande ordningen inte är tillfredsställande. Användningen av skjutvapen är en så viktig maktutövning mot enskilda att den bör regleras åtminstone i förordning. En reglering som motsvarar den som gäller för polismän bör därför införas även för Kustbevakningens del. Det skapar en tydligare koppling mellan rätten att använda skjutvapen och rätten att använda våld i allmänhet. Även den begränsning som följer av proportionalitetsprincipen blir tydligare med en sådan reglering. Vi föreslår därför att det införs en reglering av rätten för en tjänsteman vid Kustbevakningen att använda skjutvapen i tjänsten. Denna reglering bör ske i förordning.

19.4.4 Användning av pepparspray

Vårt förslag: En kustbevakningstjänstemans rätt att använda pepparspray (OC-spray) i tjänsten ska regleras särskilt. Detta bör ske i förordning.

I syfte att ge polisen och andra tjänstemän förutsättningar att i vissa situationer kunna ingripa med mildare medel än skjutvapen har man tagit fram pepparspray (OC-spray). En anordning med pepparspray

³ Kustbevakningens föreskrifter om tjänstevapen, beslutade den 4 februari 2004. Serie Sjö, Nr 3/04.

är till verkan och ändamål att jämföra med en tårgasanordning och regleras därför i vapenlagen (1 kap. 3 § e vapenlagen [1996:67], jfr prop. 1995/96:52 s. 72 f.). Närmare bestämmelser om användningen av pepparspray regleras inte i lag eller förordning utan enbart genom myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om pepparspray (OC-spray) inom polisen (FAP 104-4). Dessa anger bl.a. att pepparspray ska användas under hänsynstagande till den smärta och det obehag som åtgärden innebär för den som utsätts för sprayen samt att pepparspray bara får användas om den polisiära uppgiften inte kan lösas på ett mindre ingripande sätt.⁴

Även inom Kriminalvården har man genom föreskrifter och allmänna råd reglerat hur kriminalvårdspersonal får använda pepparspray (KVFS 2006:1).

Kustbevakningstjänstemän har sedan år 2007 rätt att använda pepparspray vid ingripanden. Skälen för detta tycks, liksom för övriga myndigheter, ha varit den ökade hotbilden i samhället i stort och behovet av att kunna använda mindre ingripande medel än skjutvapen. Kustbevakningen har meddelat föreskrifter och allmänna råd som reglerar handläggningen och formerna i övrigt för användning och hantering av pepparspray inom myndigheten och för verkställighet av LKP (KBV FAR 2008:3).

Rikspolisstyrelsen har genomfört en granskning av hur pepparspray används i polisarbetet. Denna har utmynnat i en rapport.⁵ Granskningsgruppen har bl.a. konstaterat att sammanlagt mer än två tredjedelar av alla pepparsprayningar skett inom räckhåll för en batong, dvs. på ett avstånd om högst en meter. En slutsats som gruppen drar är att användning av batong med stor säkerhet till betydande del har ersatts av användning av pepparspray. I viss mån har den även undanträngt annat mildare våld, t.ex. olika former av grepp. I rapporten konstateras också att det i dag inte finns någon gemensam, samstämmig uppfattning om när pepparspray får användas.⁶

Pepparspray bör betraktas som ett förhållandevis kraftfullt och ingripande hjälpmedel som orsakar tillfällig förblindning och stark smärta samt därutöver också kan ge psykologiska effekter. Trots hjälpmedlets negativa effekter anser vi att kustbevakningstjänste-

⁴ 9 och 10 §§ FAP 104-4.

⁵ Rikspolisstyrelsen, Granskning av användningen av OC-spray – Polismyndigheterna i Västmanlands län och Skåne län, Controlleravdelningen – Enheten för inspektioner 2007-05-14.

⁶ A. rapport s. 43.

männens rätt att bruka pepparspray är motiverat ur såväl verksamhetssynpunkt som säkerhetssynpunkt.

I likhet med vad vi har föreslagit när det gäller användning av skjutvapen förordar vi att en kustbevakningstjänstemans rätt att använda pepparspray i tjänsten också författningsregleras, trots att pepparspray är ett mildare medel än skjutvapen. Det främsta skälet till detta är att pepparspray omfattas av vapenlagen. Vi anser att de grundläggande reglerna för våldsanvändning mot enskilda där vapen utnyttjas bör finnas åtminstone i förordning. Ett ytterligare argument för detta är slutsatserna i den rapport som redovisats ovan. En författningsreglering, om än i förordningsform, kan bidra till att i vart fall på sikt skapa en tydligare och enhetligare reglering. Myndigheten bör, på samma sätt som nu, kunna meddela närmare föreskrifter om utbildning, hantering av vapnen etc.

Som framgått ovan regleras användningen av pepparspray inte i författning vare sig för polismän eller kriminalvårdspersonal. Trots att vårt förslag innebär att en kustbevakningstjänstemans rätt att använda pepparspray kommer att regleras på ett annat sätt anser vi, av de skäl som vi nyss angett, att en övergripande reglering av kustbevakningstjänstemannens rätt att använda pepparspray i förordning är så viktig från rättssäkerhetssynpunkt att en formellt olikartad reglering får godtas.

19.4.5 Andra hjälpmedel vid våldsanvändning

Vår bedömning: En kustbevakningstjänstemans rätt att använda expanderbar batong behöver inte regleras på annat sätt än genom myndighetsföreskrifter.

Andra hjälpmedel vid våldsanvändning i brottsbekämpning och ordningshållning är bl.a. spikmatta och batong. Av dessa hjälpmedel är det främst användning av batong som kan aktualiseras i Kustbevakningens verksamhet. När Kustbevakningen stoppar båtar används ibland flyttross, vilket i viss mån kan jämföras med polisens användning av spikmatta. Det finns inte några föreskrifter om de närmare förutsättningarna för att få använda sådana hjälpmedel.

Rikspolisstyrelsen har reglerat användningen av expanderbar batong som hjälpmedel vid våldsutövning genom föreskrifter om expanderbar batong (FAP 200-7). Enligt dessa får en polismyndig-

het tillåta en polisman att bära expanderbar batong i tjänsten, om det finns behov av det och polismannen har genomgått erforderlig utbildning i handhavande av batongen (1 § och 3–5 §§).

En kustbevakningstjänsteman har också rätt att använda batong vid ingripanden. Användning och hantering av batong inom Kustbevakningen regleras närmare i myndighetens föreskrifter och allmänna råd.⁷ Till skillnad från de andra hjälpmedel vid våldsanvändning som vi har redovisat ovan omfattas batonger inte av vapenlagen. Skälen för en förordningsreglering gör sig därför inte lika starkt gällande. Någon sådan reglering finns inte heller för vare sig polisen eller andra myndigheter som har rätt att utöva våld mot enskilda. Mot den bakgrunden finner vi inte skäl att föreslå att en kustbevakningstjänstemans rätt att använda expanderbar batong eller andra liknande hjälpmedel vid våldsanvändning regleras på annat sätt än genom myndighetens egna föreskrifter.

19.5 Kroppsvisitation i skydds- och identifieringssyfte

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska ha samma rätt som en polisman att vid ett gripande, omhändertagande eller avlägsnande kroppsvisitera en person i skydds- och identifieringssyfte.

En polismanns möjligheter att besluta om kroppsvisitation, som inte syftar till att utreda brott, regleras i 19 § polislagen. En polisman som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon får i anslutning till ingripandet av säkerhetsskäl, eller för att fastställa personens identitet, göra kroppsvisitation. Härmed avses detsamma som kroppsvisitation enligt rättegångsbalken (se avsnitt 18.9). En polisman får, enligt samma paragraf, också kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, om omständigheterna är sådana att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Vidare får en polisman kroppsvisitera i förebyggande syfte för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom.

⁷ Kustbevakningens föreskrifter och allmänna råd om batong, KBV FAR 2008:2, beslutade den 21 april 2008.

En kustbevakningstjänstemans rätt att visitera den som med stöd i lag berövas friheten regleras i 29 § andra stycket polislagen. I anslutning till ett ingripande får tjänstemannen visitera den som berövas friheten enbart i den utsträckning som är nödvändig av främst säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand, s.k. skyddsvisitation (29 § andra stycket jämförd med 19 § första stycket 1 polislagen). En motsvarande bestämmelse finns i 28 § smugglingslagen. Skyddsvisitation genomförs normalt dels när en person ska transporteras från platsen i bil eller annat transportmedel, dels när en frihetsberövad person förs in på en polistation eller i motsvarande lokal.

Det kan vara nödvändigt med skyddsvisitation framför allt när en kustbevakningstjänsteman griper en person som är misstänkt för brott (se avsnitt 18.4). Rätten att företa skyddsvisitation är viktig ur säkerhetssynpunkt, både för den enskilde tjänstemannen och för allmänheten. Utomstående, exempelvis vittnen, kan vistas i samma lokaler eller på samma plats. Risken att den gripne skadar sig själv eller andra måste begränsas. Vi anser därför att en kustbevakningstjänsteman bör ges en generell rätt till skyddsvisitation och att den bör utformas på samma sätt som gäller för en polisman. Som framgått av det sagda innebär det inte någon ny befogenhet.

Utöver skyddsvisitation har en polisman också rätt att genomföra kroppsvisitation i samband med ett gripande, omhändertagande eller avlägsnande i syfte att fastställa personens identitet (19 § andra stycket polislagen). En kustbevakningstjänsteman har däremot inte någon rätt att kroppsvisitera en person i sådant syfte. Det finns därför skäl att överväga om rätten till kroppsvisitation bör utvidgas till att omfatta även identifiering.

I gränskontrollen föreligger särskilt behov av identifiering. En utlänning får enligt 9 kap. 2 § utlänningslagen kroppsvisiteras i identifieringssyfte. Rätten att besluta om kroppsvisitation gäller både för en polisman, en tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman.

Eftersom bristfällig identifiering utgör en särskild grund för frihetsberövande enligt 24 kap. 2 § rättegångsbalken har identitetsfrågan stor praktisk betydelse. Utökade möjligheter att identifiera personer kan bidra till att begränsa frihetsberövandena. Detta anser vi vara ett tungt vägande skäl för att ge också en kustbevakningstjänsteman rätt att kroppsvisitera i identifieringssyfte. Det bör framhållas att ingreppet kan vara till den enskildes fördel, t.ex. möjligheten att kunna fastställa åldern på en person som inte är straffmyndig. Det

rör sig inte heller om någon ny befogenhet, eftersom kroppsvisitation både i brottsutredande syfte och i skyddssyfte redan ingår i en kustbevakningstjänstemans befogenheter.

Vi föreslår alltså att en kustbevakningstjänsteman ska ha rätt att, i den brottsbekämpande och ordningshållande verksamheten, genomföra kroppsvisitation också i syfte att fastställa en persons identitet. Denna rätt ska emellertid inte omfatta rutinmässiga kontroller, utan ska kräva någon kvalificerande omständighet. En sådan kvalificerande omständighet kan vara att personen vägrar att avslöja sin identitet eller att den uppgift som denne lämnar om sin identitet kan antas vara felaktig.

20 Kustbevakningens framtida ordningshållande verksamhet

20.1 Allmänna utgångspunkter

Kustbevakningens ordningshållande roll omfattar i dag i huvudsak sådant uppträdande i trafiken till sjöss som stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för ordningsstörning. Därtill har en kustbevakningsjänsteman rätt att ingripa för att avvärja brott som avser trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken, vattenförorening från fartyg och dumpning av avfall i vatten (3 § LKP). Vid ett ingripande i någon av dessa situationer har en kustbevakningstjänsteman rätt att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. De närmare förutsättningarna för ett sådant ingripande regleras i 13 § polislagen, till vilken LKP hänvisar. Kustbevakningen har också särskilt reglerade ordningshållande uppgifter enligt lagstiftningen om sjöfartsskydd och lagstiftningen om hamnskydd. Dessa uppgifter kan aktualiseras framför allt om någon obehörig beträder ett fartyg eller hamnområde i strid med reglerna eller om en person vägrar att medverka vid kroppsvisitation eller undersökning av bagage.

Från flera håll har utredningen uppmärksammat på att regleringen av Kustbevakningens ordningshållande roll har brister. Det har bl.a. framhållits att rätten att ingripa vid ordningsstörningar är alltför begränsad och hindrar tjänstemännen från att vidta sådana ordningshållande åtgärder som olika delar av samhället och medborgarna förväntar sig. Som konkreta exempel på situationer som vållar problem har nämnts midsommarfirandet på vissa orter vid kusten eller i skärgården, ordningsproblem vid sjökrogar och i samband med hamnfestivaler eller andra liknande tillställningar. Tjänstemän inom Kustbevakningen har framhållit att dylika problem i och för sig aktualiseras ganska sällan, men att de då är desto mer akuta. Något som särskilt har lyfts fram är att allmänheten och samverkande myndig-

heter, precis som när det gäller brottsbekämpning, förväntar sig att en kustbevakningstjänsteman kan ingripa i större utsträckning än vad som är tillåtet.

För att praktiskt försöka komma till rätta med förväntade ordningsproblem och tillgodose behovet av ytterligare ordningshållande resurser vid olika specifika händelser förekommer det att Kustbevakningen, t.ex. vid midsommartid, bemannar vissa fartyg med en polisman. Vinsterna med ett sådant arrangemang är emellertid begränsade. En kustbevakningstjänstemans rätt att självständigt ingripa med stöd av regleringen i LKP när det finns polis på platsen är inte självklar. I rollen som biträde åt polisen är det sakliga utrymmet för ingripande varken större eller mindre än annars. I motsats till vad som gäller för t.ex. ordningsvakter har polisen nämligen inte någon direkt orderrätt över en kustbevakningstjänsteman. Däremot ger regleringen i 24 kap. 5 § brottsbalken alltid den som hjälper polisen i en akut situation samma rätt att använda våld som polismannen.

Den nuvarande ordningen upplevs alltså som problematisk och bör ses över. Den första frågan som måste besvaras är om Kustbevakningens ordningshållande roll kan anses svara mot samhällets krav och medborgarnas förväntningar. Oavsett svaret på den frågan krävs det en översyn med utgångspunkt i de förslag vi har presenterat angående Kustbevakningens brottsbekämpande roll.

I det följande behandlar vi därför Kustbevakningens framtida ordningshållande roll i ljuset av den skiktning som vi föreslår ska gälla för myndighetens brottsbekämpning, nämligen att Kustbevakningen ska ha självständiga uppgifter inom det direkta verksamhetsområdet och kunna biträda andra myndigheter inom det indirekta verksamhetsområdet (se avsnitten 17.6 och 17.7). I avsnitt 20.2 tar vi upp frågan om en motsvarande indelning ska gälla för ordningshållningen. I avsnitt 20.3 behandlar vi sedan den närmare omfattningen av de självständiga uppgifterna. I avsnitt 20.4 diskuterar vi omfattningen av biträdesrollen. Därefter redovisar vi de enskilda befogenheterna vid ordningshållning (avsnitt 20.5). I avsnitt 20.6 uppehåller vi oss särskilt vid omhändertagande på grund av berusning. De följande avsnitten behandlar vilka krav som bör ställas på myndigheten och dess tjänstemän i samband med ett ingripande samt olika rättssäkerhetsfrågor (avsnitten 20.7–20.9). Vidare avhandlas rätten att visitera och använda fängsel för att upprätthålla allmän ordning (avsnitt 20.10). Slutligen behandlar vi rätten att preja, borda och inbringa till hamn (avsnitt 20.11) och rapportering (avsnitt 20.12).

20.2 Ett tudelat verksamhetsområde

Vårt förslag: I likhet med vad vi har föreslagit för Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet ska den ordningshållande verksamheten skiktas i två verksamhetsområden. Det ena, det *direkta verksamhetsområdet*, tar sikte på Kustbevakningens självständiga uppgifter i ordningshållningen. Det andra, det *indirekta verksamhetsområdet*, avser myndighetens biträdesfunktion vid en oförutsedd händelse eller planerad insats.

Inom ramen för uppdraget att bedriva sjöövervakning patrullerar Kustbevakningen regelmässigt i bl.a. sådana kustområden och skärgårdar som har väsentligt större befolkning sommartid än övriga delar av året. Befolkningsökningen leder till att det både arrangeras fler nöjeställningar och förekommer fler potentiella ordningsstörningar. Samtidigt är det fråga om områden som polisen långt ifrån alltid själv har möjlighet att övervaka. Däremot finns det ett visst utrymme för att ordningsvakter, som lyder under polisen, kan medverka till att upprätthålla allmän ordning på vissa av dessa platser. Den möjligheten utnyttjas dock i huvudsak i samband med tillställningar eller verksamhet som kräver tillstånd.

Mot bakgrund av Kustbevakningens frekventa närvaro i dessa områden finns det skäl att överväga en lösning som innebär att Kustbevakningen på ett bättre sätt än i dag kan komplettera polisen i ordningshållningen, genom en ordning som innebär att en kustbevakningstjänsteman som finns på plats får ingripa med rättsligt stöd för att stävja eller förhindra ordningsstörningar. Det handlar återigen om möjligheten att utnyttja de resurser som finns på plats och att finna former för samverkan som motsvarar samhällets förväntningar och stärker medborgarnas tilltro till myndigheterna.

Vi har i avsnitt 17.5 delat in Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet i två skikt, ett direkt verksamhetsområde och ett indirekt. Ett viktigt skäl för en sådan skiktning av verksamheten i självständiga uppgifter respektive uppgifter som biträde åt en annan myndighet är att den gynnar effektiviteten och leder till bättre utnyttjande av samhällets samlade resurser. Genom att den myndighet som finns på plats kan ingripa antingen självständigt (inom det direkta verksamhetsområdet) eller som biträde åt en annan myndighet förbättras förutsättningarna för snabba ingripanden när det behövs. Indelningen ska också ses mot bakgrund av att Kustbevakningen

måste kunna fokusera på den löpande kärnverksamheten, samtidigt som den föreslagna lösningen ger utrymme för att myndigheten, oförutsett eller planerat, biträder en annan myndighet med ett uppdrag som inte ingår i den löpande verksamheten men där i första hand närvaron på en viss plats motiverar att en kustbevakningstjänsteman har rättsliga möjligheter att ingripa.

Ett sådant synsätt menar vi bör appliceras också på Kustbevakningens ordningshållande verksamhet. Skillnaden mellan det direkta och det indirekta verksamhetsområdet bör – även när det gäller ordningshållningen – vara den att Kustbevakningen inom det förstnämnda ska kunna agera självständigt, medan medverkan inom det indirekta verksamhetsområdet i princip förutsätter en begäran från polisen.

Även den ordningshållande verksamheten bör således skiktas. Trots att den ordningshållande och den brottsbekämpande verksamheten skiljer sig åt i olika avseenden så är det, av de skäl som anfördes när Kustbevakningen på 1980-talet gavs polisiära befogenheter, viktigt att Kustbevakningen kan fullgöra uppgifter inom båda verksamhetsfälten.

Det är vidare vår uppfattning att man – liksom i dag – bör reglera Kustbevakningens medverkan i polisiär ordningshållning och brottsbekämpning på i princip samma sätt. Även för den ordningshållande verksamheten krävs det en tydligare reglering av befogenheterna, eftersom lagstiftningen är knapphändig och oklar.

Kustbevakningens ordningshållande roll bör även i framtiden vara mer begränsad än den brottsbekämpande. Det är nämligen enligt vår mening inte givet att avgränsningen av verksamhetsområdena ska vara densamma. Ett huvudskäl till detta är att den ordningshållande rollen i dag bara motsvarar en liten del av myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Dessutom förekommer de brott som Kustbevakningen bekämpar sällan vid ordningsstörningar. En annan viktig aspekt är att ordningsstörningar normalt sker på land.

Vi går i de följande avsnitten närmare in på omfattningen av dels de självständiga uppgifterna i det direkta verksamhetsområdet, dels vad som ska rymmas under biträdesrollen i det indirekta området.

20.3 Kustbevakningens självständiga uppgift

20.3.1 Ordningshållning i allmänhet

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska självständigt kunna ingripa mot den som genom sitt uppträdande till sjöss stör ordningen eller utgör omedelbar fara för ordningsstörning. En kustbevakningstjänsteman ska vidare ha samma rätt som en polisman har enligt 13 § polislagen att självständigt ingripa för att avvärja en konkret omedelbar fara för brott. Denna rätt ska innefatta alla typer av brott.

Ingripanden mot ordningsstörningar

När omfattningen av Kustbevakningens självständiga uppgift avseende ordningshållning övervägs, är utgångspunkten delvis en annan än beträffande brottsbekämpningen. Som framgått i avsnitt 20.1 är Kustbevakningens ordningshållande roll i dag starkt begränsad. Detta torde framför allt kunna förklaras med att ordningshållning normalt är landbaserad. Det faktum att den vanligen aktualiseras på land är därför en omständighet av stor betydelse för frågan om myndighetens självständiga uppdrag bör omfatta fler ordningshållande uppgifter än i dag. En annan viktig aspekt är att ordningshållning har särskilt tydlig koppling till polisen, medan beröringspunkterna med Kustbevakningens huvuduppdrag är få. Det finns emellertid, trots detta, skäl att överväga om Kustbevakningen i större utsträckning än i dag ska kunna utnyttjas för ordningshållning. Det vi då fokuserar på är att åstadkomma en resurseffektiv och rättssäker samverkan i geografiska områden där Kustbevakningen naturligt rör sig och där tillgången till polisresurser är begränsad.

Som vi tidigare pekat på har utredningen uppmärksammat på brister i dagens reglering. Det kan t.ex. gälla problem med ordningshållningen på en brygga, där kraftigt berusade personer stör övriga närvarande och utgör en latent risk för att någon ska falla i vattnet. Särskilda behov av ordningshållande insatser i förhållande till berusade personer kan aktualiseras bl.a. i samband med midsommarfirande på en skärgårdsö, t.ex. Sandhamn eller Möja, eller i samband med sommarfester på avlägsna stränder och öar längs den norrländska kusten. Ett annat exempel är personer som uppträder störande på öar med stor turisttillströmning som exempelvis Ven.

Gemensamt för nu nämnda exempel är att allmänheten förväntar sig att den kustbevakningstjänsteman som finns på plats eller i omedelbar närhet av platsen ska kunna ingripa mot ordningsstörningen. En ökad möjlighet för en kustbevakningstjänsteman att ingripa i bl.a. de exemplifierade situationerna innebär att polisen kan avlastas uppgifter och att samhällets resurser utnyttjas mer effektivt. Samtidigt är det viktigt att betona att ordningshållning trots allt till största delen är landbaserad och att sådana uppgifter i väsentliga avseenden skiljer sig från Kustbevakningens huvuduppgift att bedriva sjöövervakning. Utökade uppgifter i fråga om ordningshållning kan inverka menligt på den övriga verksamheten.

Ytterligare en omständighet att ta hänsyn till är att det finns andra kategorier än kustbevakningstjänstemän som kan bistå med ordningshållande uppgifter och därigenom komplettera polisens insatser. I första hand tänker vi då på ordningsvakter, men även t.ex. skydds- och områdesvakter (se bl.a. avsnitt 11.57). Dessa personer har emellertid en mera osjälvständig ställning än kustbevakningstjänstemän. En ordningsvakt lyder under polismyndigheten i det distrikt där han tjänstgör och är skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten (6 § lagen [1980:578] om ordningsvakter). I motsats till vad som gäller för tjänstemän vid Kustbevakningen har dock en ordningsvakt rätt att ingripa vid alla typer av ordningsstörningar och för att avvärja alla typer av straffbelagda handlingar, så länge ordningsstörningen inte övergår i brott. Brottsbekämpning ingår inte i ordningsvaktens uppdrag, men dessa kan liksom andra medborgare göra envarsgripande.

Att en ordningsvaktens verksamhetsområde är vidare än en kustbevakningstjänstemans kan sägas tala för att Kustbevakningens direkta verksamhetsområde utökas. Detta förhållande ska emellertid ställas mot det faktum att ordningsvakterna dels har ordningshållning som huvuduppgift, dels står i direkt lydadsförhållande till polismyndigheten.

Det finns också skäl att peka på att polisutbildningen är inriktad på att ge polismän både de teoretiska kunskaper och den praktiska träning som krävs för att kunna ta hand om ordningsstörningar. Polismännen får såväl genom utbildningen som sin dagliga verksamhet goda förutsättningar att kunna ta ställning till om en ordningsstörning motiverar ett avvisande, avlägsnande eller ett omhändertagande.

JO har i ett stort antal ärenden belyst de svåra överväganden som kan krävas.¹

Vidare fordrar ingripanden mot ordningsstörningar inte sällan kontakter med de sociala myndigheterna, vilket polisen har stor vana vid, medan Kustbevakningen inte har några naturliga kontaktytor inom den sektorn. Härtill kommer att våldsanvändning aktualiseras i större utsträckning vid ordningshållning än vid brottsbekämpning.

Det finns alltså skäl som talar både för och emot att utöka området för Kustbevakningens ordningshållande roll. Vi anser att de skäl som talar mot ett utökat verksamhetsområde väger betydligt tyngre än skälen för. Ordningshållningens starka anknytning till land är ett sådant skäl. Utökade självständiga uppgifter medför risk för att fokus i alltför stor utsträckning flyttas från sjöövervakningen. Ett annat tungt vägande skäl är ordningshållningens starka anknytning till polisens huvuduppgifter att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten. Kustbevakningen har inte någon motsvarande uppgift. Vidare måste beaktas att ordningshållande ingripanden kan inrymma väl så svåra bedömningar som exempelvis brottsbekämpande åtgärder.

Av dessa skäl anser vi att Kustbevakningen – i förhållande till den brottsbekämpande rollen – bör ha en väsentligt snävare ordningshållande roll. Vår utgångspunkt är att de ordningshållande befogenheterna i 3 § LKP i princip bör föras över till den nya regleringen och ingå i det direkta verksamhetsområdet.

För att undvika vissa praktiska tillämpningsproblem och svåra gränsdragningsfrågor är det emellertid befogat att slopa den särskilda avgränsningen till störande uppträdande i ”trafiken till sjöss”. Vi föreslår därför att Kustbevakningen i fortsättningen ska kunna avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt *uppträdande till sjöss* stör ordningen eller utgör omedelbar fara för ordningsstörning.

Den nuvarande regleringen innehåller också den begränsningen att ingripande bara får ske ”i omedelbar anslutning till gärningen”. Någon motsvarighet till denna regel behövs inte enligt vår mening. Det ligger i sakens natur att en ordningsstörning som redan har upphört inte bör föranleda något ingripande. Har den lett till en brottslig gärning får kustbevakningstjänstemannens möjlighet att ingripa bedömas med utgångspunkt i vad som gäller för den brottsbekämpande verksamheten.

¹ Se bl.a. JO 1988/89 s. 74, 1991/92 s. 64, 1992/93 s. 62 och 69 samt 1994/95 s. 86.

Ingripanden för att avvärja brott

För närvarande har en kustbevakningstjänsteman enligt 3 § LKP en uttrycklig rätt att ingripa för att avvärja brott mot trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken, åtgärder mot vattenförorening från fartyg och dumpning av avfall i vatten.

Rätten för en polisman att ingripa med stöd av 13 § polislagen för att avvärja brott omfattar alla typer av brott. En tillämpning av bestämmelsen kräver emellertid att det föreligger en konkret omedelbar fara för brott (prop. 1983/84:111 s. 98). Rättsläget får däremot anses vara osäkert när det gäller frågan om bedömningen av om det föreligger en omedelbar fara för brott, och om ett ingripande är motiverat, också kan grunda sig på vad som var känt om vederbörande sedan tidigare eller om uteslutande det aktuella uppträdandet ska ligga till grund för bedömningen (jfr Högsta domstolens resonemang i NJA 1993 s. 360 III och den skiljaktiga mening som tingsrättens ordförande redovisade).

Enligt vår mening är det angeläget att uppnå en större samstämmighet mellan regleringen av brottsbekämpningen och ingripanden för att avvärja brott. Detta ligger också väl i linje med vår övergripande uppfattning att Kustbevakningens resurser bör utnyttjas när myndigheten finns på plats, samtidigt som en tjänsteman måste kunna grunda sina ingripanden på en uttrycklig reglering. En naturlig följd av våra ställningstaganden i fråga om Kustbevakningens brottsbekämpande roll är att en kustbevakningstjänstemans möjligheter att ingripa med stöd av 13 § polislagen för att avvärja brott bör omfatta varje typ av brott, således även brott som normalt ligger utanför en sådan tjänstemans behörighet. Annars är risken uppenbar att tjänstemannen i det praktiska arbetet ställs inför just sådana bedömningar av i vilken roll ingripandet sker, och vilken rätt som följer med detta, som vi anser utgör ett av huvudproblemen i den nuvarande regleringen.

Visserligen kan det hävdas att en bestämmelse som ger en kustbevakningstjänsteman möjlighet att ingripa för att avvärja varje typ av brott indirekt innebär att utrymmet för omhändertagande på grund av ordningsstörningar vidgas, eftersom ordningsstörningar som är av den styrkan att de motiverar ett omhändertagande i stor utsträckning också innefattar någon typ av brott. Vidare kan det, som Högsta domstolen konstaterat, vara svårt att bedöma om ett uppträdande utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen eller om det föreligger en omedelbar fara för brott (se NJA 1993 s. 360 III). Att

tillämpningen av 13 § polislagen tveklöst inrymmer svåra bedömningar ändrar inte vår uppfattning, bl.a. mot bakgrund av att Kustbevakningen redan tillämpar bestämmelsen. De överväganden som krävs för att ingripa är komplicerade oavsett vilken kategori av tjänstemän som tillämpar bestämmelsen. Det rör sig dessutom om ett begränsat antal fall och situationer där någon mindre ingripande åtgärd, t.ex. tillsägelser eller anmaningar, inte räcker till.

Sammanfattningsvis bör alltså enligt vår mening den nya regleringen innebära att en kustbevakningstjänsteman ska kunna ingripa och avvärja brott under samma förutsättningar som gäller för en polisman enligt 13 § polislagen.

20.3.2 Ordningshållning inriktad på sjöfartsskydd och hamnskydd

Vårt förslag: Ordningshållning enligt lagen om sjöfartsskydd och lagen om hamnskydd ska ingå i det direkta verksamhetsområdet. Rätten att ingripa med stöd av denna reglering omfattar inte omhändertagande av personer.

När det gäller rätten att ingripa vid ordningsstörningar på fartyg och i hamnar m.m. bör särskilt övervägas om Kustbevakningens självständiga ordningshållande uppgifter på samma sätt som i dag ska omfatta den reglering som finns i lagen om sjöfartsskydd och lagen om hamnskydd med tillhörande förordningar. Dessa lagar ger en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa för att upprätthålla ordningen och säkerheten på fartyg, i hamnanläggningar och i hamnars område eller delområde (se vidare avsnitten 11.29 och 11.30).

Med stöd av 20 § andra stycket lagen om sjöfartsskydd har en tjänsteman vid Kustbevakningen rätt att i ordningshållande syfte från ett fartyg eller en hamnanläggning avvisa eller avlägsna den som obehörigen uppehåller sig där, stör ordningen där eller äventyrar fartygets eller hamnanläggningens skydd. I ordningshållande syfte har en tjänsteman vid Kustbevakningen också rätt att avvisa eller avlägsna den som obehörigen uppehåller sig i en hamns område eller delområde, stör ordningen där eller äventyrar hamnens skydd (4 kap. 7 § andra stycket lagen om hamnskydd). Lagarna innehåller inte några bestämmelser om dokumentation av ingripanden eller i övrigt några särskilda rättssäkerhetsgarantier. En förklaring till detta kan

vara att de införlivar EG-rättsakter med svensk rätt. En annan orsak kan vara att lagstiftningen inte ger en tjänsteman rätt att omhänderta en person.

Båda regleringarna är utformade så att den myndighet som är tillsynsmyndighet (Sjöfartsverket) har huvudrollen, men kan begära biträde från polisen, Kustbevakningen och Tullverket. Vidare får endast en polisman, en tulltjänsteman eller en kustbevakningstjänsteman utföra en viss typ av åtgärd, nämligen kroppsvisitation.

Det förhållandet att Sjöfartsverket kan delegera viss kontroll enligt de nu aktuella lagarna till Kustbevakningen kan, tillsammans med nyssnämnda befogenhet, tala för att lagstiftningen bör flyttas över till den nya lagen och ingå i det direkta verksamhetsområdet. Det förhållandet att regleringen har sin grund i EG-rättslig lagstiftning hindrar nämligen inte att bestämmelserna förs över till annan lagstiftning. I förhållande till EU har Sverige endast förbundit sig att ha de verkställighetsbestämmelser som krävs, medan det är en nationell angelägenhet hur denna lagstiftning närmare utformas.

Det som talar mot att föra över den nu aktuella lagstiftningen till den nya lagen är framför allt att både lagen om sjöfartsskydd och lagen om hamnskydd även innehåller befogenheter för polismän och tulltjänstemän. De skäl som vi tidigare har anfört mot att splittra upp sådan lagstiftning (se avsnitt 17.6.2) gör sig gällande även här.

Vid en samlad bedömning, där vi också tagit hänsyn till att lagstiftningen i nu aktuella delar sällan används, talar övervägande skäl mot att lyfta in bestämmelserna om sjöfartsskydd och hamnskydd i den nya lagen. Genom en hänvisning från den nya lagen till denna reglering ökar ändå överskådligheten. Vidare kan man med en sådan lösning också se till att de allmänna principerna för ingripanden i ordningshållande syfte även omfattar regleringen om sjöfartsskydd och hamnskydd. Detta är angeläget ur rättssäkerhetssynpunkt.

Att regleringen inte flyttas till den nya lagen bör dock inte hindra att den ingår i det direkta verksamhetsområdet för ordningshållning. Myndighetens uppgift att övervaka sjöfartsskyddet och hamnskyddet motiverar att lagstiftningen ingår i Kustbevakningens självständiga uppgifter.

20.3.3 Slutsatser

Våra förslag när det gäller avgränsningen av Kustbevakningens självständiga uppgifter, det direkta verksamhetsområdet, innebär alltså att myndighetens ordningshållande roll i sak inte utvidgas nämnvärt i förhållande till nuvarande uppgifter. Däremot får Kustbevakningen en självständigare roll där det tydligt framgår att en kustbevakningstjänsteman kan ingripa på eget initiativ inom det direkta verksamhetsområdet.

Den nuvarande ordningshållande rollen kan emellertid, trots detta, utvecklas beroende på hur biträdesrollen i det indirekta verksamhetsområdet utformas. Vi övergår därför till att behandla vilket ansvar Kustbevakningen ska ha att biträda polisen i den ordningshållande verksamheten och vilka uppgifter myndigheten i övrigt bör ha för ordningshållning i vissa specifika situationer.

Vidare finns det, enligt vår mening, skäl att närmare överväga vilka konkreta befogenheter en kustbevakningstjänsteman bör ha inom ramen för den ordningshållande verksamheten.

20.4 Uppgifter som biträde

20.4.1 Biträde vid ordningshållning i allmänhet

Vårt förslag: Kustbevakningen ska ha rätt att även i andra fall än de som inryms i myndighetens självständiga uppgift på uppdrag av en polismyndighet biträda vid ordningshållning vid

- en oförutsedd situation, eller
- en planerad insats.

En kustbevakningstjänsteman ska vidare ha rätt att, efter överenskommelse i det enskilda fallet, ingripa som biträde åt en polismyndighet.

Som framgått av föregående avsnitt anser vi att Kustbevakningens utökade brottsbekämpande roll inte bör leda till någon motsvarande utökning i fråga om den självständiga ordningshållande rollen. Frågan är då vad som bör gälla för biträdesrollen. Ordningshållning har en mera momentan karaktär, varför biträde inte ger samma effektivitetsvinster som exempelvis biträde med utredningsåtgärder. Samtidigt gör sig kraven på effektivitet och på en reglering som både

den enskilde tjänstemannen, samverkande myndigheter och medborgarna kan känna sig trygga med lika starkt gällande.

För att åstadkomma en sådan ordning bör enligt vår mening polisen i ett enskilt fall kunna begära biträde med vissa ordningshållande uppgifter. Samtidigt krävs emellertid också att uppgiften att biträda i ordningshållningen avgränsas tämligen snävt, för att undvika att biträdesrollen inverkar menligt på Kustbevakningens huvuduppgifter att bedriva sjöövervakning och räddningstjänst. Den närmare avgränsningen bör också ses i ljuset av att det inte är självklart att myndigheten har resurser att avsätta för ordningshållning. Som vi tidigare har redovisat finns det emellertid vissa brister i det nuvarande systemet. Dessa kan hanteras, och polisen avlastas, om en kustbevakningstjänsteman inom ramen för det indirekta verksamhetsområdet ges möjlighet att biträda polisen i sådana situationer där Kustbevakningen kommer till en plats eller redan finns på en plats där det har uppstått eller uppkommer behov av ett snabbt ingripande i ordningshållande syfte eller det krävs en omedelbar insats för att avvärja brott. I princip kan denna typ av ingripanden aktualiseras i tre olika situationer.

Den första situationen är om tjänstemän vid Kustbevakningen kommer till eller redan finns på en plats där ett ingripande i ordningshållande syfte är aktuellt, men där ingripandet ligger utanför myndighetens självständiga uppgifter i fråga om ordningshållning. På välbesökta platser i skärgården kan det under vissa tider av året krävas ingripanden i ordningshållande syfte. Som exempel kan nämnas att det uppstått ordningsproblem på en campingplats på en avlägsen ö, genom att ett gäng berusade och stökiga personer uppträder störande eller hotfullt mot andra campare. I sådana fall anser vi att det ska krävas att Kustbevakningen tar kontakt med polisen och förhör sig om huruvida polisen önskar att Kustbevakningen ska ingripa eller inte. Ett huvudskäl för detta är att ett ingripande mot stökiga personer kan leda till att situationen förvärras och i värsta fall leda till värre problem om det inte utförs på rätt sätt. Ett ingripande måste därför förutsätta att personalen hos båda myndigheterna är överens om ingripandet och har möjlighet att avsätta de resurser som behövs. Ett annat viktigt skäl är att ingripanden mot ordningsstörningar kan kräva uppföljande åtgärder som exempelvis transport av och förhör med omhändertagna.

Den andra situationen är om polisen i en hastigt uppkommen situation begär biträde av Kustbevakningen för att omedelbart lösa ordningsproblem. Man kan t.ex. tänka sig att polisen får in larm om

att det ligger en berusad person ute på en avlägsen brygga och att denne riskerar att falla i vattnet. Ett ingripande i en sådan situation kan aktualiseras med stöd av allmänna ordningshållande befogenheter, om det inte finns skäl att ingripa med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. Kustbevakningen bör kunna bistå polisen med ordningshållande åtgärder, men endast om man har resurser för det och det är fråga om åtgärder som ligger inom ramen för vad Kustbevakningen annars får besluta om. Vid den här typen av ingripanden blir vinsterna med och behovet av omedelbara insatser särskilt tydliga.

Den tredje situationen är planerade insatser vid vilka polisen kan förutse ordningsproblem till sjöss men som ligger utanför Kustbevakningens ansvarsområde. Ett konkret exempel är att polisen begär hjälp med ordningshållningen på vatten i samband med en sjöfestival eller på en plats längs med Bergslagens kanal eller Säffle kanal i samband med en större tilldragelse där. Att Kustbevakningen avsätter resurser för att medverka vid sjöfestivaler och liknande arrangemang kan väl försvaras på grund av risken för sjöolyckor och därmed överensstämma med myndighetens uppdrag i övrigt.

20.4.2 Ingripanden vid nödliknande situationer

Vårt förslag: Inom det indirekta verksamhetsområdet ska en kustbevakningstjänsteman kunna på eget initiativ ingripa vid allvarlig fara för liv eller hälsa, om det krävs ett omedelbart ingripande för att avvärja faran och denna inte lämpligen kan hindras på annat sätt.

Utöver de situationer vi nu har behandlat kan det också i samband med en akut ordningsstörning uppkomma situationer där polisen inte har begärt biträde och det inte heller finns möjlighet att hinna kontakta polisen innan ett ingripande måste företas. Vi tänker oss då närmast ”nödliknande situationer” där det föreligger fara för liv eller hälsa. En sådan situation kan uppkomma om Kustbevakningen passerar en brygga sent på kvällen och upptäcker att flera berusade personer förefaller lossa förtöjningarna till alla båtar. Om vädret är lugnt föreligger det kanske inte någon omedelbar fara, men en sådan handling innebär en latent fara för både liv och egendom. Dessutom kan den leda till bråk, om båtägarna upptäcker vad som skett.

I ett sådant fall är det förmodligen inte tillräckligt att bara ordna förtöjningarna och sedan lämna platsen. Det kan krävas någon form av ingripande mot de berusade personerna. Ett annat exempel är att en psykotisk person börjar bråka med andra personer i en stugby på en avlägsen ö, samtidigt som ett av Kustbevakningens fartyg av en slump har lagt till där.

I dessa situationer är förutsättningarna alltså att polisen inte har anlant till platsen, samtidigt som Kustbevakningen råkat komma dit och det krävs en akut insats. Det är enligt vår mening betydligt bättre att en kustbevakningstjänsteman ingriper än att någon ur allmänheten tvingas göra det. Vi anser att det i nu aktuella situationer behövs en reglering som ger de kustbevakningstjänstemän som kommer till platsen rätt att ingripa.

Innan vi går in på frågan om hur långt en sådan nödliknande rätt bör sträcka sig finns det anledning att erinra om det finska Gränsbevakningsväsendet. I Finland tillämpas nämligen sedan några år tillbaka en ordning som liknar den vi nu har beskrivit (se avsnitt 14.2).

Även i Finland är det polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Gränsbevakningsväsendet får emellertid trots detta ingripa vid hot mot hälsa eller egendom, om en åtgärd inte kan vänta och polisens hjälp inte kan erhållas utan dröjsmål (21 § gränsbevakningslagen). På begäran av en polisman kan Gränsbevakningsväsendet även sköta brådskande polisuppgifter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet som polisen inte själv kan hantera utan dröjsmål. Den finska regeringen har bl.a. konstaterat att säkerheten för befolkningen i glesbygden förbättras genom att gränsbevakningsväsendet får rätt att också utan en särskild begäran från polisen utföra brådskande polisiära uppgifter inom områdena för ordningshållning och säkerhet. I uppdraget ingår också att avvärja terroristbrott (RP 6/2005 rd, se även 33 § gränsbevakningslagen).

Det finns enligt vår mening knappast skäl att sträcka ut tillämpningsområdet till att också avse fara för egendom, som man har gjort i Finland. I de fallen torde bestämmelsen i 24 kap. 4 § brottsbalken om nöd vara tillräcklig. Däremot bör det finnas en möjlighet för en kustbevakningstjänsteman att på lagliga grunder ingripa i en akut situation när liv eller hälsa står på spel. Det tidigare nämnda exemplet med lossade förtöjningar är en sådan situation, eftersom det i båtarna kan ligga sovande människor som utsätts för fara om båtarna driver i väg. Ett annat exempel är att en person, som befinner sig i ett hamnområde, hotar att begå självmord genom att tända eld

på sig och sin båt och därigenom utsätter både sig själv och andra för fara.

En reglering av de närmast nödliknande situationer vi nu avser bör ta sin utgångspunkt i den allmänna ansvarsfrihetsregeln om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken. För den enskilde kustbevakningstjänstemannen är det emellertid viktigt att skapa en särskild reglering så att denne inte enbart är hänvisad till en allmän straffrihetsbestämmelse. Annars kan det uppstå problem om det visar sig att det i själva verket inte förelåg någon nödsituation och ingripandet gick utöver vad som var försvarligt.

20.5 Behovet av nya eller ändrade befogenheter för ordningshållning

20.5.1 Allmänna utgångspunkter

Vårt förslag: De allmänna principerna för ingripanden ska gälla också för den ordningshållande verksamheten.

Trots att vi inte finner skäl att ändra den sakliga avgränsningen av den ordningshållande rollen annat än marginellt aktualiseras frågan om tjänstemännens nuvarande rätt att ingripa tillgodoser kraven på en rättssäker verksamhet. En viktig utgångspunkt vid denna bedömning är enligt vår mening att de ordningshållande befogenheterna i grunden bör vara desamma, oavsett vilken myndighet som ingriper mot en ordningsstörning, och att de endast bör avvika om detta är särskilt motiverat. Vi återkommer till detta.

En annan viktig fråga är att de allmänna principer som gäller för polisen i dess ordningshållande verksamhet, och som kommer till uttryck i 8 § polislagen, bör gälla även för Kustbevakningen. Det ska således framgå av den nya lagen att legalitets-, proportionalitets- och behovsprinciperna ska tillämpas i ordningshållningen.

20.5.2 Avisa, avlägsna eller tillfälligt omhändertaga personer som stör ordningen

Vårt förslag: I lagen ska tas in en bestämmelse som i huvudsak motsvarar 13 § polislagen och som ger en kustbevakningstjänsteman samma rätt som en polisman att avvisa, avlägsna och tillfälligt omhänderta den som stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. En kustbevakningstjänsteman får vidta motsvarande åtgärder för att avvärja brott.

I 13 § polislagen regleras förutsättningarna för avvisande, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande av personer vid ordningsstörning, fara för ordningsstörning, brott och fara för brott. Enligt 13 § första stycket får en polisman, då någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom eller henne från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Om avvisande eller avlägsnande är otillräckligt för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas (13 § andra stycket). Tillfälligt omhändertagande är alltså en åtgärd som ska tillgripas i sista hand, om andra metoder inte fungerar.

Med stöd av 13 § polislagen kan ingripanden ske redan när det finns risk för att någon kommer att störa den allmänna ordningen. En sådan risk måste emellertid vara konkret och måste vidare ha uppkommit genom ett särskilt uppträdande av den som ska omhändertas.

Bestämmelsen i 13 § polislagen gäller redan i dag för en kustbevakningstjänsteman i den ordningshållande verksamheten genom en hänvisning i 3 § LKP. Denna rätt att ingripa är grundläggande för att man ska kunna utföra sina självständiga uppgifter inom det direkta verksamhetsområdet. Vi föreslår därför att en bestämmelse som i huvudsak motsvarar 13 § polislagen tas in i den nya lagen. Inom det indirekta verksamhetsområdet krävs motsvarande befogenheter. Annars skulle syftet med regleringen inte uppnås.

Vid ett ingripande inom det indirekta verksamhetsområdet ska polisen så snart som möjligt överta ansvaret för den fortsatta handläggningen, t.ex. av ett omhändertagande. Detta hör samman med att Kustbevakningen i dessa fall enbart agerar som biträde åt polisen.

Eftersom ordningshållning dels utgör en mycket begränsad del av Kustbevakningens verksamhet, dels kan kräva uppföljningsåtgärder i form av kontakt med sociala myndigheter, bör enligt vår mening även ansvaret för omhändertagande som görs inom det direkta verksamhetsområdet så snabbt som möjligt övergå till polisen. Detta hindrar inte att den kustbevakningstjänsteman som ingripit under rättar den omhändertagne om skälen för omhändertagandet så snart situationen medger det (se vidare avsnitt 20.9).

I sammanhanget bör påpekas att 13 § polislagen även ger en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa för att avvärja brott. Att bestämmelsen i polislagen har fått den utformningen hör bl.a. samman med att det är en huvuduppgift för polisen att förebygga och förhindra brott, samtidigt som de flesta gärningar inte är straffbara på försöks- eller förberedelsestadiet. Det behövs en sådan bestämmelse även i Kustbevakningens verksamhet. För att inte skapa otydligheter i förhållande till den brottsbekämpande rollen anser vi att en kustbevakningstjänstemans rätt att ingripa för att avvärja brott ska omfatta alla brott, vilket vi också utvecklat i avsnitt 20.3.1. Ett konkret exempel på när bestämmelsen kan aktualiseras är att kustbevakningstjänstemän under patrullering avlägsnar en person från en plats för att hindra att slagsmål uppstår eller hindrar miljöaktivister från att ta sig ombord på ett fartyg.

20.5.3 Rätten att avvisa eller avlägsna vid tillträdesförbud

Vårt förslag: I lagen införs en regel som motsvarar 13 a § polislagen och som ger en kustbevakningstjänsteman samma rätt som en polisman att avvisa eller avlägsna den som överträder ett tillträdesförbud när det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Denna rätt att ingripa ska även omfatta den som vägrar att lämna ett område med tillträdesförbud.

Polisen har numera rätt att avvisa och avlägsna personer i vissa andra situationer än dem som regleras i 13 § polislagen. Av särskilt intresse i detta sammanhang är 13 a § polislagen. Enligt den paragrafen får en polisman avvisa eller avlägsna den som försöker tränga sig in på ett område eller i ett utrymme till vilket tillträde har förbjudits med stöd av polislagen eller annan författning, såvida detta

är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Paragrafen ska främst ses mot bakgrund av bestämmelserna i 23 och 24 §§ polislagen samt 27 kap. 15 § rättegångsbalken som reglerar polisens möjligheter att spärra av eller på annat sätt förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme. Rätten att avvisa eller avlägsna en person omfattar även den som vägrar att lämna ett sådant område eller utrymme, eller som inte följer en anvisning att följa viss väg som har meddelats med stöd av polislagen.

En regel av motsvarande slag behövs enligt vår mening för Kustbevakningen med tanke på myndighetens uppgifter dels enligt regleringen om sjöfartsskydd och hamnskydd, dels enligt reglerna om områdesskydd och samhällsviktiga anläggningar. Vi föreslår också att en kustbevakningstjänsteman för att säkerställa utredning om brott ska få samma rätt som en polisman att spärra av områden med stöd av 27 kap. 15 § rättegångsbalken (se avsnitt 18.7). Det är enligt vår mening viktigt att avspärningar och tillträdesförbud respekteras och att de myndigheter som övervakar efterlevnaden av sådana förbud har rimliga möjligheter att ingripa. En rätt att avvisa och avlägsna personer är då ett lämpligt medel.

Vi föreslår därför att en bestämmelse som i allt väsentligt överensstämmer med 13 a § polislagen tas in i den nya lagen.

20.6 Omhändertagande på grund av berusning

Vår bedömning: Det finns inte skäl att ge en kustbevakningstjänsteman rätt att omhänderta personer enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m.

När Kustbevakningen bedriver övervakning till sjöss, i hamnar eller i anslutning till sjötrafiken, kan tjänstemännen träffa på höggradigt berusade personer som är mer eller mindre ur stånd att ta hand om sig själva. Det är därför naturligt att ställa sig frågan om en kustbevakningstjänsteman – som ett led i ordningshållningen – bör ges rätt att ingripa enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB). Denna möjlighet har en kustbevakningstjänsteman nämligen inte i dag.

Ett omhändertagande med stöd av LOB förutsätter att någon anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig

själv eller för någon annan (1 §). I lagen finns krav på att den omhändertagne vid behov ska undersökas av läkare så snart det kan ske (3 §). Enligt LOB kan vidare en omhändertagen person, som inte bereds vård på sjukhus eller annars kan frigges, hållas kvar eller tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet (4 §). Om en polisman har omhändertagit någon enligt LOB ska en förman pröva åtgärden (5 §). Förmannen kan antingen upphäva beslutet, och frige den omhändertagne, eller fastställa beslutet.

Inte bara polismän utan även ordningsvakter får besluta om omhändertagande enligt lagen, utom i de fall där den rätten särskilt har undantagits i förordnandet som ordningsvakt (10 § första stycket). Om en ordningsvakt har omhändertagit någon, ska personen skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (10 § andra stycket).

LOB är i första hand en social skyddslagstiftning där omsorgen om den enskilda individen står i förgrunden (prop. 1975/76:113). Detta skyddssyfte kan tala för att även en kustbevakningstjänsteman ges rätt att omhänderta en person med stöd av LOB, eftersom åtgärden är lika angelägen oavsett vilken typ av tjänsteman som finns på plats. Det förhållandet att inte bara polismän, utan även ordningsvakter, har rätt att ingripa kan också tala för att en kustbevakningstjänsteman bör ges samma rätt. Man måste dock hålla i minnet dels att ordningsvakter står i ett direkt lydadsförhållande till polisen, dels huvudsakligen tjänstgör i miljöer där höggradig berusning utgör ett särskilt problem, t.ex. i krogmiljö. Detta står i tydlig kontrast till Kustbevakningens huvuduppgifter, som är att bedriva sjöövervakning och räddningstjänst. Uppgiften är därför naturligare för en ordningsvakt, som inte sällan utför uppdrag åt näringsidkare i restaurang- och nöjesbranschen. Det förhållandet att omhändertagande enligt LOB i de allra flesta fall aktualiseras på land talar också entydigt mot att kustbevakningstjänstemän ska ges rätt att omhänderta berusade personer.

Det finns ytterligare en aspekt på frågan om en kustbevakningstjänsteman bör kunna besluta om omhändertagande enligt LOB. Den har samband med förvaringen av den omhändertagne. Ett omhändertagande ute på en ö i skärgården skulle kunna leda till att den omhändertagne måste transporteras långa sträckor för att kunna överlämnas till polisen. En sådan lösning kan knappast anses uppfylla dagens krav på effektivitet och samordning, eftersom den skulle binda upp såväl Kustbevakningens som polisens resurser på ett sätt som inte kan motiveras, inte ens av hänsyn till skyddet av den enskilda individen. Lagens skyddssyfte tillvaratas bättre i annan ordning.

I sammanhanget bör också hänsyn tas till att det sedan länge pågår en diskussion om det över huvud taget bör ingå i polisens uppgifter att omhänderta berusade personer, eller om detta bör vara en uppgift för någon annan samhällssektor. Även detta bör vägas in vid bedömningen av om det är rimligt att nu utvidga lagens tillämpningsområde.

En annan viktig omständighet är de svåra medicinska ställningstaganden som kan krävas. Den ökande tillgången på alkohol, inte minst bland ungdomar, och den blandning av alkohol och andra droger som förekommer har medfört att det blivit allt svårare för polisen att bedöma de omhändertagnas hälsotillstånd (se närmare om detta i Ds 2001:31 s. 138). En kustbevakningstjänsteman saknar adekvat sjukvårdsutbildning.

Inte heller det förhållandet att Kustbevakningen föreslås få rätt att ingripa mot rattfylleri och sjöfylleri (se avsnitt 13.2.1) bör enligt vår mening leda till att kustbevakningstjänstemän ges rätt att omhänderta berusade personer.

Sammantaget finner vi alltså att det varken kan anses vara resurseffektivt eller sakligt motiverat att ge en kustbevakningstjänsteman rätt att omhänderta personer med stöd av LOB. En annan sak är att en kustbevakningstjänsteman ändå bör kunna fylla en viktig uppgift i ett enskilt fall, t.ex. genom att se till att en högradigt berusad person tas om hand av en anhörig eller någon annan.

20.7 Dokumentation av ingripanden

Vårt förslag: Det bör införas krav på dokumentation av ingripanden som innebär att någon avvisas, avlägsnas eller omhändertas.

En kustbevakningstjänsteman har inte någon skyldighet att dokumentera sådana ingripanden i ordningshållande syfte som innebär att någon avvisas, avlägsnas eller omhändertas. Däremot innehåller polislagen en regel om dokumentationsskyldighet för polisen (27 § polislagen).

Dessa krav i polislagen innebär att protokoll ska föras över en åtgärd att avvisa, avlägsna eller omhänderta någon. Av protokollet ska framgå

1. vem som har beslutat om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,

4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet samt
6. vad som i övrigt framkommit vid ingripandet.

Vissa av uppgifterna (p. 1 och 2) ska dokumenteras av den som har beslutat om ingripandet och de övriga (p. 3–6) av den som har varit förman vid ingripandet. Rikspolisstyrelsen har med stöd av ett särskilt bemyndigande utfärdat tillämpningsföreskrifter om dokumentation (RPSFS 2000:15, FAP 100-2).

Dokumentationen kan sägas fylla två syften. För det första understryks vikten av att tjänstemannen före ett ingripande tar ställning till om förutsättningarna för åtgärden är uppfyllda. För det andra möjliggörs en kontroll av verksamheten.

Eftersom dokumentationen tar sikte på frågor som är viktiga för den enskildes rättssäkerhet och för möjligheten att i efterhand kontrollera om ett ingripande varit rättsenligt, bör samma krav på dokumentation gälla oavsett om åtgärden vidtas av en polisman eller en kustbevakningstjänsteman (jfr prop. 1996/97:175 s. 64). Vi föreslår därför att en särskild bestämmelse om dokumentationsskyldighet tas in i lagen. Kraven på dokumentation bör överensstämma med vad som gäller enligt 27 § polislagen.

20.8 Krav på förmansprövning

Vårt förslag: Det bör införas en skyldighet för den kustbevakningstjänsteman som har verkställt ett omhändertagande att utan dröjsmål anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte upphört ska förmannen omedelbart pröva om det ska bestå.

Enligt 15 § polislagen ska den polisman som verkställt ett omhändertagande så snabbt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman, som omedelbart ska pröva om åtgärden ska bestå. Kravet på förmansprövning är en rättssäkerhetsgaranti. Prövningen har tillkommit i syfte att minimera risken för felaktiga frihetsberövanden. I RPS:s allmänna råd om förmansprövning på distans m.m.² anges att vid all sådan prövning bör beaktas att den syftar till att säkerställa den enskildes rättssäkerhet genom att frågan om ett fortsatt omhändertagande alltid ska bedömas av någon annan än den som har verkställt åtgärden.

² RPSFS 2000:22, FAP 255-1.

Naturligtvis gör sig kravet på omprövning lika starkt gällande när ett omhändertagande beslutas av en kustbevakningstjänsteman. Den nya lagen bör därför innehålla en regel om att en kustbevakningstjänsteman utan dröjsmål ska anmäla ett verkställt omhändertagande till sin förman, dvs. normalt till vakthavande befäl. Om omhändertagandet inte redan har upphört ska förmannen omedelbart pröva om det ska bestå.

En särskild fråga i sammanhanget är hur denna prövning ska genomföras. När det gäller polisens beslut om omhändertagande har JO tidigare riktat kritik bl.a. mot att prövningen av omhändertagande av berusade personer i vissa fall har gjorts av ett befäl som inte har varit närvarande och själv kunnat iaktta personens berusningsgrad (se JO 1998/99 s. 116). Kravet på att den som gör prövningen själv ska kunna iaktta den omhändertagne gör sig dock inte gällande på samma sätt när det är fråga om en rättslig överprövning av skälen för åtgärden. Polisen tillämpar också sedan länge förmansprövning på distans även för de fall som JO kritiserat.³ Vi anser således att en förmansprövning i detta fall kan göras av ett vakthavande befäl efter en föredragning per telefon.

20.9 Behandlingen av en omhändertagen och andra rättssäkerhetsfrågor

Vårt förslag: Det ska införas regler om att den som har omhändertagits ska underrättas om anledningen till omhändertagandet så snart som möjligt. Vidare får omhändertagandet inte orsaka större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till syftet med åtgärden eller väcka onödig uppmärksamhet. Den som har omhändertagits får inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än som behövs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, ordning eller säkerhet. Den omhändertagne får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Det sistnämnda ska dock inte gälla personer under 15 år. En person får inte omhändertas eller hållas kvar om det finns skäl för gripande.

Vår bedömning: Det krävs inte någon bestämmelse om att förhör ska hållas med den som har omhändertagits.

³ Se RPSFS 2000:22, FAP 255-1.

Enligt artikel 5(2) i Europakonventionen har varje frihetsberövad person bl.a. rätt att omgående underrättas om skälen till frihetsberövandet. Det diskuterades länge om omhändertagande enligt polislagen ska jämföras med frihetsberövande i konventionens mening. Numera utgår lagstiftningen från att så bör vara fallet. Därför innehåller 15 § polislagen bl.a. en bestämmelse om rätt för den som omhändertagits att få reda på anledningen till omhändertagandet. Bestämmelsen är inte tillämplig på Kustbevakningens ingripanden. Enligt vår mening bör en regel om att den omhändertagne ska underrättas om anledningen till omhändertagandet införas i den nya lagen.

Inte heller reglerna i 16 § polislagen, om att förhör så snart som möjligt ska hållas med den som har omhändertagits, gäller för Kustbevakningen. Detta bör ses mot bakgrund av att ett omhändertagande så snabbt som möjligt ska rapporteras till polisen och att det därför knappast finns något behov av bestämmelsen i Kustbevakningens verksamhet. Eftersom Kustbevakningens självständiga ordningshållande roll inte förändras på något påtagligt sätt och det inte finns något behov av en sådan bestämmelse när en kustbevakningstjänsteman biträder en annan myndighet, bedömer vi att en sådan regel inte krävs i den nya lagen.

Det kan däremot finnas skäl att införa en bestämmelse som motsvarar 18 § första stycket polislagen. Där föreskrivs att en person inte får omhändertas eller hållas kvar med stöd av 13 § polislagen om det finns skäl för gripande. Syftet med bestämmelsen är att ett frihetsberövande enligt 24 kap. rättegångsbalken alltid ska ha företräde. Av rättssäkerhetsskäl förordar vi att en motsvarande bestämmelse tas in i den nya lagen.

Vidare finns det i 17 § polislagen en bestämmelse som tar sikte på verkställigheten av ett omhändertagande. Där föreskrivs att åtgärden inte får orsaka den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcka onödig uppmärksamhet. Den som har omhändertagits får inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än som behövs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, ordning eller säkerhet och får tas i förvar endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Möjligheten till förvarstagande gäller dock inte personer under 15 år. Genom en hänvisning i 3 § LKP gäller bestämmelserna i 17 § polislagen i Kustbevakningens ordningshållande verksamhet. Paragrafen innehåller viktiga rättssäkerhetsgarantier och ger dessutom uttryck för allmänna principer som bör gälla även i Kustbevakningens verksamhet. En motsvarande bestämmelse bör därför införas i den nya lagen.

20.10 Visitation och användning av fängsel

20.10.1 Visitation

Vår bedömning: Eftersom en allmän bestämmelse om visitering ska tas in i lagen krävs ingen särskild reglering av en kustbevakningstjänstemans rätt att visitera i den ordningshållande verksamheten.

I samband med ett omhändertagande eller avlägsnande som sker i ordningshållande syfte kan det finnas samma behov av att visitera en person som i den brottsbekämpande verksamheten. Som vi redovisat tidigare är en kustbevakningstjänstemans möjligheter att visitera i dag begränsad (se avsnitt 19.5). Denne får för närvarande, i likhet med en tulltjänsteman, enbart genomföra vad som brukar kallas skyddsvisitering i syfte att kunna ta om hand vapen och andra farliga föremål (29 § andra stycket polislagen jämförd med 19 § första stycket 1 polislagen). I motsats till polismän saknar alltså dessa tjänstemän i dag möjlighet att kroppsvisitera en person i syfte att fastställa dennes identitet, vilket regleras i 19 § första stycket 2 polislagen.

Skyddsvisitering genomförs normalt dels när en person ska transporteras från en plats i bil eller annat transportmedel, dels när en frihetsberövad person förs in på en polisstation eller i motsvarande lokal. Normalt sker detta genom att tjänstemannen känner i eller utanpå personens fickor och kläder. Samma behov av att genomföra en skyddsvisitation kan finnas vid ett ingripande i ordningshållande syfte, t.ex. när en kustbevakningstjänsteman omhändertar en person. Åtgärden motiveras såväl av behovet av att skydda den omhändertagne från att skada sig själv som behovet av att skydda de tjänstemän som ingriper.

I den brottsbekämpande verksamheten har identifieringsfrågan praktisk betydelse eftersom bristfällig identifiering utgör en särskild grund för frihetsberövande enligt 24 kap. 2 § rättegångsbalken. Till viss del kan samma skäl anföras för en utökad rätt att visitera i den ordningshållande verksamheten. Utökade möjligheter att identifiera den som stör ordningen kan i vissa fall också bidra till att begränsa omhändertagandena. Identifieringsfrågan är viktig särskilt i förhållande till unga personer, eftersom andra alternativ än omhändertagande alltid bör eftersträvas. Detta förhållande anser vi i sig vara skäl nog

för att låta samma rätt till visitering gälla för ordningshållning som för brottsbekämpning. Vi vill också erinra om att en kustbevakningstjänsteman har rätt att kroppsvisitera en utlänning i identifieringssyfte (9 kap. 2 § utlänningslagen).

Eftersom vi föreslår att en allmän bestämmelse om visitering ska tas in i lagen (se avsnitt 19.5) krävs det ingen särskild reglering i den ordningshållande verksamheten. En kustbevakningstjänsteman ska alltså ha samma rätt som en polisman enligt 19 § första stycket 1 och 2 polislagen att i anslutning till ett ingripande visitera en person i den ordningshållande verksamheten.

20.10.2 Användning av fängsel

Vår bedömning: En allmän bestämmelse om användning av fängsel ska tas in i lagen. Det krävs därför ingen särskild reglering av en kustbevakningstjänstemans rätt att använda fängsel i den ordningshållande verksamheten.

En annan fråga i detta sammanhang är om en kustbevakningstjänsteman bör ha rätt att använda fängsel vid omhändertaganden i ordningshållande syfte.

Enligt 10 a § polislagen omfattar rätten att använda fängsel även de fall där en polisman omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet. Bestämmelsen tillkom för att skapa en mera enhetlig reglering och ge polisen möjlighet att i vissa fall kunna använda fängsel i förebyggande syfte för att undvika ytterligare våldsanvändning. Den grundar sig på regleringen i 15 § häkteslagen, som anger att den som är gripen, anhållen eller häktad får beläggas med fängsel i vissa i bestämmelsen närmare angivna situationer (se avsnitt 19.4.2). Häkteslagen gäller också bl.a. den som har anhållits eller gripits på grund av misstanke om brott och den som tas i förvar i polisarrest. Bestämmelserna i 10 a § gäller, enligt 29 § tredje stycket polislagen, även för ordningsvakter men däremot inte för kustbevakningstjänstemän.

Frågan är om möjligheten att använda fängsel bör gälla också för kustbevakningstjänstemän när dessa omhändertar personer i ordningshållande syfte. Den nuvarande ordningen innebär för Kustbevakningens del samma olägenheter som den innebär för polisen före lagändringen, dvs. att reglerna i häkteslagen ger en långtgående rätt

att använda fängsel av säkerhetsskäl, men inte någon motsvarande rätt i förebyggande syfte. Frågan om 10 a § polislagen ska kunna tillämpas av andra brottsbekämpande myndigheter berördes över huvud taget inte i lagstiftningsarbetet (jfr prop. 1996/97:175 s. 61ff. och 79). Eftersom ordningsvakter har rätt att använda fängsel med stöd av 10 a § polislagen anser vi emellertid att det är rimligt att även ge kustbevakningstjänstemän en sådan rätt. Fängsel är en form av hjälpmedel som kan användas för att genomföra en tjänsteåtgärd med våld och det är därför särskilt angeläget med en tydlig reglering. Genom en uttrycklig bestämmelse såväl för den brottsbekämpande som den ordningshållande verksamheten uppnås en tydligare reglering och en god samordning mellan verksamheterna. De allmänna behovs- och proportionalitetsprinciper som föreslås gälla vid tillämpningen av lagens bestämmelser omfattar även fängselanvändning.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså att en kustbevakningstjänsteman ska ha rätt att använda fängsel även vid omhändertaganden som sker i ordningshållande syfte. Vi föreslår dock inte någon särskild bestämmelse om detta, eftersom den allmänna regleringen av fängselanvändning ska täcka även denna verksamhet.

20.11 Preja, borda och inbringa fartyg till hamn

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska få preja, borda och hålla kvar samt, om det uppenbart behövs, inbringa ett fartyg till hamn för att genomföra avvisning, avlägsnande eller omhändertagande. En sådan åtgärd ska omedelbart hävas om det inte längre föreligger något behov av åtgärden.

Ett fartyg ska inte få hållas kvar mer än sex timmar utan att den tjänsteman som har beslutat om åtgärden anmäler åtgärden till sin förman för prövning av huruvida beslutet ska bestå.

I den ordningshållande verksamheten finns det inte samma behov som i den brottsbekämpande av att kunna gå ombord på fartyg eller att bringa in fartyg till hamn för att kunna verkställa åtgärder. Det kan dock i viss utsträckning vara nödvändigt att t.ex. gå ombord på ett fartyg för att kunna genomföra avlägsnande, avvisning eller omhändertagande av en person som stör ordningen.

Vi har i avsnitt 18.12 behandlat motsvarande bestämmelse för den brottsbekämpande verksamheten. Vad vi har anfört i det avsnittet

gör sig till stora delar gällande också beträffande ordningshållningen. För att kunna bedriva en effektiv ordningshållande verksamhet behövs det enligt vår mening en allmän regel som ger en kustbevakningstjänsteman rätt att preja och borda ett fartyg samt att hålla kvar det under den tid som behövs för att kunna ingripa mot en pågående ordningsstörning. Det kan i undantagsfall till och med vara nödvändigt att föra in ett fartyg till hamn för att genomföra en sådan åtgärd, vilket exempelvis kan krävas för att hindra fortsatta ordningsstörningar som riktar sig mot ett fartyg som har en för vissa personer misshaglig last ombord. För att kustbevakningstjänstemännen ska kunna utföra sina uppgifter bör bestämmelsen gälla generellt, dvs. såväl i den självständiga verksamheten som när man biträder en annan myndighet.

Av samma skäl som vi för brottsbekämpningen har föreslagit att en förman efter viss tid ska pröva åtgärden, om den inte redan har upphört (se avsnitt 18.12), bör motsvarande gälla vid ordningshållning. Vi föreslår därför att en bestämmelse om förmansprövning införs.

20.12 Rapportering

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman som har avvisat, avlägsnat eller omhändertagit en enskild i ordningshållande syfte ska rapportera detta till vederbörande polismyndighet.

Som vi framhållit tidigare bär polisen huvudansvaret för ordningshållningen. För att polisen ska kunna fullgöra denna uppgift och få en fullständig överblick måste man få kännedom om de åtgärder i ordningshållande syfte som har vidtagits av andra myndigheter. Vi föreslår därför att en kustbevakningstjänsteman som har avvisat, avlägsnat eller omhändertagit någon i ordningshållande syfte ska rapportera detta till vederbörande polismyndighet. Rapporteringsskyldigheten ska gälla både i de fall där Kustbevakningen har ett självständigt uppdrag att verka för ordningshållningen och i de fall där man har agerat som biträde åt polisen.

21 Den framtida kontroll- och tillsynsverksamheten

21.1 Allmänna utgångspunkter

I Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet blir myndighetens mångfacetterade uppdrag särskilt tydligt, eftersom verksamheten i stor utsträckning bygger på specialregleringar med olika avgränsningar av verksamhetsområdet och – beroende på syftet med kontrollen och tillsynen – olika befogenheter. Vidare kan Kustbevakningen vara en av flera myndigheter som agerar med stöd av samma kontrollagstiftning. I vissa fall kräver författningsregleringen att den huvudansvariga myndigheten uttryckligen ger Kustbevakningen ett uppdrag som ger rätt att agera som kontroll- och tillsynsmyndighet, i andra fall har Kustbevakningen rätt att agera självständigt. Någon allmän reglering av myndighetens kontroll- och tillsynsverksamhet finns inte.

Det finns alltså dels ett antal särdrag, dels en sådan begränsning i Kustbevakningens uppdrag att bedriva kontroll och tillsyn att verksamheten tydligt skiljer sig från den brottsbekämpande och den ordningshållande verksamheten. Särdragen påverkar naturligt nog regleringen av Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet och innebär att det krävs särskilda överväganden bl.a. i fråga om möjligheten och det lämpliga i att skapa en mera generell reglering.

Trots skillnaderna mellan de olika verksamhetsområdena finns det vissa frågor inom Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet som har en motsvarighet inom den brottsbekämpande verksamheten och ordningshållningen. Vi tänker då närmast på frågorna om Kustbevakningens och tjänstemännens roll, hur verksamheten ska avgränsas sakligt sett och vilka andra begränsningar som ska gälla för myndighetens verksamhet.

Översynen bör ha som utgångspunkt att skapa en enhetligare, tydligare och mera rättssäker reglering även på detta område. När

det gäller rättssäkerheten är enhetliga regler för verkställigheten och gränsdragningen mellan kontroll och brottsbekämpning viktiga frågor. Därtill kommer effektivitetsaspekter. Det kan t.ex. övervägas om kustbevakningstjänstemännen har tillträdesrätt och undersökningsrätt i tillräcklig utsträckning för att kunna genomföra sina uppdrag.

Det finns alltså ett antal övergripande frågor att belysa och utveckla även inom området för kontroll och tillsyn. Inledningsvis uppehåller vi oss något vid begreppen kontroll och tillsyn (avsnitt 21.2). Vi tar därefter ställning till frågan om Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet bör särskiljas från den brottsbekämpande verksamheten (avsnitt 21.3). Vidare redovisar vi vår syn på hur man kan skapa en tydligare gräns mellan kontroll- och tillsynsåtgärder respektive brottsbekämpande åtgärder (avsnitt 21.4). I avsnitt 21.5 tar vi upp avgränsningen av kontroll och tillsynsverksamheten såväl sakligt som i övrigt. Vi går därefter närmare in på författningsregleringen på området (avsnitt 21.6) och behandlar särskilt införandet av en allmän proportionalitetsregel (avsnitt 21.7), den framtida gränskontrollen (avsnitt 21.8) och den framtida fiskerikontrollen (avsnitt 21.9). I avsnitt 21.10 föreslår vi vissa andra förändringar i kontroll- och tillsynsverksamheten. Kravet på åiterrapportering och frågan om rapporteftergift redovisas i avsnitten 21.11 och 21.12. Slutligen går vi i avsnitt 21.13 igenom vilka enskilda befogenheter för kontroll och tillsyn som vi anser att den nya lagen bör innehålla.

21.2 Begreppen kontroll och tillsyn

Vår bedömning: Det krävs inte någon särskild definition av begreppen kontroll och tillsyn i den verksamhet som Kustbevakningen bedriver.

Innan vi går närmare in på Kustbevakningens framtida kontroll- och tillsynsverksamhet finns det anledning att belysa begreppen kontroll och tillsyn.

Inte minst begreppet tillsyn är oklart och varierar beroende på vilken typ av verksamhet den riktas mot och den enskilda författning som ligger till grund för tillsynsuppgiften. Flera försök har gjorts att bestämma innehållet i begreppet tillsyn. I olika sammanhang har också förslag till legaldefinitioner av begreppet tillsyn lagts

fram (se t.ex. Miljöbalksutredningen i SOU 1996:103 s. 108 och Socialtjänstutredningen i SOU 1999:97 s. 46). Den mest ingående analysen av begreppet tillsyn har gjorts av Tillsynsutredningen, som i sitt slutbetänkande också har presenterat en legaldefinition av begreppet (SOU 2004:100 s. 50 ff.). Enligt Tillsynsutredningen avses med tillsyn en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan bindande föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. Ansvarskommittén, som har haft i uppdrag att analysera dagens samhällsorganisation och bl.a. bedöma om det krävs förändringar av uppgiftsfördelning och struktur i den offentliga verksamheten, har i sitt slutbetänkande anslutit sig till tillsynsutredningens definition (SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft).

Tillsynsutredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet. Regeringen har i budgetpropositionen (prop. 2007/08:1, bilaga 4, utgiftsområde 2: Samhällsekonomi och finansförvaltning) förklarat att man har för avsikt att i en proposition presentera grundläggande och tydliga principer för tillsyn.

Även med beaktande av att det är svårt att precisera det närmare innehållet i begreppet tillsyn så kan vi konstatera att det för vårt vidkommande egentligen inte är definitionen i sig som är problemet. Detta ställningstagande bygger vi på flera omständigheter. En omständighet är att den tillsyn som Kustbevakningen utför alltid innebär att myndigheten bedriver myndighetsutövning med stöd av lagar, förordningar och andra bindande föreskrifter. Tillsynsuppdraget bygger således på en bindande reglering. Vidare har Kustbevakningen inte, i motsats till ett flertal andra myndigheter, något behov av att avgränsa tillsynsuppgiften från t.ex. information och rådgivning. Inte heller kan Kustbevakningens självständiga och oberoende ställning i förhållande till den verksamhet som granskas sättas i fråga. Även om det ingår i utredningens uppdrag (se dir. 2007:5 s. 9) att också se över definitionen av och innehållet i begreppen "kontroll- och tillsynsverksamhet", så anser vi mot denna bakgrund att någon särskild definition inte behövs. Fokus bör i stället ligga på avgränsningen mellan kontroll- och tillsynsverksamhet respektive brottsbekämpande verksamhet.

Det är således gränssytan mellan å ena sidan kontroll och tillsyn och å andra sidan brottsbekämpning som är problematisk. Det finns en övergång mellan dessa olika verksamheter som utgör en gråzon, men som kan ha stor betydelse för den enskildes rätts-säkerhet. Uppgifterna kan också utövas parallellt. För att inte riskera att verksamheten hamnar i konflikt med den rätt till ”rättvis rättegång” som en enskild garanteras i artikel 6 (1) i Europakonventionen är det viktigt att det tydligt framgår vilken typ av åtgärd som vidtas. Den grundläggande frågan är därför om man kan skapa en tydligare gräns mellan brottsbekämpning och ordningshållning å den ena sidan och kontrollverksamhet å den andra. För att åstadkomma detta måste först avgöras hur myndighetens framtida kontroll- och tillsynsverksamhet ska se ut och hur den samverkar med myndighetens brottsbekämpande roll. Vidare finns det skäl att överväga hur kontroll- och tillsynsverksamheten bör regleras. Vi återkommer till dessa frågor nedan.

21.3 Bör Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet särskiljas?

Vår bedömning: Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet bör inte avskiljas från den brottsbekämpande verksamheten. Detta innebär att en kustbevakningstjänsteman kan uppträda i olika roller inom ramen för samma uppdrag, men att behovet av att tydliggöra gränserna mellan dessa måste beaktas.

Vid en genomgång av de författningar som ligger till grund för den nuvarande kontroll- och tillsynsverksamheten kan konstateras att den närmare regleringen skiljer sig åt i ett viktigt avseende. Vissa författningar innehåller nämligen enbart bestämmelser som gäller kontroll och tillsyn, medan andra författningar både reglerar sådan verksamhet och föreskriver straffansvar. Det är emellertid tveklöst så att merparten av författningsregleringen är av ”blandad karaktär”. Detta innebär alltså att regleringen kan ligga till grund för såväl kontroll- och tillsynsåtgärder som brottsbekämpande åtgärder. Det sagda gäller oberoende av ändamålet med kontrollen. Även vid en kontroll som syftar till att myndigheten ska få ett visst underlag för helt annan verksamhet, t.ex. statistik på fiskeområdet, kan det uppstå brottsmisstanke.

För Kustbevakningen, liksom för andra brottsbekämpande myndigheter som också har i uppdrag att bedriva kontroll och tillsyn, kan det, som vi tidigare har pekat på, uppstå situationer där kontroll- och tillsynsuppgifterna respektive brottsbekämpningen inte helt kan särskiljas. Detta blir särskilt tydligt för Kustbevakningen, eftersom merparten av myndighetens kontroller sker till sjöss eller ombord på fartyg. En verksamhet som inbegriper såväl kontroll och tillsyn som brottsbekämpning måste då med nödvändighet utföras av en och samma besättning ombord på ett kustbevakningsfartyg. Eftersom ett uppdrag gradvis kan övergå från kontroll och tillsyn till brottsmisstanke – eller omvänt en brottsmisstanke kan visa sig vara ogrundad men ge grund för andra kontrollåtgärder – kan situationen utvecklas på ett sätt som inte har kunnat förutses. Därmed kan det för Kustbevakningens del, framför allt vid kontroller till sjöss, vara praktiskt svårt att undvika att myndighetens olika verksamheter utövas parallellt. Som en följd av detta kan det också inträffa att den tjänsteman som utför en kontroll med hänsyn till sina andra arbetsuppgifter är beväpnad.

Det är närmast oundvikligt att Kustbevakningen vid utövandet av tillsyn kommer att upptäcka brott, eftersom myndigheten ensam utför vissa typer av kontroller som kan resultera i en misstanke om brott. Ett exempel är att en fiskeloggbok rutinmässigt kontrolleras i samband med tillsyn och, sedan brottsmisstanke uppkommit, tas i beslag och används som bevismedel i en brottsutredning. En rutinkontroll kan alltså lätt övergå i ett ingripande med stöd av misstanke om brott. Vidare kan ett tillsynsuppdrag bestå även efter det att en brottsmisstanke uppkommit och alltså utövas parallellt.

Som vi framhållit inledningsvis i detta avsnitt blir konsekvenserna av vilket uppdrag myndigheten utför stora. Skyldigheten för den enskilde att medverka skiljer sig kraftigt beroende på om det är fråga om kontroll och tillsyn eller om uppdraget har övergått till en brottsutredning. Detta kan bli särskilt problematiskt om kontrollen fortsätter även sedan misstanke om brott har uppkommit och de båda rollerna därmed utövas parallellt. Det finns många regler som tvingar enskilda att bidra med upplysningar eller faktamaterial vid kontroller av olika slag. En person som är misstänkt för brott får däremot aldrig tvingas att bidra till utredning eller bevisning, eftersom denne därmed riskerar att belasta sig själv på ett sätt som strider mot rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 (1) i Europakonventionen.

Ett likartat gränsdragningsproblem uppstår om kontrollen ger den kontrollerande myndigheten viss rätt att undersöka en lokal, ett fartyg eller någon annan plats. Om en sådan undersökning genomförs mot den kontrollerades vilja motsvarar den i praktiken en husrannsakan. De fynd som görs vid en sådan undersökning kan i vissa fall leda fram till en brottsmisstanke.

Det finns inget formellt hinder mot att de iakttagelser som gjorts vid kontrollen och att de handlingar som säkrats senare läggs till grund för en förundersökning. Det är emellertid viktigt att detta görs klart för den kontrollerade. Det är också viktigt att undersökningsmöjligheten inte används som en ersättning för ett straffprocessuellt tvångsmedel i fall där det finns viss misstanke, särskilt i de fall där misstanken inte är tillräcklig eller brottet inte är så allvarligt att användning av tvångsmedel är tillåten. Denna typ av problem anser vi emellertid inte vara möjliga att lösa genom lagstiftning. Problemen är inte heller unika för Kustbevakningen. De finns bl.a. inom polisen (t.ex. vid trafikövervakning), hos Tullverket (i den fiskala verksamheten) och hos Skattemyndigheten. Att problemen inte är unika visar på svårigheterna att finna ett annat, fullgott, alternativ till de dubbla rollerna.

Vi kan alltså konstatera att den nuvarande ordningen inte är invändningsfri. Samtidigt finns det enligt vår mening egentligen inte något realistiskt alternativ till denna ordning. Vid kontroller till sjöss saknas möjlighet att snabbt få till stånd bevissäkring och andra åtgärder på annat sätt än genom att låta kustbevakningstjänstemannen svara för dessa. Även i andra fall talar Kustbevakningens särskilda kompetens på sjö- och fartygsområdet för att myndigheten bör ha rollen både som tillsynsmyndighet och brottsbekämpande myndighet. Någon annan ordning än den nuvarande är således inte praktiskt genomförbar. Dessutom måste det vara möjligt att ta tillvara information och slutföra en kontroll även om brottsmisstanke uppstår.

Det är också viktigt att framhålla att det även finns fördelar med denna dubbelroll. Att kontroll och tillsyn respektive brottsbekämpning utövas av samma myndighet förenklar för den enskilde och minimerar dennes myndighetskontakter genom att enbart ett ingripande aktualiseras. Detta är tidsbesparande för både den enskilde och myndigheten. Dessutom har tjänstemännen genom sitt kontrollarbete goda kunskaper om den materiella reglering som överträdelsen avser. För myndigheten är det en fördel att kunna använda befintliga resurser, om brott upptäcks vid kontroll eller

tillsyn. Även i övrigt finns det fördelar ur resurs- och effektivitets-synpunkt med den nuvarande ordningen. Just effektivitetsaspekten är viktig och har betydelse också i förhållande till de krav som EU ställer på kontroll och tillsyn inom vissa områden, framför allt fiskerikontrollerna. Fördelarna med att låta den myndighet som finns på plats utreda brott har vi diskuterat ingående i tidigare avsnitt.

Vi ser alltså skäl att låta den nuvarande ordningen bestå, där myndighetens tjänstemän kan uppträda i olika roller både inom ramen för samma uppdrag och vid utförandet av flera olika uppdrag. Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet bör således inte avskiljas från den brottsbekämpande verksamheten. Eftersom en sådan ordning trots allt inte är invändningsfri ser vi emellertid ett behov av att tydliggöra gränsen mellan dessa roller.

21.4 En tydligare gräns mellan olika åtgärder

Vårt förslag: Gränsen mellan kontroll- och tillsynsåtgärder respektive brottsbekämpande åtgärder bör markeras genom

1. en tydligare reglering av kontroll- och tillsynsverksamheten,
2. att sådan kontroll- och tillsynsverksamhet som grundar sig på överenskommelser med andra myndigheter ersätts med verksamhet grundad på författningsbestämmelser,
3. tydligare arbetsformer och rutiner, så att den tjänsteman som utför en kontroll i största möjliga utsträckning kan överlämna saken till en annan tjänsteman om brottsmisstanke uppstår, och
4. ytterligare interna utbildningsinsatser som ökar medvetenheten hos tjänstemännen om hur de ska hantera myndighetens dubbla roller.

Kontroll och tillsyn bör ha direkt författningsstöd

Även om de dubbla rollerna består finns det, som vi tidigare har konstaterat, behov av, och en reell möjlighet, att förbättra den nuvarande verksamheten. Det finns flera åtgärder som vi anser kan bidra till att skapa en tydligare gräns mellan kontroll och tillsyn å ena sidan och brottsbekämpning å den andra och därmed också till att stärka rättssäkerheten.

En viktig åtgärd, som vi anser påverkar rättssäkerheten positivt, är en tydligare reglering av kontroll- och tillsynsverksamheten. En sådan skulle i sig öka medvetenheten om vilken roll tjänstemannen utövar och vilken rätt denne har att ingripa. Hur en sådan författningsreglering närmare bör utformas återkommer vi till i avsnitt 21.6.

Vi anser också att det är angeläget att Kustbevakningen i framtiden i största möjliga utsträckning utför kontroll och tillsyn enbart med författningsstöd. Framför allt är det viktigt att befogenheterna har ett direkt författningsstöd i de fall där tillsynen innefattar en rätt att ingripa mot enskilda, oavsett om det gäller att stoppa en person eller ett fortskaffningsmedel, att granska handlingar eller att få tillträde till vissa utrymmen. Som vi tidigare har nämnt finns det flera författningar som ger en tillsynsmyndighet möjlighet att genom överenskommelse överlämna till Kustbevakningen att utöva viss tillsyn. Ett exempel är Sjöfartsverkets möjlighet, som dock inte har utnyttjats, att till Kustbevakningen överlåta tillsynen över efterlevnaden av reglerna om fartygs konstruktion, utrustning och drift i 4 kap. 1 § vattenföroreningsförordningen och en EG-förordning, som har implementerats genom 6 kap. 1 § vattenföroreningslagen.¹ En likartad reglering finns i 16 och 17 §§ förordningen (1996:12) med verkställighetsföreskrifter till 10 kap. sjölagen (1994:1009). Där föreskrivs att Sjöfartsverket får ge Kustbevakningen i uppdrag att kontrollera skyldigheten att ta och vidmakthålla sådan försäkring eller att ställa sådan säkerhet som föreskrivs i 10 kap. sjölagen. Något sådant uppdrag har inte heller getts. Även inom området för hamnskydd är Kustbevakningen skyldig att biträda Sjöfartsverket, som har huvudansvaret för hamnskyddet, vid tillsyn över efterlevnaden av lagens bestämmelser (5 § förordningen om hamnskydd).

Det är enligt vår mening mindre lämpligt att ingripanden mot enskilda delegeras av regeringen på det sättet att en myndighet ges rätt att enligt överenskommelse låta en annan myndighet fullgöra en uppgift som innebär myndighetsutövning. Legalitetsprincipen utgör ett starkt skäl mot en sådan ordning. Avtal bör inte användas för att delegera författningsreglerad myndighetsutövning. Såväl Riksrevisionen som JO har också riktat kritik mot sådana "avtalsmodeller". Vi har vidare noterat att Gränskontrollutredningen har framfört liknande synpunkter på Kustbevakningens medverkan vid

¹ Förordningen (EG) nr 782/2003 av den 14 april 2003 om förbud mot tennorganiska föroreningar från fartyg.

personkontroll och därför föreslagit en annan typ av reglering (SOU 2004:110 s. 354).

Eftersom det, som vi tidigare har framhållit, inte är möjligt att hitta en optimal ordning med en tydlig rågång mellan kontroll och tillsyn respektive brottsbekämpning, bör Kustbevakningens tillsynsuppdrag vara så tydligt som möjligt. Inom området för kontroll och tillsyn är det därför särskilt viktigt att det finns ett tydligt författningsstöd och en på förhand klart reglerad uppgift även i de fall där Kustbevakningen inte är huvudansvarig tillsynsmyndighet. Det är därför enligt vår mening inte lämpligt att Kustbevakningens tillsynsuppdrag görs helt beroende av en överenskommelse med en annan myndighet.

Det vi vänder oss emot är inte det förhållandet att befogenheterna är latent och blir tillämpliga först när Kustbevakningen har fått i uppdrag att genomföra en viss typ av kontroll eller tillsyn. De latent befogenheterna innebär t.ex. att kustbevakningstjänstemännen enligt fartygssäkerhetslagen, som också hänvisar till mönstringslagen, enbart har rätt att få tillträde till ett fartyg och göra undersökningar, ta prover eller ta del av handlingar rörande fartyget när Kustbevakningen biträder vid en tillsynsförrättning eller utför den på direkt uppdrag.

Däremot anser vi att det inte är godtagbart att myndigheter genom överenskommelser, som i dag är fallet enligt t.ex. inregränslagen och lagen om sjöfartsskydd, kan föra över sådana uppgifter till varandra som direkt berör enskilda. Det bör åtminstone av en förordning kunna utläsas vilka uppgifter som en kontrollerande myndighet får utföra när kontrollen riktar sig mot enskilda. Detta är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt och ökar förutsebarheten samt möjligheterna att i efterhand kontrollera om verksamheten har bedrivits på ett korrekt sätt. Det är också viktigt att det finns tydliga regler för när Kustbevakningen får ingripa självständigt och när det krävs en begäran i det enskilda fallet från den huvudansvariga myndigheten om Kustbevakningens biträde med kontroll och tillsyn.

Mot den nu angivna bakgrunden finns det skäl att se över i första hand regleringen inom områden där det i praktiken förekommer delegation som stödjer sig på överenskommelser. Till dessa hör *5 kap. 1 § andra stycket fartygssäkerhetslagen*. Även när det gäller vissa delar av *lagen om vilotid för sjömän* delegeras tillsynen (8 §, se även SJÖFS 2006:30 p. 1.5). Vidare utgår lagstiftningen om sjöfartsskydd från att kontroll och tillsyn ska kunna utövas med stöd av överenskommelser mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen

(se 6 och 7 §§ förordningen om sjöfartsskydd). Som vi har redovisat i avsnitt 11.29.1 finns det en sådan överenskommelse mellan myndigheterna. Enligt vår mening bör Kustbevakningens tillsynsroll regleras i förordning. En sådan ordning skulle också stå i överensstämmelse med utvecklingen av Kustbevakningens tillsynsuppdrag avseende farligt gods. Tidigare utförde Kustbevakningen tillsyn enligt denna reglering med stöd av en överenskommelse med Sjöfartsverket. Regeringen har emellertid nyligen valt att i stället reglera Kustbevakningens tillsynsroll i förordning (prop. 2005/06:51 s. 58). Vi återkommer till dessa frågor nedan.

En annan sak är att även en sådan reglering kan behöva kompletteras genom överenskommelser mellan myndigheterna angående vissa detaljer i tillsynsarbetet. Det viktiga är emellertid att de grundläggande frågorna om bl.a. befogenheter regleras på annat sätt.

Tydligare arbetsformer och rutiner

Utöver de åtgärder som vi nu har pekat på kan man också skapa en tydligare gräns mellan rollerna genom särskilda insatser inom myndigheten. En sådan åtgärd kan vara att förtydliga arbetsformerna och rutinerna, så att den tjänsteman som utför en kontroll i största möjliga utsträckning kan överlämna brottsutredningsfrågan till en annan tjänsteman om brottsmisstanke uppstår. Eftersom kustbevakningstjänstemännens kontroller normalt äger rum till sjöss kan dock detta vara svårt att genomföra i praktiken. Då flera tjänstemän normalt tjänstgör på samma fartyg finns det i varje fall möjlighet att låta olika personer inom samma besättning byta uppgifter. En sådan rollfördelning måste emellertid vara flexibel. Tanken är inte att skapa ett system med en formell uppdelning av besättningens uppgifter, utan att öka vaksamheten på de problem som dubbla roller medför. Den ordning som vi nu föreslår är inte optimal, men den bidrar åtminstone till att den enskilde får klart för sig vilken typ av åtgärd han eller hon utsätts för och vilka skyldigheter respektive rättigheter som gäller. Även för den enskilde myndighetsutövaren kan det ha fördelar att uppträda endast i en roll åt gången, eftersom det underlättar beslutsfattandet och kontakterna med enskilda. Vidare begränsar man risken för påståenden om jäv om olika befattningshavare svarar för kontroll respektive brottsutredning. Det är också viktigt att betona att arbetet i största möjliga utsträckning bör planeras och bedrivas så att den eller de

tjänstemän som genomför kontroller normalt inte bär vapen. Detta är väsentligt inte bara ur ett medborgarperspektiv, utan också för andra myndigheters tilltro till Kustbevakningen.

Myndigheten har redan vidtagit vissa utbildningsinsatser i syfte att förtydliga rollerna. Vi anser att ytterligare insatser som ökar medvetenheten hos tjänstemännen om hur de ska hantera de dubbla rollerna kan bidra till en mer rättssäker kontroll- och tillsynsverksamhet. Arbetssätt och metoder för tillsyn bör gås igenom med dels all nyanställd personal inom ramen för grundutbildningen, dels vid sådan fortbildning som anordnas löpande av myndigheten.

21.5 En tudelning av verksamhetsområdet?

Vår bedömning: Det finns inte skäl att dela upp Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet på det sätt som vi har föreslagit inom områdena för brottsbekämpning och ordningshållning i ett direkt och ett indirekt verksamhetsområde.

Som vi tidigare har pekat på bygger Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet i stor utsträckning på författningar som berör flera olika myndigheter. Kustbevakningens nuvarande uppdrag spänner över kontroll inom bl.a. följande områden

- sjötrafik, sjösäkerhet och transport av farligt gods,
- fartygs registrering och identifiering,
- personers inresa i, utresa från och vistelse i Sverige,
- in- och utförsel av varor,
- fiske och därtill anknuten verksamhet,
- jakt och annat ianspråktagande av naturresurser,
- skydd av miljö- och naturvårdsintressen, samt
- skyddsobjekt, militära skyddsområden och tillträde för utländska statsfartyg.

Kustbevakningen bedriver också kontroll och tillsyn på den svenska delen av kontinentalsockeln och inom Sveriges ekonomiska zon.

Även om vi inte uttömmande har redovisat Kustbevakningens uppdrag, står det klart att området för kontroll och tillsyn i väsentliga delar överensstämmer med den brottsbekämpande verksamheten och inrymmer ett stort antal författningar. Det finns emellertid en viktig skillnad mellan verksamheterna. Inom kontroll- och tillsyns-

verksamheten finns det en viss naturlig skiktning genom att Kustbevakningen antingen, vilket är det vanligaste, har rätt att handla självständigt eller enbart kan agera på begäran av en annan myndighet. Trots denna skiktning är det emellertid svårt att se att det behövs en indelning som motsvarar den som vi har föreslagit för den brottsbekämpande och den ordningshållande verksamheten. Myndighetens självständiga respektive osjälvständiga ställning bygger på en i varje enskild kontroll- och tillsynssituation reglerad roll. Kontroll och tillsyn utgår normalt från ett på förhand avgränsat uppdrag, även om, som vi tidigare belyst, en brottsbekämpande insats kan övergå i en kontroll och vice versa. I det stora flertalet fall vet dock Kustbevakningen på förhand var och hur myndigheten ska agera.

Det finns knappast något reellt behov av plötsliga ingripanden eller oväntade åtgärder, vare sig i förhållande till de samverkande myndigheterna eller i förhållande till enskilda. Däremot kan en samverkansmyndighet ha behov av att kunna utnyttja Kustbevakningens resurser vid en särskild på förhand planerad kontroll. En sådan insats styrs av den materiella författning som ligger till grund för åtgärden. De behov av att kunna ingripa i en oförutsedd situation som vi har identifierat i brottsbekämpningen och ordningshållningen saknar alltså motsvarighet vid kontroll och tillsyn.

De omständigheter som vi nu har pekat på innebär att det enligt vår mening inte finns något behov av att dela in Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet i två skilda verksamhetsområden på det sätt som vi har föreslagit inom områdena för brottsbekämpning och ordningshållning.

21.6 Författningsregleringen

Vårt förslag: Grundläggande bestämmelser om Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet ska tas in i samma lag som reglerar myndighetens brottsbekämpande och ordningshållande verksamhet. Lagen ska innehålla allmänna bestämmelser som är gemensamma för all Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet och som anger vissa grundläggande krav på hur kontroll eller tillsyn ska utföras och några allmänna regler om befogenheter. De närmare rättsliga förutsättningarna för en kontroll- eller tillsynsåtgärd ska dock även i fortsättningen regleras i den särskilda författning som ligger till grund för åtgärden.

Vår bedömning: Vi anser inte att den nya lagen ska föreskriva att en kontrollåtgärd måste avbrytas så snart det uppstått misstanke om brott.

En samlad reglering?

En grundläggande fråga är om de befogenheter som Kustbevakningen eller en kustbevakningstjänsteman har enligt olika kontrollförfattningar bör flyttas över till den nya lagen eller finnas kvar i den författning som reglerar förutsättningarna för kontrollen.

En samlad reglering av befogenheterna skulle naturligtvis vara enklare att tillägna sig och därmed lättare att tillämpa för Kustbevakningens tjänstemän. Med en samlad reglering skulle det också bli tydligare för allmänheten hur långt tjänstemännens befogenheter sträcker sig. En sådan reglering ger dessutom bättre förutsättningar för att skapa så likartade regler som möjligt, oavsett vilken typ av kontroll det är fråga om.

Det finns emellertid risk för att lagstiftningen snarast skulle bli mer splittrad och mindre enhetlig om man bryter ut kustbevakningstjänstemännens befogenheter vid kontroll och tillsyn ur sitt sammanhang och försöker samla regleringen i en ny gemensam lag. Kontroll- och tillsynsregleringen berör, som tidigare påpekats, ofta fler än en myndighet och bygger på en särskild materiell reglering inom ett specifikt område. Det finns alltså andra myndigheter och tjänstemän som har motsvarande kontrolluppgifter inom så gott som samtliga områden, t.ex. polismän och tulltjänstemän vid gränskontroll. Detta talar mot att samla de befogenheter som utövas inom Kustbevakningen till den av oss föreslagna lagen. Många av de kontroller som Kustbevakningen utför genomförs dessutom för en annan myndighets räkning. Det kan också vara svårt att hålla en särskild kontroll- och tillsynslagstiftning för Kustbevakningen och dess tjänstemän uppdaterad i förhållande till ändringar i fråga om andra tjänstemäns befogenheter som görs i den materiella lagstiftningen. Därmed ökar risken för att lagstiftningen avseende kontroll och tillsyn på sikt inte blir enhetlig. Det faktum att kontroll- och tillsynsregleringen i de flesta fall, med undantag för gräns- och tullkontroll, enbart innehåller enstaka befogenhetsregler talar också mot en samlad reglering.

Vi finner således inte att en samlad befogenhetsreglering som avser Kustbevakningen och kustbevakningstjänstemän skulle bidra

till en tydligare och mer ändamålsenlig reglering. Området för kontroll och tillsyn berör alltför många myndigheter och spänner över ett alltför stort antal skilda författningar för att en samlad reglering skulle kunna öka tydligheten.

Bör brottsmisstanke alltid leda till att en kontroll avbryts?

I sammanhanget aktualiseras också frågan om man bör införa en generell regel som innebär att en kontrollåtgärd alltid måste avbrytas så snart det uppstått misstanke om brott. Ett flertal författningar som Kustbevakningen tillämpar vid kontrollverksamhet föreskriver skyldighet för den kontrollerade att lämna upplysningar och i vissa fall också att tillhandahålla handlingar av visst slag, samtidigt som det föreskrivs straffansvar för vissa gärningar. Detta gäller framför allt regleringen på tullområdet (se bl.a. 6 § inregränslagen), men i viss utsträckning också annan kontrollverksamhet, t.ex. fiskerikontroll (se bl.a. 34 § fiskelagen). Om man inför en särskild författningsbestämmelse, som innebär att en kontrollåtgärd alltid måste avbrytas så snart det uppstår misstanke om brott, skulle man i och för sig skapa en tydligare gräns mellan kontrollverksamhet och brottsbekämpning. Det skulle då alltid stå klart för den som utsätts för kontrollen i vilken egenskap myndigheten uppträder. Även om en sådan reglering skulle utgöra en rättssäkerhetsgaranti för den enskilde, så anser vi att den skulle kunna hämma verksamheten alltför mycket. Det är nämligen inte alltid sakligt motiverat att avbryta en kontroll enbart därför att ett brott har upptäckts. Man kan t.ex. tänka sig den situationen att kontrollen just har påbörjats när det upptäcks ett brott som inte har något direkt samband med själva kontrollen, t.ex. att befälhavaren på ett fartyg som står under tullkontroll är berusad. Vi anser att det skulle vara orimligt att tvingas avbryta kontrollen i ett sådant läge. För att en effektiv tillsyn ska kunna bedrivas måste det vara möjligt för myndigheten att få ta tillvara information och slutföra kontrollen även om en brottsmisstanke uppstår. En motsatt reglering skulle kunna få till följd att någon kontroll över huvud taget inte genomförs, t.ex. ombord på fiskefartyg med besättning som flera gånger tidigare ertappats med överträdelser av fiskelagstiftningen, därför att man bedömer att det finns en latent brottsmisstanke. Risken med en sådan bestämmelse skulle alltså vara att kontrollarbetet styrs mot ”ofarliga objekt” i stället för mot objekt i riskzonen,

något som skulle stå i direkt strid med bl.a. regeringens syn på att myndigheterna ska arbeta mer riskanalysbaserat. Vi anser därför att det inte bör föreskrivas att en kontrollåtgärd alltid ska avbrytas så snart det uppstått misstanke om brott.

Enligt vår mening innebär redan åtgärden att så långt möjligt samla allmänna bestämmelser om kontroll- och tillsynsverksamheten i en särskild lag att rättssäkerheten och förutsebarheten ökar. Ytterligare en rättssäkerhetsgaranti är att i möjligaste mån också samla sådana gemensamma befogenheter som bör gälla för all Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet, även om regleringen då måste kompletteras med den särskilda författningsreglering som ligger till grund för respektive åtgärd. Något som också kan bidra till ökad tydlighet är att i den nya lagen ställa upp vissa grundläggande krav på hur kontroll eller tillsyn ska utföras. Vidare kan en tydligare struktur i författningsregleringen, t.ex. rubriksättningen, bidra till ökad klarhet.

21.7 En allmän proportionalitetsregel

Vårt förslag: I lagen ska införas en allmän proportionalitetsregel som gäller för alla kontroll- och tillsynsåtgärder riktade mot enskilda och som föreskriver att både beslut om och verkställighet av en kontroll- eller tillsynsåtgärd förutsätter att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för enskilda.

En övergripande fråga är om man bör införa en allmän proportionalitetsregel för kontroll- och tillsynsåtgärder på motsvarande sätt som för vissa typer av åtgärder vid brottsbekämpning och ordningshållning.

En proportionalitetsregel som gäller också för Kustbevakningen finns i tullagen. Beslut om en kontrollåtgärd enligt tullagstiftningen får fattas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för enskilda (6 kap. 1 § tullagen). Även i övrigt, framför allt när det gäller kontrollagstiftning som bygger på initiativ från EU, är det vanligt att det finns regler om att kontroller och ingripanden ska vara proportionerliga. Detta synsätt genomsyrar också alltmer den svenska lagstiftningen. Mot den bakgrunden anser vi att det finns fördelar med en allmän regel, som

anvisar hur Kustbevakningen ska hantera kontroll riktad mot enskilda. En sådan regel ger ett tydligt incitament till att överväga dels om en viss typ av kontroll är sakligt motiverad, dels hur kontrollen ska genomföras på bästa sätt.

Även om en proportionalitetsregel enbart ger uttryck för ett förhållningssätt, och därför inte ger tillämparen någon större vägledning, innebär den en viktig signal om lagstiftarens intentioner. Att en allmän proportionalitetsregel kan innebära en viss dubbelreglering i förhållande till den enskilda författningen bör inte utgöra något hinder. Fördelarna med en sådan reglering väger enligt vår mening över. Vi föreslår därför att det i lagen införs en allmän proportionalitetsregel som ska gälla för alla kontroll- och tillsynsåtgärder riktade mot enskilda. Regeln ska innebära att beslut om en kontroll- eller tillsynsåtgärd får fattas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för enskilda.

För sådana rutinmässiga kontroller som kan genomföras snabbt och utan något egentligt ingrepp i den enskildes fri- och rättigheter saknar proportionalitetsprincipen praktisk betydelse. Ett exempel på sådana rutinmässiga kontrollåtgärder är alkoholutandningsprov, se 2 § lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov. Ju mer ingripande och tidskrävande kontrollen är, desto viktigare blir proportionalitetsavvägningen.

21.8 Den framtida gränskontrollen

Vårt förslag: Kustbevakningen ges självständigt ansvar för varukontroller av sjötrafiken vid inre gräns. Kustbevakningen ges vidare möjlighet att biträda polisen med personkontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen, oavsett var denna äger rum. Kustbevakningens uppgifter i övrigt att självständigt kontrollera pass och andra handlingar ska däremot liksom i dag enbart gälla av och i anslutning till sjötrafiken.

Vår bedömning: I avvaktan på beredningen av de förslag som Gränskontrollutredningen och Inregränslagsutredningen har lämnat finner vi inte skäl att föreslå några andra ändringar av gränskontrollen.

Gränskontrollregleringen berör flera myndigheter och bygger på tanken att det förhållandet att myndigheterna utgör skilda organisationer inte ska hindra ett gott samarbete (se bl.a. prop. 1995/96:159). På området finns också ett väl utvecklat samarbete mellan i första hand polisen, Tullverket och Kustbevakningen. Även om gränskontrollen bedrivs i god samverkan mellan myndigheterna finns det skäl att ta upp Kustbevakningens ställning som kontroll- och tillsynsmyndighet.

Kustbevakningen har enligt nuvarande lagstiftning självständigt ansvar för gränskontrollen av sjötrafiken (se vidare avsnitten 11.4–11.6). I princip omfattar det in- och utresekontroll av sjötrafiken vid yttre gräns (9 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen) och inre utlänningskontroll av och i anslutning till sjötrafiken (9 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen). Kustbevakningen har också självständigt ansvar för tullkontroll av sjötrafiken enligt tullagen (6 kap. 20 § tullagen och 62 § tullförordningen) och de författningar som är knutna till tullkontrollen. Kustbevakningen har däremot inget självständigt ansvar för kontroller enligt inregränslagen.

Frågan om hur gränskontrollen ska bedrivas har varit föremål för översyn. I avsnitten 13.3.1 och 13.3.2 har vi översiktligt redovisat de förslag till förändringar av gränskontrollen som Gränskontrollutredningen respektive Inregränslagsutredningen har lämnat. Gränskontrollutredningens förslag till en ny gränskontrolllag reglerar kontroll av personer vid inresa i, utresa från och vistelse i Sverige. Inregränslagsutredningens förslag till lag om kontroll av varor vid inre gräns innebär ingen förändring av Tullverkets huvudansvar för varukontroller, men ger Kustbevakningen ett självständigt ansvar för kontroll vid införsel av varor direkt över sjögräns från ett annat land inom EU. Utredningens förslag innebär att Kustbevakningen kan företa varukontroller till sjöss vid inre gräns, utan att först ha inhämtat ett godkännande från Tullverket. Utredningsförslagen har ännu inte lett till någon lagstiftning. Beredningen av förslagen pågår inom Regeringskansliet.

Enligt inregränslagen har Kustbevakningen rätt att genomföra varukontroll enbart efter en anmaning från Tullverket. I de fall där Kustbevakningen anser det befogat att företa varukontroll vid inre gräns, kontaktas Tullverket för godkännande. Kustbevakningen är alltså för närvarande beroende av Tullverkets beslut för att kunna utöva in- och utförselkontroll av varor vid inre gräns. Detta innebär t.ex. att Kustbevakningen inte får agera utan Tullverkets beslut i

Öresund. De kontroller som utförs bygger på särskilda överenskommelser om samverkan och samarbete.

Inregränslagsutredningen pekar på att Kustbevakningen enligt 62 § tullförordningen har rätt att utöva tullkontroll av sjötrafiken vid yttre gräns och konstaterar att det närmast torde vara på grund av förbiseende som regleringen beträffande kontrollerna vid inre gräns inte innehåller någon motsvarande bestämmelse (SOU 2006:9 s. 240 f.). Utredningen föreslår därför bl.a. att Kustbevakningen vid inre gräns ges ett självständigt ansvar för varukontrollen till sjöss och i anslutning till sjötrafiken. Det nu aktuella förslaget var inte en av huvudfrågorna och kommenterades därför av få remissinstanser. Förslaget godtogs av de flesta, men det framfördes bl.a. synpunkter på att gränsdragningen mellan polisen, Tullverket och Kustbevakningen måste vara tydligare, så att beslutsordningen och möjligheterna till medverkan i respektive myndighets verksamhet klargörs ordentligt. Polisförbundet, som avstyrkte förslaget, framförde i sitt remissvar att Tullverket och Kustbevakningen skulle utvecklas genom att organiseras inom polisen.

Enligt vår mening är den nuvarande ordningen inte invändningsfri. Kontroll och tillsyn bör, som vi tidigare framhållit, inte bygga på överenskommelser. Vi anser därför att det redan nu, trots den pågående beredningen av Inregränslagsutredningens förslag, finns skäl att överväga om Kustbevakningen bör ges ett självständigt ansvar för kontroll enligt inregränslagen.

Mot bakgrund av Kustbevakningens generella ansvar för övervakningen till sjöss och hur lagstiftningen om gränskontroll i övrigt är utformad ansluter vi oss till Inregränslagsutredningens bedömning att myndigheten bör ha ett självständigt ansvar för varukontrollen av sjötrafiken vid inre gräns. Härigenom blir Kustbevakningens ansvar tydligare och man får en mera enhetlig reglering på området. En sådan ändring ligger också väl i linje med myndighetens självständiga ansvar för kontroll och tillsyn över tullförfattningar i övrigt. Samtidigt bör framhållas att en sådan ändring torde medföra att kraven på att Kustbevakningen systematiskt utför kontroll och tillsyn vid den inre gränsen ökar. De områden som utgör inre gräns har också utvidgats. I likhet med Inregränslagsutredningen vill vi emellertid betona att förslaget i praktiken inte innebär någon större utökning av Kustbevakningens verksamhet, utan endast en förenkling av den verksamhet som bedrivs redan i dag. Vi föreslår alltså att Kustbevakningen ges ett självständigt ansvar för varukontroller av sjötrafiken vid inre gräns.

Det finns ytterligare ett område där vi ser behov av att lägga fram ett förslag. Detta gäller en mindre förändring i utlänningslagen. Vi föreslår att 9 kap. 9 § utlänningslagen ändras så att Kustbevakningen alltid får biträda polismyndigheten vid personkontroll enligt paragrafen, oavsett var denna äger rum. Denna biträdesroll ska alltså inte längre vara direkt knuten till sjötrafiken. Skälen för detta är att förslaget harmonierar med övrig lagstiftning på området och är av praktisk betydelse för att öka effektiviteten och underlätta samordningen mellan myndigheterna. Kustbevakningens uppgifter i övrigt att, som ett led i polisens kontrollverksamhet, självständigt kontrollera pass och andra handlingar ska däremot, precis som i dag, enbart gälla av och i anslutning till sjötrafiken.

När det gäller lagstiftningen i övrigt om gränskontroll är det enligt vår mening varken lämpligt eller möjligt att föregripa det beredningsarbete som pågår inom Regeringskansliet.

21.9 Den framtida fiskerikontrollen

Vår bedömning: Det finns på sikt, när den nya lagstiftningen på fiskeområdet kan överblickas, skäl att se över Kustbevakningens roll i fiskerikontrollen, och då särskilt ansvaret för kontroller vid landning av fisk.

Kustbevakningen ansvarade tidigare för landnings- och kvalitetskontroller av fisk. Vid den senaste översynen av den svenska fiskerikontrollen övervägdes olika modeller för att tydliggöra ansvaret för bl.a. landningskontrollerna (SOU 2005:27 s. 231 f.). Trots utredningens slutsats att ansvaret inte borde flyttas, resulterade översynen i att ansvaret för sådana kontroller övergick från Kustbevakningen till Fiskeriverket. Det främsta skälet till detta var att regeringen ansåg att det är mest ändamålsenligt och effektivt att en och samma organisation svarar för all landbaserad fiskerikontroll, såväl landningskontroll som annan landbaserad kontrollverksamhet (skr. 2005/06:171 s. 76 f.). Vidare ansåg regeringen att en sådan ordning skulle öka möjligheterna till en tydlig redovisning av landbaserad verksamhet i alla led. Kustbevakningens fiskerikontroll inriktas numera på kontroll av att fiskelagstiftningen efterlevs på fiskeplatserna och på vägen mot hamn. Kontrollen avser både kommersiellt och annat fiske.

Bestämmelserna om fiskerikontroll ses nu över på nytt. Regeringen tillsatte i oktober 2007 en särskild utredare som bl.a. har till uppgift att överväga samspelet mellan fiskelagens bestämmelser om straff och särskild rättsverkan och fiskelagstiftningens olika normgivningsbemyndiganden. Syftet är att åstadkomma ett väl fungerande regelverk. Utredaren ska vidare överväga vilka åtgärder som ytterligare kan vidtas för att effektivisera lagföringen av brott mot fiskelagstiftningen, utöver både vad som följer av den nyligen till riksdagen överlämnade propositionen om administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (prop. 2007/08:107) och frågan om möjlighet för Kustbevakningen att bedriva förundersökning beträffande fiskebrott som ingår i uppdraget till vår utredning (se dir. 2007:125 s. 6). Utredningen, som nyligen har påbörjat sitt arbete, har antagit namnet Fiskelagsutredningen.

Vidare har det inom Jordbruksdepartementet utarbetats en promemoria med förslag till ändring av 47 § fiskelagen. I denna föreslås att en tjänsteman vid Fiskeriverket ska ha rätt att ta fisk, redskap, fiskefartyg och vissa andra föremål i beslag. Promemorian har remitterats, men kan inte förväntas leda till lagstiftning förrän tidigast den 1 januari 2009.

Det kan alltså konstateras att det finns flera aktuella lagstiftningsärenden som kan komma att påverka frågan om hur landningskontroller kan bedrivas på effektivast möjliga sätt.

Vidare bör framhållas att varken vårt utredningsuppdrag eller uppdraget till Fiskelagsutredningen tar upp just den frågan. Med hänsyn till detta, och att effekterna av olika förslag och översyner för närvarande är svåra att överblicka, är det inte rimligt att nu ta ställning till om Kustbevakningens uppgifter i fråga om landningskontroller bör förändras.

Trots det vill vi här peka på de särskilda problem som är förknippade med kontroller där det uppstår brottsmisstanke. Vid fiskebrott krävs ofta ett omedelbart ingripande både för att säkra bevisning angående fångsten och framtida beslut om förverkande av bl.a. fångst och fångstredskap. Det är därför enligt vår mening olyckligt att beslagsregeln i 47 § andra stycket fiskelagen i dess nuvarande lydelse är oklar och enligt vår mening inte kan anses ge tjänstemän vid Fiskeriverket rätt att företa beslag. Beslagsfrågan ställs på sin spets just när det gäller landningskontroll. Landningskontrollerna är nämligen det enda tillfälle när det både går att kontrollera dokumentationen mot den faktiska fångsten och att, vid eventuellt brott, säkra framtida förverkande.

Den remitterade promemorian kan leda till att 47 § fiskelagen ändras så att även en tjänsteman hos Fiskeriverket får besluta om beslag, när han eller hon utför en landningskontroll. Till dess en eventuell ändring av 47 § fiskelagen träder i kraft kan en tjänsteman vid Fiskeriverket, i likhet med varje annan medborgare, i samband med ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken, också ta egendom i beslag. Detta förutsätter emellertid dels att brottet är av viss svårhetsgrad, dels att gärningsmannen grips på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen. Både personen och det som eventuellt tas i beslag från denne ska så snart som möjligt överlämnas till närmaste polisman. Det ligger i sakens natur att sådana ingripanden sällan förekommer.

Även om frågan om beslagsrätten nu ser ut att få en lösning återstår ytterligare en fråga av betydelse för landningskontrollerna. Eftersom Fiskeriverket inte är en brottsbekämpande myndighet, har tjänstemän vid verket ingen möjlighet att på annat sätt ingripa straffrättsligt om det vid en landningskontroll uppstår misstanke om brott. Fiskeriverkets tjänstemän får nöja sig med att göra en polisanmälan. Om en tjänsteman från Fiskeriverket begär att polis omedelbart ska komma till platsen och hålla förhör eller vidta andra brådskande utredningsåtgärder finns det inga garantier för att ett sådant önskemål kan tillgodoses. Även om polisen skulle ha möjlighet att komma omedelbart kan tjänstemannen från Fiskeriverket inte hindra den misstänkte från att lämna platsen. Däremot kan Fiskeriverket, om myndigheten med stöd av 47 § fiskelagen får en uttrycklig rätt att ta i beslag, förhindra att bevisning förstörs under mellantiden.

Det nuvarande ordningen för landningskontroller förutsätter att polisen har möjlighet att avsätta resurser för ett omedelbart ingripande. Av resursskäl har polisen ofta svårt att prioritera denna typ av brottslighet, vilket medför att det inte finns några garantier för ett straffrättsligt ingripande. Detta innebär att det finns risk för att effektiviteten i brottsbekämpningen minskar, eftersom någon utredning inte alltid kommer till stånd i omedelbar anslutning till brottet. Eftersom EU-kommissionen, som vi redovisat i avsnitt 17.6.2, har riktat kritik mot Sveriges sätt att hantera fiskerikontrollen och därvid anmärkt på såväl den kontroll och tillsyn som utförs som på bristande brottsbekämpning, är det enligt vår mening av stor betydelse att systemet för kontroll är effektivt och ändamålsenligt utformat. Det väcker frågan om myndigheternas resurser verkligen

utnyttjas effektivt och om man uppnår bästa resultat med den gällande ordningen.

Enligt vår mening kan det finnas anledning att på nytt överväga om den nuvarande ordningen med Fiskeriverket som ansvarig för landningskontrollerna bör bestå, om Kustbevakningen ska ansvara för sådana kontroller eller om någon annan ordning bör införas. Under alla förhållanden, och således även om den nuvarande ordningen består, krävs det enligt vår mening att tjänstemän vid den myndighet som ansvarar för landningskontrollerna har en uttrycklig rätt att ta egendom i beslag.

Frågan om vilken myndighet som lämpligen bör ansvara för landningskontrollerna och regleringen av den ansvariga myndighetens befogenheter måste avgöras utifrån hur man löser andra frågor som rör fiskerikontrollen. Det är därför vår bestämda uppfattning att sådana övervägandena inte bör göras isolerat från aktuella förändringar i övrigt. Vi förordar därför att frågan om ansvaret för kontroller vid landning av fisk bör övervägas först på viss sikt, när den nya regleringen på fiskeområdet kan överblickas.

21.10 Andra förändringar av kontroll- och tillsynsverksamheten

21.10.1 Farligt gods

Vårt förslag: Om en transport sker i strid med lagen om farligt gods, eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, och transporten inte bör tillåtas fortsätta eftersom det finns påtaglig risk för skada, får en kustbevakningstjänsteman, som upptäcker detta vid kontroll i en hamn, hindra fortsatt land- eller sjötransport av sådant gods.

Kustbevakningen är numera tillsynsmyndighet över sådant gods i hamnars landområden som är avsett för vidare transport samt, efter Sjöfartsverkets begäran om biträde, över sjötransporter (10 § första stycket 5 förordningen om farligt gods). Detta innebär att Kustbevakningen ansvarar för tillsynen över såväl utgående som inkommande transporter av farligt gods i hamnar, oavsett med vilket transportmedel godset färdas.

I uppgiften att kontrollera farligt gods ingår också att kontrollera lastsäkringen av detta. I Kustbevakningens föreskrifter och allmänna råd om Kustbevakningens tillsyn över transporter av farligt gods (KBV FAR 2007:9) ges allmänna råd bl.a. i fråga om den närmare innebörden av vissa begrepp som är svårtolkade, t.ex. hamnars landområde och sjötransport.

I egenskap av tillsynsmyndighet får en kustbevakningstjänsteman bl.a. stoppa fordon för kontroll (13 § lagen om transport av farligt gods). Möjligheten att stoppa fordon är enligt förarbetena kopplad till behovet av att utöva tillsyn och kan enbart utövas inom myndighetens tillsynsområde (prop. 2005/06:51 s. 79). Det innebär för Kustbevakningens del att rätten att stoppa fordon i hamnars landområden omfattar allt farligt gods som är avsett för vidare transport.

En kustbevakningstjänsteman får vidare inom sitt tillsynsområde hindra fortsatt transport från hamnar, medan det ankommer på polisen att hindra fortsatt transport på väg (15 § lagen om transport av farligt gods). Den närmare avgränsningen av de befogenheter som följer av bestämmelsen är enligt vår mening oklar. Det står helt klart att rätten att hindra fortsatt transport gäller transporter från hamnar. I förarbetena (a. prop. s. 79) anges att det för befogenhetens utövande saknar betydelse om den vidare transporten ska ske med land- eller sjötransport. Samtidigt begränsar emellertid 15 § tillsynsansvaret, eftersom det enligt den paragrafen ankommer på polisen att hindra fortsatt transport på väg. Regleringen är således otydligt utformad och kan tolkas på det sättet att en kustbevakningstjänsteman får hindra fortsatt färd till sjöss, men inte på land. Det skulle innebära att en kustbevakningstjänsteman inte har rätt att förhindra fortsatt färd med ett fordon som i strid med regleringen om farligt gods lämnar ett fartyg för vägtransport. Samtidigt är det viktigt att påminna om att Kustbevakningens tillsynsområde enligt lagen omfattar hamnområden och att områdena även kan omfatta vägar. Av förarbetena får därför enligt vår mening anses följa att en kustbevakningstjänsteman har rätt att hindra all transport av farligt gods inom hamnars landområden, oavsett färdriktning, eftersom detta område omfattas av myndighetens tillsynsansvar (a. prop. s. 69 och 79). Däremot har endast polismän en uttrycklig rätt att hindra fortsatt transport på väg utanför hamnområdet.

Enligt vår mening är den nuvarande regleringen otydlig och skapar tillämpningsproblem. En kustbevakningstjänsteman ska inte

behöva tveka i fråga om rätten att ingripa. Det ska inte heller vara nödvändigt att tillkalla polis för att en otillåten transport av farligt gods på land ska kunna hindras. Den bedömning som krävs av om transporten är otillåten är densamma oavsett om transporten sker på land eller till sjöss. I stället för en bestämmelse som indirekt knyter an till Kustbevakningens tillsynsområde, bör det införas en uttrycklig rätt för en kustbevakningstjänsteman att, under förutsättning att ingripandet sker i en hamn, kunna hindra såväl landtransporter som sjötransporter av farligt gods. Har transporten redan hunnit lämna hamnen ska däremot endast polisen kunna ingripa och hindra fortsatt färd.

Vi föreslår således sammanfattningsvis att om en transport sker i strid med lagen om farligt gods, eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, och transporten inte bör tillåtas fortsätta eftersom det finns påtaglig risk för skada, får en kustbevakningstjänsteman, som upptäcker detta vid kontroll i en hamn, hindra fortsatt land- eller sjötransport av sådant gods. Vi återkommer i avsnitt 21.13.7 till frågan om en kustbevakningstjänsteman bör ges en generell rätt att hindra fortsatt färd.

21.10.2 Fartygssäkerhet

Vårt förslag: Den tillsyn enligt lagen om fartygssäkerhet som Kustbevakningen får utöva efter överenskommelse med Sjöfartsverket regleras i förordning. En kustbevakningstjänsteman och en tjänsteman vid Sjöfartsverket ges en uttrycklig rätt till tillträde till lastbärare i syfte att kontrollera lastsäkringen. Dessa myndigheters tjänstemän får också rätt att hindra att en felaktigt lastad lastbärare förs ombord på ett fartyg. Det ska inte finnas några straffprocessuella befogenheter kopplade till kontroll och tillsyn av fartygssäkerhet.

Kustbevakningens kontroll och tillsyn av fartygssäkerhet, bl.a. lastsäkring, utgår från regleringen i fartygssäkerhetslagen. Lagen med tillhörande förordning är av övergripande karaktär och innehåller till stor del allmänt hållna regler och bemyndiganden för regeringen och i första hand Sjöfartsverket att utfärda närmare föreskrifter. Sjöfartsverket har med stöd av sitt bemyndigande utfärdat särskilda föreskrifter om Kustbevakningens medverkan vid tillsyn enligt

lagen (SJÖFS 2006:30). Föreskrifterna omfattar även kontroll av att lagen om vilotid för sjömän efterlevs. I fråga om bemanningskontroll och kontroll av vilotidsreglerna för sjömän är delegationen begränsad till kontroll av svenska fartyg med en bruttodräktighet om högst 1 500.²

Mot bakgrund av att Kustbevakningens tillsynsuppdrag avser en ramlagsreglering är det naturligt att myndighetens tillsynsansvar utgår från Sjöfartsverkets föreskriftsrätt. Däremot kan det ifrågasättas varför uppdraget ska regleras genom överenskommelser mellan myndigheterna. Detta kan visserligen gynna myndigheternas samarbete, eftersom det förutsätter en dialog mellan dem. Trots detta finns det enligt vår uppfattning skäl att ändra den nuvarande ordningen. Vi har i avsnitt 21.4 framhållit vikten av att kontroll- och tillsynsregleringen är tydlig. Där har vi också betonat vikten av att de åtgärder en myndighet företar grundar sig på ett tydligt författningsstöd och inte på överenskommelser mellan myndigheter. Mot denna bakgrund anser vi att bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra stycket fartygssäkerhetslagen bör ändras så att Kustbevakningens tillsynsansvar följer direkt av författning i stället för av ett system som bygger på vidaredelegation från regeringen. Med hänsyn till lagstiftningens karaktär bör tillsyn i form av inspektion enligt fartygssäkerhetslagen och kontroll av efterlevnaden av lagen om vilotid för sjömän regleras närmare i förordning. Regleringen bör i sak motsvara de nuvarande föreskrifterna. En sådan lösning kan enligt vår mening inte rimligen påverka samarbetet mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen negativt och inte heller myndigheternas möjligheter att föra en kontinuerlig dialog kring hur tillsynsarbetet lämpligen bedrivs. Det kan nämligen även i fortsättningen krävas överenskommelser om detaljerna i tillsynsarbetet.

En annan fråga som vi särskilt vill peka på är att Kustbevakningen med stöd av 5 kap. 8 § fartygssäkerhetslagen och SJÖFS 2006:30 ges rätt att utöva tillsyn i form av inspektion av lastbärare som har skiljts av för sjötransport men inte lastats ombord på fartyget såvitt gäller säkringen av last i själva lastbärarna. Med lastbärare avses framför allt containrar och lastbilssläp. En kustbevakningstjänsteman har emellertid inte rätt att få tillträde till lastbärarna i sig för kontrollen, eftersom 5 kap. 17 § fartygssäkerhetslagen endast reglerar rätten till tillträde till fartyg.

² SJÖFS 2006:30, p 1.1 och 1.5.

Det är allmänt känt att säkring av lasten ofta har stor betydelse i samband med fartygshaverier och lastskador till sjöss. Förskjutning i lasten kan utgöra en direkt eller indirekt orsak till ett fartygshaveri. Det är därför angeläget att söka lösningar som i största möjliga utsträckning kan undanröja de risker som dålig eller utebliven lastsäkring innebär. I samband med de senaste ändringarna i på att den nuvarande regleringen inte ger tillsynsmyndigheten fartygs-säkerhetslagen uppmärksammade Kustbevakningen regeringen rätt till tillträde till lastbärare, trots att det är väsentligt att även lasten i en lastbärare är anordnad på ett betryggande sätt för sjötransport. Regeringen konstaterade att den var medveten om frågans betydelse för sjösäkerheten, men ansåg att det på det befintliga underlaget inte var möjligt att lägga fram något förslag (se prop. 2002/03:109 s. 96). Frågan har ännu inte fått någon lösning. Vi finner det därför lämpligt att i detta sammanhang ta upp frågan på nytt.

Det är uppenbart att lastsäkringar i en sluten lastbärare inte bör kontrolleras från utsidan. Kontrollen förutsätter således att tillsynsmyndigheten har rätt till tillträde även till själva lastbäraren. Såväl för allmänheten som för den enskilde tjänstemannen är det viktigt att de rättsliga förutsättningarna för kontroll och tillsyn är tydliga. Enligt vår mening finns det goda skäl att införa en bestämmelse som uttryckligen ger en kustbevakningstjänsteman rätt till tillträde till lastbärare i syfte att kontrollera lastsäkringen. Denna rätt bör begränsas till lastbärare som ännu inte har förts ombord på fartyg eller som förs ombord på fartyg. Av rätten att få tillträde till lastbärarna följer i och för sig också en rätt att bryta eventuella förseglingar i form av tullplombering eller sigill. En sådan åtgärd bör dock genomföras först efter samråd med Tullverket, så att tjänstemännen kan försäkra sig om att den skadade eller borttagna tullförseglingen kan ersättas med en ny. På sikt kan det finnas skäl att överväga om kustbevakningstjänstemän själva ska kunna ersätta sådana förseglingar.

Sjöfartsverket har i sin tillsynsverksamhet i princip samma behov av att få tillträde till lastbärarna, t.ex. för att kontrollera säkring av gods i containrar. Det finns därför goda skäl att låta den föreslagna ändringen även omfatta tjänstemän vid Sjöfartsverket.

Vidare föreslår vi att en kustbevakningstjänsteman ges en uttrycklig möjlighet att hindra att en lastbärare förs ombord på ett fartyg. Enligt nuvarande lagstiftning måste Kustbevakningen, om lastsäkringen bedöms vara undermålig, kontakta Sjöfartsinspektionen, som ska ta ställning till om hela fartygets färd ska hindras.

Vid en sådan bedömning ska beaktas att åtgärden måste anses vara proportionerlig (jfr 5 kap. 17 § fartygssäkerhetslagen). Med tanke på de kostnader som kvarhållandet av ett fartyg kan föra med sig torde det krävas starka skäl för ett sådant beslut. Vi anser att den nuvarande ordningen inte tillgodoser de krav som bör ställas på en reglering som är av stor betydelse för enskildas säkerhet. Enligt vår mening är det betydligt bättre och mera proportionerligt att hindra att en enstaka lastbärare får fortsätta färden än att ett helt fartyg hålls kvar. En kustbevakningstjänsteman bör därför ges en uttrycklig möjlighet att hindra att en undermåligt eller felaktigt lastad lastbärare förs ombord på ett fartyg. Enligt vår mening bör tjänstemän vid Sjöfartsverket ha samma rätt att hindra att lastbärare förs ombord på fartyg.

Som vi har framhållit tidigare är 5 kap. 19 § fartygssäkerhetslagen ett tydligt exempel på en i sig oklar och bristfällig reglering, eftersom bestämmelsen ger en kustbevakningstjänsteman straffprocessuella befogenheter vid tillsyn, trots att sådana befogenheter rätteligen endast kan utövas i den brottsbekämpande verksamheten. Detta innebär att det i praktiken är oklart vilka åtgärder som Kustbevakningen får vidta vid kontroll, eftersom användning av straffprocessuella åtgärder förutsätter misstanke om ett konkret brott. Bestämmelsen måste redan av det skälet ändras. En kustbevakningstjänsteman bör i stället ges kontrollbefogenheter enligt 5 kap. 17 § fartygssäkerhetslagen.

För att skapa en tydligare, mer ändamålsenlig och därmed också effektivare reglering föreslår vi alltså att fartygssäkerhetslagen ändras och kompletteras med förordningsreglering i enlighet med vad vi angett ovan. Samtidigt vill vi framhålla att det även kan finnas skäl att överväga en översyn av ansvarsreglerna i fartygssäkerhetslagen, bl.a. när det gäller vem som ska bära straffansvaret för bristfällig lastsäkring fram till dess att lasten förs ombord på ett fartyg, men också i övrigt. En sådan översyn bör emellertid göras i särskild ordning, dels på grund av dess omfattning, dels därför att regleringen inte påverkar utformningen av den lag som vi nu föreslår.

21.11 Krav på återrapportering

Vår bedömning: Kustbevakningens återrapporteringsskyldighet till den huvudansvariga tillsynsmyndigheten bör inte regleras av statsmakterna, utom i de fall där det finns skäl att införa uppgiftsskyldighet för Kustbevakningen eller annan myndighet.

Vårt förslag: Kustbevakningen ska vara skyldig att till Fiskeriverket lämna sådana uppgifter som Fiskeriverket behöver för sin verksamhet avseende kontroll av fisket och för handläggning av vissa administrativa beslut.

När Kustbevakningen utför kontroller åt en annan myndighet uppkommer frågan hur Kustbevakningens återrapporteringsskyldighet gentemot den huvudansvariga tillsynsmyndigheten förhåller sig till kustbevakningstjänstemännens skyldighet att ingripa mot och rapportera brott, om sådana upptäcks vid kontroll eller tillsyn.

Uppgiften att rapportera brott, och att i förekommande fall inleda förundersökning eller vidta primäråtgärder, följer av Kustbevakningens roll som brottsbekämpande myndighet. Detta är en plikt som åligger de myndigheter som har polisiära uppgifter (se avsnitt 18.14 angående reglerna om rapporteringsskyldighet och rapporteftergift). Denna uppgift får enligt vår mening inte förväxlas med Kustbevakningens eventuella skyldighet att hålla en huvudansvarig kontrollmyndighet informerad om resultatet av den kontroll- och tillsynsverksamhet som Kustbevakningen genomför med stöd av författning eller ett uppdrag från myndigheten i fråga. I sistnämnda fall rör det sig om uppgifter som myndigheterna själva råder över. Därmed bör det ankomma på den huvudansvariga tillsynsmyndigheten att klargöra för Kustbevakningen vilka krav man ställer på återrapporteringen av ett tillsynsuppdrag, t.ex. om återrapporteringen ska göras på visst formulär och hur ofta återrapportering ska ske.

Behovet av återrapportering och de villkor som gäller för denna varierar beroende på uppdraget. Vi anser att det varken är behövt eller realistiskt att reglera återrapporteringsskyldigheten i författning. Vår bedömning är därför att Kustbevakningens skyldighet att återrapportera till andra tillsynsmyndigheter bör regleras av myndigheterna själva.

Det kan emellertid finnas skäl att göra en annan bedömning i fråga om viss typ av återrapportering, nämligen i de situationer där

de uppgifter som hämtas in vid kontrollen omfattas av sekretess till skydd för enskild och det finns ett starkt behov av att kunna vidarebefordra dessa till den huvudansvariga tillsynsmyndigheten utan en sekretessbedömning i det enskilda fallet. I ett sådant fall kan det vara lämpligt att föreskriva en uppgiftsskyldighet. En sådan regel bryter nämligen sekretess mellan myndigheterna (se avsnitt 6.3.4). Särskilt inom området för fiskerikontroll skulle en uppgiftsskyldighet kunna vara av värde. Enligt 5 kap. 1 a § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ska Fiskeriverket till Kustbevakningen lämna sådana uppgifter om fiskefartyg, yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd som Kustbevakningen behöver för sin verksamhet inom fiskerikontrollen. Någon motsvarande uppgiftsskyldighet för Kustbevakningen gentemot Fiskeriverket finns däremot inte, trots att det informationsflödet torde vara minst lika viktigt. Vi föreslår därför att Kustbevakningen åläggs en skyldighet att till Fiskeriverket rapportera sådana uppgifter som Fiskeriverket behöver för sin verksamhet avseende kontroll av fisket. Uppgiftsskyldigheten bör omfatta uppgifter av betydelse för Fiskeriverkets administrativa sanktioner mot otillåtet fiske samt för verkets handläggning av frågor om licenser och tillstånd till yrkesmässigt fiske (jfr avsnitt 13.2.3 angående verkets rätt att ålägga administrativa sanktioner).

21.12 Rapporteftergift

Vår bedömning: Det bör inte införas någon reglering av hur rapporteftergift får användas när det uppstår brottsmisstanke vid kontroll eller tillsyn.

I avsnitt 21.3 har vi pekat på att ett kontroll- och tillsynsuppdrag kan övergå i misstanke om brott och därmed resultera i en brottsutredning. En kustbevakningstjänsteman som upptäcker ett brott kan emellertid, som vi har redovisat i avsnitt 18.14.2, i likhet med en polisman underlåta att rapportera brottet (lämna rapporteftergift) om detta med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att det inte skulle föranleda någon annan påföljd än böter.

Frågan är hur rätten att meddela rapporteftergift ska ses i förhållande till den huvudansvariga tillsynsmyndighetens rätt eller skyldighet att anmäla brott.

Först bör framhållas att myndigheter inte har någon generell skyldighet att anmäla brott, utom i de fall där detta direkt anges i en viss författning. Om anmälan görs har den anmälände myndigheten inte någon rätt att påverka den fortsatta handläggningen, oavsett vilken uppfattning man har om denna. Tillsynsmyndigheter har inte heller ställning som målsägande, utom i de fall där brottet riktar sig direkt mot myndigheten. Däremot har de självklart intresse av utgången av handläggningen och kan vidare ofta tillföra kunskaper och information som är av betydelse för brottsutredningen. Därför är det naturligt med ett nära samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna och exempelvis tillsynsmyndigheter.

Det sagda innebär emellertid, som redan har framgått, att en tillsynsmyndighet formellt inte har någon funktion i brottmålsförfarandet. Vi anser därför att det saknar betydelse för rätten att meddela rapporteftergift om kontrollen har utförts för en annan myndighets räkning eller på dess uppdrag. Kustbevakningstjänstemannens bedömning av om rapporteftergift kan meddelas måste göras på samma sätt vid all brottsbekämpning. Med en annan ordning skulle risken för tillämpningssvårigheter och olikartad bedömning bli uppenbar.

Det bör också framhållas att ett beslut om rapporteftergift ska fattas i omedelbar anslutning till brottet. Det ligger då i sakens natur att ett sådant beslut, sett i efterhand, kan ha varit felaktigt. Tjänstemannen kan ha uppfattat gärningen som en engångsföreteelse, medan det vid en närmare kontroll visar sig att personen i fråga har gjort sig skyldig till samma typ av förseelse vid ett flertal tillfällen. Ett beslut om rapporteftergift vinner emellertid, i likhet med andra beslut under förundersökning, inte rättskraft och kan därför ändras. Detta innebär att om en tillsynsmyndighet är missnöjd med ett beslut om rapporteftergift, kan polisanmälan göras på vanligt sätt. Polisen har då skyldighet att på nytt ta ställning till saken. För de brottstyper som föreslås ingå i Kustbevakningens direkta verksamhetsområde kommer detsamma att gälla för denna myndighet.

Vi anser alltså inte att det finns något behov av att reglera hur rapporteftergift får användas när det i anslutning till en kontroll uppstår misstanke om brott. En helt annan sak är att det kan finnas skäl för Kustbevakningen och den ansvariga tillsynsmyndigheten att allmänt diskutera riktlinjerna för anmälningar om brott. En

uppföljning av anmälningspraxis är enligt vår mening viktig för det fortsatta samarbetet och för att myndigheterna korrekt ska kunna redovisa vilka rättsliga eller andra åtgärder som ett ingripande har lett till.

21.13 Befogenheter för kontroll och tillsyn

21.13.1 Allmänna utgångspunkter

De författningar som ger Kustbevakningen kontroll- och tillsynsuppgifter innehåller i varierande utsträckning särskilda befogenheter. Befogenheterna skiftar, från enbart en rätt att få tillträde till ett fartyg eller ett visst område (se bl.a. 15 § lagen om registrering av båtar för yrkesmässig sjöfart, 8 § lagen om kontinentalsockeln och 10 kap. 10 § lagen om skatt på energi), till för den enskilde mycket ingripande regler som rätt för en kustbevakningstjänsteman att undersöka handbagage (detta gäller bl.a. enligt 6 kap. 10 § tullagen, 7 § inregränslagen, 13 § lagen om sjöfartsskydd och 4 kap. 1 § lagen om hamnskydd) och att kroppsvisitera personer (se bl.a. 6 kap. 10 § tullagen och 9 kap. 2 § utlänningslagen). När det gäller kontroll med stöd av tullagstiftningen är regleringen mera ensartad, men även där finns det särregler i vissa författningar. Frågan är om man kan – och bör – införa enhetliga regler åtminstone i fråga om vissa typer av åtgärder.

Precis som vi har konstaterat när det gäller Kustbevakningens befogenheter i den brottsbekämpande verksamheten, och som vi delvis också pekat på inledningsvis i detta avsnitt, riskerar en disparat befogenhetsreglering att inverka negativt på rättssäkerheten. En sådan reglering ställer också stora krav på den enskilde tjänstemannen och berörda myndigheter vid tillämpningen. Kontroll- och tillsynsverksamheten utmärker sig emellertid i det här avseendet eftersom sådan verksamhet kan styras och planeras på ett helt annat sätt än den brottsbekämpande och ordningshållande verksamheten. Detta underlättar inte bara för tjänstemännen att vid behov uppdatera eller utveckla sina kunskaper inom ett visst område, utan ger också utrymme för berörda myndigheter att föra diskussioner kring vissa åtgärder. Nackdelarna torde därför inte vara så stora som man först kan tro. Dessutom finns det skäl att erinra om att den splittrade befogenhetsregleringen åtminstone delvis beror på en mera komplex och mångskiftande materiell

reglering. Lagstiftaren kan ha gjort särskilda överväganden i fråga om vilka befogenheter som är rimliga för kontrollen. Nackdelarna med en oenhetlig lagstiftning uppvägs då av att intrånget i den enskildes rättssfär har avpassats till vad som ansetts nödvändigt för just den typen av kontroll. Samtidigt kan man inte fjärma sig från tanken att frågan om kontrollbefogenheter inte har betraktats från ett samlat perspektiv, vilket också bl.a. Tillsynsutredningen har lyft fram som ett generellt problem (SOU 2002:14 och SOU 2004:100). Det kan därför enligt vår mening trots allt finnas ett visst utrymme för en mera enhetlig lagstiftning och en mera samlad befogenhetsreglering.

21.13.2 En generell befogenhetsreglering?

Vårt förslag: Den nya lagen ska innehålla vissa regler om generella befogenheter vid kontroll och tillsyn. Dessa ska komplettera de särskilda befogenheter som regleras i den materiella författning som ligger till grund för kontrollen eller tillsynen.

Vi har i avsnitt 21.6 behandlat frågan om befogenheterna för kontroll och tillsyn i möjligaste mån bör samlas i den nya lag som vi föreslår eller om utgångspunkten i stället bör vara att sådana regler till största delen ska finnas kvar i respektive kontrollförfattning. Vi har stannat för det sistnämnda alternativet.

Att vi inte förordar en samlad reglering utesluter naturligtvis inte att det kan finnas skäl att överväga att föra samman vissa mera generella befogenheter för kontroll och tillsyn i den nya lagen. En sådan allmän reglering förutsätter dock att behovet av att kunna företa en viss åtgärd är generellt och att en allmän reglering kan anses rimlig i förhållande till skyddet för den enskildes integritet. Ett exempel på något som bör regleras generellt är våldsanvändning. I det följande tar vi ställning till i vilken utsträckning den nya lagen ska föreskriva en generell rätt för en kustbevakningstjänsteman att företa en viss typ av åtgärd.

21.13.3 Tillträde till viss plats

Vår bedömning: Det saknas skäl att i den nya lagen införa en generell rätt för en kustbevakningstjänsteman att få tillträde till utrymmen som ska kontrolleras. Däremot bör erinras om att en sådan rätt kan föreligga enligt den författningsreglering som ligger till grund för den aktuella kontrollåtgärden.

Ett kontroll- eller tillsynsuppdrag bygger inte sällan på att myndigheten har rätt att få tillträde till en viss plats eller lokal. När det gäller Kustbevakningen krävs ofta att myndighetens tjänstemän får tillträde till ett fartyg för att en kontroll ska kunna utföras.

I flertalet situationer har lagstiftaren förutsett att det finns ett sådant behov och föreskrivit att kontrollmyndigheten har rätt till tillträde till viss plats. I den mån en sådan reglering saknas kan man endera överväga att skapa en särskild författningsreglering, som vi föreslagit beträffande lastbärare, eller överväga om det bör införas en generell regel som ger kustbevakningstjänstemän rätt att få tillträde till en viss plats för kontroll.

Som vi tidigare framhållit kan en generell bestämmelse bidra till en enhetligare reglering och att befogenheterna blir tydliga både för den som utövar kontrollen och den som utsätts för den. Samtidigt präglas området för kontroll och tillsyn av att förhållandena växlar beroende på uppdraget. Vad kontrollen avser och var kontrollen ska utföras kan alltså ha stor betydelse för hur tillträdesrätten bör utformas och vilken omfattning den bör ha. Som exempel kan nämnas att det för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelser på tullområdet kan behövas en ganska omfattande rätt till tillträde, medan det i fråga om andra typer av kontroller räcker med en mera begränsad rätt. För att få en tillräckligt vid reglering, som skulle täcka in varje situation där tillträde krävs, skulle en generellt utformad bestämmelse med nödvändighet behöva ha ett mycket brett tillämpningsområde. Därmed skulle myndigheten också för vissa typer av kontroller få mer omfattande befogenheter än vad som är sakligt motiverat. Sett ur den enskildes perspektiv skulle detta vara en klar nackdel. Eftersom rätten till tillträde innebär en kränkning av enskildas rättssfär framstår enligt vår mening en sådan lösning inte som rimlig. Någon generell rätt för Kustbevakningen att få tillträde till utrymmen som ska kontrolleras bör därför inte införas.

Det finns däremot skäl att i lagen erinra om att en sådan rätt föreligger enligt vissa kontrollförfattningar.

21.13.4 Tillgång till handlingar

Vår bedömning: Det finns inte skäl att i den nya lagen införa en generell rätt för en kustbevakningstjänsteman att få tillgång till handlingar som ska kontrolleras.

Kontroll och tillsyn kan helt eller delvis bestå i granskning av handlingar. Att en kustbevakningstjänsteman ges rätt att få tillgång till handlingar kan därför vara av avgörande betydelse för att denne ska kunna genomföra viss typ av kontroll. Samma skäl som ligger bakom vår bedömning att det är olämpligt att införa en generell regel om tillträde till en viss plats gör sig emellertid också gällande i fråga om en generell reglering av skyldigheten att tillhandahålla handlingar. Vi anser därför inte att den nya lagen ska ge en kustbevakningstjänsteman generell rätt att få tillgång till handlingar som ska kontrolleras.

21.13.5 Rätten att preja, borda och inbringa fartyg

Vårt förslag: Lagen ska innehålla en bestämmelse som ger en kustbevakningstjänsteman en generell rätt att preja, borda och, om det uppenbart behövs, inbringa ett fartyg till svensk hamn, för att genomföra en författningsenlig kontroll.

Enligt nuvarande lagstiftning har en kustbevakningstjänsteman rätt att stoppa och visitera ett fartyg eller inbringa det till svensk hamn, om det är uppenbart att åtgärden behövs för att genomföra vissa straffprocessuella eller ordningshållande åtgärder (4 § LKP). En likartad befogenhet finns i vattenföroreningslagen (11 kap. 14 §). När det gäller kontroll och tillsyn finns det inte någon motsvarande generell reglering men däremot vissa särregler. En kustbevakningstjänsteman har t.ex. när det gäller kontroll av tullagstiftningen rätt att preja fartyg, om det behövs för att genomföra kontroll av import eller export av varor (6 kap. 6 och 20 §§ tullagen).

Det är uppenbart att en kustbevakningstjänstemans rätt att preja och borda fartyg har stor betydelse för möjligheterna att bedriva effektiv kontroll och tillsyn och i många fall kan vara en förutsättning för att kontrollen över huvud taget ska kunna genomföras. Det bör anmärkas att tullagen ger stöd för att preja fartyg för tullkontroll inom det svenska tullområdet, men om brottsmisstanke uppstår och smugglingslagen blir tillämplig, finns det inte någon motsvarande regel. Regleringen är alltså inkonsekvent och ger i detta fall mer omfattande befogenheter vid kontroll än vid brottsbekämpning. Det finns därför anledning att skapa en enhetligare reglering. I fråga om sjö- och fartygssäkerhetsregleringen finns det också sakliga skäl för att ge Kustbevakningen utökad rätt att t.ex. gå ombord på fartyg eller att undersöka fartyg. Detta är en grundläggande förutsättning för att fysiskt kunna kontrollera t.ex. passagerarantal eller säkerhetsförhållanden ombord samt för att kunna ta del av certifikat och andra fartygshandlingar som förvaras på fartyget.

Mot den bakgrunden, och inte minst eftersom Kustbevakningen huvudsakligen bedriver sin kontroll till sjöss eller ombord på fartyg, anser vi att det är viktigt med en generell regel som ger en kustbevakningstjänsteman en uttrycklig rätt att preja och borda fartyg om det behövs för att genomföra en författningsenlig kontroll. I sista hand, om inte kontrollen kan genomföras på annat sätt, bör det vara möjligt att tvinga fartyget att uppsöka hamn.

Vi anser således att den nya lagen ska innehålla en bestämmelse som ger en kustbevakningstjänsteman en generell rätt att preja, borda och, om det uppenbart behövs, inbringa ett fartyg till svensk hamn, för att genomföra en författningsenlig kontroll. Vårt förslag motsvarar i sak Gränskontrollutredningens förslag om rätt att ingripa vid gränskontroll (SOU 2004:110 s. 31).

Vi vill samtidigt erinra om att den av oss föreslagna proportionalitetsprincipen ska beaktas. Det innebär att tjänstemannen måste överväga om det i det enskilda fallet är proportionerligt att inbringa fartyget till hamn. Ju mer ingripande åtgärden är desto starkare måste skälen för kontroll vara.

21.13.6 Rätten att stoppa fordon och andra transportmedel

Vår bedömning: En kustbevakningstjänsteman ska inte ges någon generell rätt att stoppa fordon och andra transportmedel för kontroll.

Vårt förslag: En regel om en kustbevakningstjänstemans rätt att stoppa fordon för att kontrollera nykterheten i trafiken ska införas i den nya lagen. I lagen ska vidare tas in en bestämmelse som erinrar om den rätt att stoppa fordon för kontroll som finns i andra författningar som reglerar Kustbevakningens kontroll och tillsyn.

En kontroll- eller tillsynsåtgärd kan vara beroende av att den kontrollerande myndigheten har möjlighet att stoppa fordon och andra transportmedel. Det finns i dag några författningar som ger en kustbevakningstjänsteman rätt att i vissa fall stoppa fordon, ytterst med hjälp av våld om det krävs (se bl.a. 6 kap. 2, 7 och 20 §§ tullagen). Någon generell rätt att stoppa fordon, oavsett vilken typ av kontroll det är fråga om, finns emellertid inte.

Som vi framhållit i fråga om rätten att få tillträde till viss plats och tillgång till handlingar bör försiktighet iakttas i fråga om generella regleringar som innebär ingrepp gentemot enskilda i kontrollsyfte. Åtgärden att stoppa fordon är ett intrång i rörelsefriheten inte bara för föraren av fordonet utan också för alla andra personer som färdas i detta. Denna omständighet talar med styrka mot en generell reglering. En annan omständighet som talar mot en sådan reglering är att Kustbevakningens verksamhet inte naturligt är förknippad med fordonskontroll. Det är framför allt polisen som måste kunna stoppa fordon i sin tjänsteutövning.

Med hänsyn till detta måste en generell rätt för kustbevakningstjänstemän att stoppa fordon och andra transportmedel föregås av noggranna överväganden. Det enda skäl som skulle kunna sägas tala för en sådan rätt är att man får en enhetlig reglering och att befogenheten blir tydlig både för den som utövar kontrollen och den som utsätts för den. Detta går emellertid inte att uppnå annat än genom att skapa en allmänt hållen reglering som riskerar att i alltför stor utsträckning inkräkta på enskildas rörelsefrihet. Vi förordar därför att rätten att stoppa fordon och andra transportmedel även i fortsättningen i första hand regleras i respektive kontrollförfattning. Vi lägger därför inte fram något förslag om att en kust-

bevakningstjänsteman ska ges generell rätt att stoppa fordon eller andra transportmedel.

Inom ett område finns det dock anledning att frånga den nyss nämnda principen. Vi har tidigare redovisat regeringens förslag att Kustbevakningen ska kunna ingripa mot rattfylleri och sjöfylleri (se avsnitt 13.2.1). Förslaget innebär bl.a. att en kustbevakningstjänsteman får samma rätt som en polisman att ta rutinmässiga alkoholutandningsprov, dvs. utan någon misstanke om brott, och att göra ögonundersökning. Syftet med regleringen är att åstadkomma ett flexibelt och effektivt utnyttjande av myndigheternas resurser till gagn för trafiksäkerheten. Därmed bör det inte heller, enligt regeringens förslag, vara en absolut förutsättning för att ta alkoholutandningsprov eller göra ögonundersökning att det finns en grund för ingripande enligt de regelverk som styr myndighetens övriga verksamhet (prop. 2007/08:53 s. 42).

Lagstiftningen innebär alltså att Kustbevakningen tillförs en helt ny kontrolluppgift. I de fall där det finns en brottsmisstanke, t.ex. om personalen på en färja lämnar upplysningar om att en berusad person kör av färjan i en viss långtradare, gäller befogenheterna i den brottsbekämpande verksamheten. Om däremot provtagningen görs rutinmässigt, eller i samband med tullkontroll, kontroll av farligt gods eller någon annan typ av kontroll, har en kustbevakningstjänsteman i dag inte någon rätt att stoppa fordonet för kontroll. Regeringen föreslår därför att 22 § polislagen ska gälla även för tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän.

För att den nya kontrolluppgiften ska kunna fullgöras har regeringen bl.a. föreslagit ändringar i lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov och i lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken som innebär att en kustbevakningstjänsteman ges rätt att med stöd av polislagen stoppa fordon för att ta alkoholutandningsprov och göra ögonundersökning.

Vid utformningen av vårt lagförslag har ingått att överväga hur de olika befogenhetsregleringarna i kontrollverksamheten bör samordnas och vilka eventuella författningsändringar som krävs. Vi har bedömt att man bör flytta över alla övriga befogenheter i polislagen till den nya lagen, för att få en enkel och enhetlig struktur. Enligt vår mening bör detsamma gälla för rätten att stoppa fordon enligt 22 § polislagen för renodlade kontrolländamål. En regel om en kustbevakningstjänstemans rätt att stoppa fordon för att kontrollera nykterheten i trafiken ska därför införas i den nya lagen.

21.13.7 Rätten att hindra fortsatt färd

Vår bedömning: En kustbevakningstjänsteman ska, utöver rätten att preja, borda och inbringa fartyg, inte ges en generell rätt att hindra fortsatt färd.

Vi har i avsnitt 21.10.1 föreslagit att en kustbevakningstjänsteman ges en utökad rätt att hindra fortsatt färd av fordon med felaktigt lastat farligt gods. I avsnitt 21.10.2 har vi vidare föreslagit att en kustbevakningstjänsteman ska kunna hindra att en felaktigt lastad lastbärare förs ombord på ett fartyg. Att därutöver ge en kustbevakningstjänsteman en generell rätt att hindra fortsatt färd anser vi emellertid inte vara befogat. Denna rätt får i stället regleras i respektive författning i de fall där den särskilda kontroll- och tillsynsverksamheten kräver det. Vi avstår därför från att lägga fram ett förslag som ger en kustbevakningstjänsteman en generell rätt att, utöver rätten att preja, borda och inbringa fartyg, hindra fortsatt färd.

21.13.8 Våldsanvändning som medel för att genomföra en tjänsteåtgärd

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman ska, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, ha rätt att använda våld för att genomföra en kontroll- eller tillsynsåtgärd, om tjänstemannen

1. möts med våld eller hot om våld,
2. med stöd i lag ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid husrannsakan,
3. med stöd i lag ska stoppa ett fartyg, fordon eller annat transportmedel eller ska kontrollera ett fartyg eller fordon eller dess last, eller
4. annars med stöd i lag ska bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område.

I avsnitt 19.4.1 har vi behandlat rätten att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i den brottsbekämpande eller ordningshållande verksamheten. Likartade medel för att genomföra en tjänsteåtgärd behövs i kontroll- och tillsynsverksamheten. Våld måste i viss utsträckning kunna användas både mot egendom och mot personer.

I tullagstiftningen finns det en särskild reglering av rätten att använda våld eller tvång. Enligt 6 kap. 2 § tullagen får en tulltjänsteman vid varukontroll använda våld eller tvång bl.a. för att preja fartyg (6 kap. 6 §), stoppa transportmedel (6 kap. 7 §), hindra tillträde till eller lossning eller lastning av transportmedel (6 kap. 8 §), undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen samt undersöka handbagage som medförs av resande (6 kap. 10 §). När Kustbevakningen och dess tjänstemän medverkar i kontrollen gäller rätten att använda våld och tvång även för dessa (6 kap. 20 §). Det finns också flera andra författningar som Kustbevakningen tillämpar som innehåller regler om kroppsvsitation i kontrollsyrte, bl.a. utlänningslagen, lagen om fartygssäkerhet och lagen om hamnskydd.

Som framgår av beskrivningen av gällande rätt har lagstiftaren konstaterat behov av att kunna använda våld eller tvång vid vissa typer av kontroller. Redan i dag har en kustbevakningstjänsteman rätt att använda våld med stöd av 29 § polislagen för att genomföra vissa kontroll- och tillsynsåtgärder. Det finns ingen anledning att nu inskränka denna rätt. En bestämmelse som i huvudsak motsvarar dagens reglering bör därför införas i den nya lagen. Rätten att använda våld vid kontroll och tillsyn bör i framtiden regleras särskilt. Därigenom blir det tydligare i vilka situationer våld får användas vid kontroll och tillsyn, eftersom den nuvarande regleringen inte skiljer mellan våldsanvändning i olika verksamheter.

Som vi redovisat i avsnitt 19.4.1 ger dagens lagstiftning inte en kustbevakningstjänsteman rätt att använda våld för att stoppa fordon, fartyg och andra transportmedel, men vi har föreslagit en sådan regel för den brottsbekämpande verksamheten. Vi anser att det i princip finns samma behov av att kunna använda våld för att stoppa fartyg och fordon för kontroll som för brottsbekämpning. När det är fråga om enbart kontroll får dock proportionaliteten vid våldsanvändningen större betydelse än vid brottsmisstanke.

22 Andra frågor som rör verksamheten

22.1 Återstående frågor

I de föregående kapitlen har vi behandlat den framtida regleringen inom de tre verksamhetsområden som vårt uppdrag berör. Vi har också i förbigående berört vissa författningsändringar som vi ser som en naturlig konsekvens av våra huvudförslag. Det finns dock några frågor som inte har haft någon självklar anknytning till de tidigare avsnitten. Vi har valt att samla dessa här. Vi går också närmare in på några av de frågor som vi endast i korthet har nämnt tidigare.

Inledningsvis behandlar vi vissa frågor som rör uppbörd (avsnitt 22.2). Vi tar därefter upp frågan om förverkande av alkoholhaltiga drycker (avsnitt 22.3), frågor som rör ordningsbot (avsnitt 22.4), sekretess (avsnitt 22.5) och delgivning (avsnitt 22.6). Vidare föreslår vi några författningsändringar som kan underlätta den praktiska hanteringen vid utredning av brott (avsnitt 22.7). Vi tar också upp frågor som hör samman med uppdragsverksamheten (avsnitt 22.8), med rätten att stoppa fordon (avsnitt 22.9) och med rätten att flytta fordon vid misstanke om rattfylleri (avsnitt 22.10). Sist behandlar vi frågan om Kustbevakningen, i likhet med flertalet andra centrala myndigheter under regeringen, ska låta utge författningssamling (avsnitt 22.11).

22.2 Uppbörd

22.2.1 Allmänt om uppbördsförfarandet

De grundläggande bestämmelserna om uppbörd och indrivning av böter och avgifter som fastställs genom ett straffrättsligt förfarande finns i bötesverkställighetslagen (1979:189) och bötesverkställighetsförordningen (1979:197). Bötesstraff verkställs antingen genom uppbörd eller genom indrivning. Detsamma gäller sådan rättsverkan

av brott som innefattar betalningsskyldighet, t.ex. företagsbot och avgift till brottsofferfond.

Uppbörd äger rum så snart en dom, ett strafföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot har meddelats. Däremot får indrivning inte ske förrän domen har vunnit laga kraft eller föreläggandet har godkänts. Den misstänkte får dock betala förskott på böter som kan komma att påföras honom eller henne. Uppbörd sker genom att den bötfällda betalar frivilligt eller, vilket utvecklas närmare nedan, genom att deponerade böter tas i anspråk.

Rikspolisstyrelsen är enligt 3 § bötesverkställighetsförordningen central uppbördsmyndighet och handhar uppbördsförfarandet. Domstolarna medverkar endast genom att de upplyser den bötfällda personen om möjligheten till frivillig betalning och förser honom eller henne med ett inbetalningskort. När strafföreläggande eller ordningsbot utfärdas får den förelagde på motsvarande sätt ett inbetalningskort.

Betalar inte den bötfällda frivilligt sker indrivning. Innan ett bötesstraff lämnas för indrivning ska enligt 3 § indrivningsförordningen (1993:1229) den dömda personen som huvudregel uppmanas att betala. Indrivning ska begäras senast två månader efter det att beloppet skulle ha betalats, men i vissa fall genast. Rikspolisstyrelsen ansöker i sin egenskap av uppbördsmyndighet om indrivning av bötesstraff. Ansökan görs enligt 5 § indrivningsförordningen hos Kronofogdemyndigheten. Indrivningen inleds med att Kronofogdemyndigheten anmanar personen att betala.

Bestämmelserna om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen). Indrivningen handhas av Kronofogdemyndigheten. Indrivningslagen omfattar alla slags fordringar som handläggs i allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten (se 1 § indrivningslagen, 1 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken och 1 kap. 2 § utsökningsförordningen [1981:981]). Indrivningsförfarandet omfattar även vattenföroreningsavgift.

Vid indrivningen gäller utsökningsbalkens regler om förfarandet vid verkställigheten, om vilken egendom som kan tas i anspråk till täckande av skulden och om möjligheterna att överklaga Kronofogdemyndighetens beslut.

22.2.2 Uppbörd av vattenföroreningsavgifter

Vår bedömning: Det finns skäl att se över vilken myndighet som ska ansvara för uppbörderna av vattenföroreningsavgift. Eftersom frågan om en översyn av vattenföroreningslagen är aktuell lägger vi inte fram något förslag i frågan om vem som ska vara uppbördsmyndighet för vattenföroreningsavgifter.

I 8 kap. vattenföroreningslagen finns bestämmelser om vattenföroreningsavgift. En sådan avgift är en administrativ sanktionsavgift som i vissa fall påförs ägare eller redare av ett fartyg som släppt ut olja (2 kap. vattenföroreningslagen). Kustbevakningen beslutar om vattenföroreningsavgift ska tas ut och om avgiftens storlek (8 kap. 3 och 5 §§ vattenföroreningslagen). Kustbevakningens beslut får verkställas genast, om inte annat förordnas eller säkerhet ställs (8 kap. 6 §). För verkställigheten gäller de allmänna reglerna i utsökningsbalken. Eftersom det är fråga om en avgift som tillfaller staten verkställs den som allmänt mål.

Det finns inte någon närmare rättslig reglering av uppbörderna av vattenföroreningsavgifter. Enligt regleringsbrevet för Tullverket ska vattenföroreningsavgifter upp bäras och redovisas av verket för Kustbevakningens räkning. Denna uppgift var naturlig när Kustbevakningen utgjorde en del av tullväsendet och kan vidare ses mot bakgrund av att Kustbevakningen inte är en uppbördsmyndighet. Med hänsyn till att Kustbevakningen numera är en självständig myndighet finns det anledning att se över den nuvarande ordningen och överväga om denna bör ändras. Enligt vår uppfattning står i princip fyra olika möjligheter till buds.

En möjlighet är att låta dagens ordning bestå. Tullverket har i dag rättsliga möjligheter att hantera vissa uppbördfrågor utanför den egna verksamheten genom kungörelsen (1969:475) om upp börd av särskilda avgifter genom Tullverkets försorg. Av denna kungörelse följer bl.a. att kommun eller allmän inrättning samt ägare eller innehavare av hamn, flygplats eller godsterminal får anlita Tullverket för upp börd av sina avgifter (1 §). Enligt uppgifter från Tullverket tillämpas denna författningsreglering inte i praktiken. Därtill kommer att upp börd av vattenföroreningsavgift är en uppgift som ter sig verksamhetsfrämmande för myndigheten.

En annan möjlighet är att låta Kustbevakningen svara för upp börderna i framtiden. För en sådan lösning talar att det är Kustbevak-

ningen som utreder förutsättningarna för och beslutar om vattenföreningensavgift. Kustbevakningen har också rätt att inleda förundersökning om brott mot vattenföreningenslagen. Ofta går debitering och uppbörd hand i hand. Det kan därför vara följdriktigt att också låta myndigheten svara för uppbörden. En annan aspekt som talar för att låta Kustbevakningen svara för uppbörden är att antalet ärenden är begränsat. Mot en sådan lösning talar emellertid att myndigheten inte är en uppbördsmyndighet i dag. Samtidigt bör framhållas att utredningens förslag tillför myndigheten uppgiften att ta emot förskottsbetalning av böter (se avsnitt 22.2.3), vilket skulle bredda underlaget. Trots detta kan uppgiften att vara uppbördsmyndighet för vattenföreningensavgifter bli onödigt kostnadskrävande för Kustbevakningen och dessutom riskera att komma i konflikt med regeringens allt oftare uttalade krav på helhetslösningar som gagnar samordning mellan myndigheter och ett effektivt resursutnyttjande.

En tredje möjlighet är att låta Sjöfartsverket svara för uppbörden av vattenföreningensavgifter. Sjöfartsverket är uppbördsmyndighet och ansvarar bl.a. för fastställelse och uppbörd av farledsavgifter med stöd av 5 § förordningen (1997:1121) om farledsavgift. Tidigare administrerades uppbörd och bokföring av sådana avgifter av Tullverket.¹ Sjöfartsverket svarar bl.a. också för debitering och uppbörd av lotsavgifter enligt 7 § förordningen (1999:215) om lotsavgifter. Det faktum att Sjöfartsverket redan i dag hanterar uppbörden av ett antal avgifter och att vattenföreningensavgifterna ligger inom myndighetens naturliga verksamhetsområde talar med viss styrka för att Sjöfartsverket också bör hantera vattenföreningensavgifterna. Mot detta talar främst centraliseringsaspekter.

Rikspolisstyrelsen är central uppbördsmyndighet och svarar, som framgått ovan, för uppbörden av de flesta offentlighetsrättsliga ekonomiska sanktioner som kan åläggas någon på grund av brott. Det fjärde alternativet är att låta Rikspolisstyrelsen svara för uppbörden. En sådan ordning ligger i linje med styrelsens uppgifter i övrigt och skulle gagna effektivitet och rationalitet.

Frågan om hur man slutligen ska bedöma de olika alternativen och skälen som talar för eller emot dessa bör enligt vår mening inte avgöras nu. Mot bakgrund av att det finns planer på att göra en översyn av vattenföreningenslagen anser vi att frågan om vilken

¹ Uppbörden av sjöfartsavgifter ombesörjdes enligt 11 § förordningen (1977:1118) om fyravgifter och enligt 6 § förordningen (1977:1119) om farledsvaruavgifter av Tullverket. Förordningen upphävdes den 1 januari 1998 genom SFS 1997:1121.

myndighet som bör vara uppbördsmyndighet i stället bör tas upp i det sammanhanget. Vi avstår därför från att lägga fram något förslag i denna fråga.

22.2.3 Deposition av böter m.m.

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman, som utfärdar ett föreläggande av ordningsbot mot någon som endast tillfälligt befinner sig i landet, ska ha samma rätt som en polisman eller en tulltjänsteman att ta emot betalning för böterna. Detsamma ska gälla om en åklagare utfärdar strafföreläggande och uppdrar åt tjänstemannen att ta emot förskott. Kronofogdemyndigheten får anlita biträde även av Kustbevakningen för att driva in böter på fartyg som anlöper svensk hamn. Kustbevakningen ska också medverka vid verkställighet av bötesstraff med stöd av smugglingslagen, tullagen eller tullförordningen.

Tvångsmedlen förvar och kvarstad kan användas för att säkerställa betalningsanspråk i brottmål. Det finns emellertid ett praktiskt förfarande som syftar till att säkra betalning av böter som används i större utsträckning, nämligen deposition av böter. Deposition är en form av förskottsbetalning. Enligt 2 § andra stycket bötesverkställighetslagen får den misstänkte, trots att dom, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot inte har meddelats, betala förskott på böter som kan komma att åläggas honom eller henne.

Förfarandet med deposition av böter används framför allt vid enklare brott där böterna åläggs genom ordningsbot eller strafföreläggande och där gärningsmannen är någon som vistas tillfälligt i Sverige. Som exempel på sådana brott kan nämnas trafikförseelser och ringa smugglingsbrott.

Förskottsbetalning kan endast göras till en polismyndighet eller till Tullverket (2 § bötesverkställighetsförordningen). Uppbörd äger sedan rum genom att förskottsbeloppet tas i anspråk (4 § bötesverkställighetslagen).

I de fall där betalningen avser böter i form av ordningsbot som ålagts någon som uppehåller sig tillfälligt i landet får en tjänsteman inom polisväsendet eller en tulltjänsteman ta emot betalningen (3 § femte stycket bötesverkställighetsförordningen).

Ett motsvarande system används av åklagare vid utfärdande av strafföreläggande.² Åklagaren ger då en polisman eller tulltjänsteman i uppdrag att ta emot deposition av böter till ett belopp som motsvarar det bötesstraff som åklagaren avser att förelägga.

Att ta deponerade böter i anspråk räknas som en form av uppörd. Det deponerade beloppet är i dessa fall anpassat till påföljden och täcker således normalt hela det belopp som ska drivas in.

Enligt vår mening är systemet med deposition av böter ett enkelt och effektivt sätt att säkra verkställigheten. En kustbevakningstjänsteman får numera utfärda föreläggande av ordningsbot. Kustbevakningens verksamhetsområde är sådant att det kan förutsättas att föreläggande av ordningsbot inte sällan riktas mot personer som vistas tillfälligt här i landet, t.ex. utländska chaufförer som fraktar farligt gods eller utlänningar som gör sig skyldiga till brott mot sjötrafikförordningen. Likaså bör en kustbevakningstjänsteman, på samma rätt som en polisman eller tulltjänsteman, på uppdrag av åklagare kunna säkra verkställigheten av strafföreläggande. Mot den bakgrunden anser vi att man bör undanröja författningens hinder mot att kustbevakningstjänstemän tar emot deposition av böter.

Det är vidare effektivt om Kustbevakningen kan biträda Kronofogdemyndigheten med att driva in böter när den bötfällda antas vara ombord på ett fartyg som anlöper svensk hamn och att i övrigt medverka vid verkställighet av bötesstraff som döms ut enligt smugglingslagen, tullagen och tullförordningen. Tullverket har den skyldigheten i dag. Det är naturligt att ge Kustbevakningen motsvarande uppgifter.

Vi föreslår därför att bestämmelserna i 3 och 4 §§ bötesverkställighetsförordningen ändras så att en kustbevakningstjänsteman, som utfärdar ett föreläggande av ordningsbot mot någon som endast tillfälligt befinner sig i landet, ska ha samma rätt som en polisman eller en tulltjänsteman att ta emot betalning för böterna. Vidare föreslår vi att bestämmelsen i 11 § bötesverkställighetsförordningen ändras så att Kronofogdemyndigheten får anlita biträde även av Kustbevakningen för att driva in böter på fartyg som anlöper svensk hamn och att Kustbevakningen ska medverka vid verkställighet av bötesstraff med stöd av smugglingslagen, tullagen eller tullförordningen.

² Se beträffande smugglingsbrott Åklagarmyndighetens föreskrifter, ÅFS 2005:23, senast ändrad genom ÅFS 2007:9.

22.3 Förverkande av alkoholhaltiga drycker

Våra förslag: Kustbevakningen ges samma rätt som en polismyndighet att besluta om förstörande eller försäljning av alkoholhaltiga drycker som har tagits i beslag. Alkoholhaltiga drycker, som tagits i beslag vid misstanke om rattfylleri eller sjöfylleri, och som har ringa värde, får förstöras efter beslut av en kustbevakningstjänsteman.

Som vi har redovisat närmare i avsnitt 13.2.1 har regeringen föreslagit att en kustbevakningstjänsteman dels ska få utökade befogenheter vid ingripanden mot sjöfylleri, dels i samband med annan verksamheten ska kunna ingripa mot rattfylleri. Vid ett sådant ingripande får en kustbevakningstjänsteman ta alkoholhaltiga drycker i beslag. Detta aktualiserar frågan om den fortsatta hanteringen av sådana beslag. Frågan har inte berörts av Rattfylleriutredningen, men regeringen har i beredningen av lagstiftningsärendet konstaterat att regler om hur en myndighet ska förfara med egendom som tagits i beslag i förverkandesyfte finns i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. och lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m. (den s.k. förfarandelagen). Som regeringen också konstaterat är dessa lagar tillämpliga för Tullverket och Kustbevakningen utan särskilda föreskrifter (prop. 2007/08:53 s. 84).

Enligt 5 § förfarandelagen får egendom som kan befaras komma till brottslig användning eller som annars är olämplig för försäljning förstöras. I lagens förarbeten framhålls att om man genom lämplig åtgärd kan utesluta risken för att egendomen kommer till brottslig användning ska egendomen säljas sedan sådan åtgärd har vidtagits. Detta innebär den lagen inte ger någon självklar rätt att omedelbart förstöra alkoholhaltiga drycker (prop. 1974:124 s. 65).

I lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker finns bestämmelser om ett förenklat förfarande med beslag av alkoholhaltiga drycker i förverkandesyfte. Lagens tillämpningsområde avser framförallt sådana alkoholhaltiga drycker och andra medel som har trafikfarlig påverkan och som har påträffats hos den som gjort sig skyldig till rattfylleri eller sjöfylleri, dvs. brutit mot bl.a. 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott eller 20 kap. 4 eller 5 § sjölagen.

Avsikten med lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker är att underlätta polisens hantering av sådana beslag som normalt leder till förverkande, om brottet anses vara styrkt. Även drycker eller medel som påträffas hos den som medföljt vid brottstillfället faller under lagen, om dessa kan antas ha varit avsedda för den som har begått gärningen. Enligt 2 § får beslagtagen egendom förstöras om värdet på egendomen är ringa eller om det annars måste anses vara försvarligt att förstöra egendomen. I andra fall får egendomen försäljas. Egendom av detta slag får endast säljas till den som har rätt att tillverka eller bedriva partihandel med alkoholhaltiga varor enligt alkohollagen (1994:1738).

Beslut om att förstöra eller försälja egendom fattas av förundersökningsledaren eller åklagaren. En polismyndighet har samma rätt att besluta om detta, i de fall där brottet inte utreds genom en formell förundersökning utan genom det förenklade förfarande som regleras i 23 kap. 22 § rättegångsbalken.

Skulle ett beslag hävas, ska ersättning betalas till den drabbade om egendomen har förstörts. Beslut om ersättning meddelas av åklagare. Den drabbade kan begära rättens prövning av beslutet om ersättning.

I de fall där beslaget har ringa värde kan en polisman besluta om att drycken ska förstöras. Det kan t.ex. vara fråga om att innehållet i en ölburk eller en spritflaska hålls ut på platsen, när någon har ertappats med rattfylleri eller sjöfylleri. Denna rätt för en polisman att besluta om förstörande gäller oavsett om förundersökning genomförs enligt 23 kap. rättegångsbalken eller om det är fråga om en förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken.

Enligt vår mening är det inte rimligt att Kustbevakningen och dess tjänstemän inte ska ha samma möjlighet som polisen att på ett enkelt sätt hantera de beslag som kan aktualiseras vid ingripanden mot sjöfylleri och rattfylleri. Vi föreslår därför att 2 § lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. ändras. Inte bara en förundersökningsledare vid myndigheten, som automatiskt får den rätten om regeringens förslag om Kustbevakningens rätt att ingripande mot rattfylleri antas av riksdagen, utan även myndigheten som sådan bör ha rätt att besluta om förstöring av alkoholhaltiga drycker som har tagits i beslag och som ska förverkas enligt lagen.

Lagen bör vidare ändras så att en kustbevakningstjänsteman ges rätt att förstöra alkoholhaltiga drycker om värdet är ringa. Enligt vår mening bör man dock gå försiktigt fram, eftersom det rör sig om en helt ny befogenhet för en kustbevakningstjänsteman. Inom

polisen har befogenheterna för polismän utvidgats successivt. Av det skälet kan det finnas anledning för myndigheten att, i vart fall initialt, överväga dels om beslutanderätten bör begränsas endast till vissa tjänstemän, dels behovet av föreskrifter eller allmänna råd angående rutinerna vid förstöring.

22.4 Ordningsbot

Vårt förslag: Bemyndigandet i 20 § ordningsbotskungörelsen bör ändras så att Kustbevakningen får en uttrycklig rätt att meddela verkställighetsföreskrifter i fråga om sådana brott mot lagen om transport av farligt gods som myndigheten beivrar.

Vår bedömning: Vi anser inte att en kustbevakningstjänsteman bör ges samma rätt som en tulltjänsteman att utfärda ordningsbot för vissa brott i smugglingslagen.

Av 2 § tredje stycket ordningsbotskungörelsen (1968:199) följer bl.a. att förelägganden av ordningsbot får utfärdas av en kustbevakningstjänsteman för brott mot 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300) samt för brott mot 16 § tredje stycket lagen (2006:263) om transport av farligt gods.

Enligt 20 § ordningsbotskungörelsen får närmare föreskrifter för verkställigheten av de bestämmelser i 48 kap. rättegångsbalken som rör föreläggande av ordningsbot meddelas av Rikspolisstyrelsen. I fråga om brott som avses i 4 och 9 §§ smugglingslagen och försök till sådant brott får föreskrifter även meddelas av Tullverket samt i fråga om brott mot 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen av Kustbevakningen.

Det kan alltså konstateras att det i 20 § ordningsbotskungörelsen inte finns någon föreskriftsrätt för Kustbevakningen för brott enligt 16 § tredje stycket lagen om transport av farligt gods. Detta innebär att endast Rikspolisstyrelsen kan meddela föreskrifter för ordningsbot för sådana brott. Denna ordning är inkonsekvent med hänsyn till hur bestämmelsen i övrigt är utformad och torde närmast bero på ett förbiseende. Paragrafen bör därför ändras så att också lagen om transport av farligt gods omfattas av Kustbevakningens rätt att meddela verkställighetsföreskrifter.

Det finns vidare anledning att överväga om ordningsbotskungörelsen även bör ändras så att en kustbevakningstjänsteman ges samma

rätt som en tulltjänsteman att utfärda ordningsbot för vissa brott i smugglingslagen.

I samband med det lagstiftningsarbete som ledde fram till att tjänstemän vid Kustbevakningen fick möjlighet att utfärda föreläggande av ordningsbot uttalade regeringen att utvidgningen av behörigheten för andra än polismän och åklagare att utfärda föreläggande av ordningsbot bör ske med viss försiktighet. Regeringen framhöll vidare att denna rätt endast skulle omfatta brott som är vanligt förekommande inom myndighetens verksamhetsområde, så att det redan finns kompetens inom området hos myndigheten (prop. 2005/06:33 s. 10 f.). Mot denna bakgrund fann regeringen att en kustbevakningstjänstemans möjlighet att förelägga ordningsbot främst torde vara av värde när det gäller överträdelse av trafikregler och föreskrifter om säkerhetsanordningar till sjöss enligt sjötrafikförordningen. Samtidigt framhölls emellertid att det i framtiden kunde visa sig ändamålsenligt att en kustbevakningstjänsteman kan förelägga ordningsbot även för andra förseelser av liknande slag (a. prop. s. 11).

Med beaktande av att det nu förflutit drygt två år sedan Kustbevakningen fick rätt att utfärda föreläggande av ordningsbot kan man överväga om det finns skäl att låta denna rätt omfatta också smugglingsbrott och tullbrott som är att anse som ringa (4 och 9 §§ smugglingslagen). Ett skäl som kan tala för detta är att brotten omfattas av det område inom vilket vi föreslår att Kustbevakningen ska ha rätt att inleda förundersökning. Om möjligheten för Kustbevakningen att förelägga ordningsbot utökas skulle det sannolikt leda till effektivitetsvinster, eftersom handläggningen av upptäckta överträdelse blir enklare och skulle kunna slutföras snabbare. Det finns emellertid också argument som talar i motsatt riktning. Smugglingsbrott hanteras typiskt sett av Tullverket. Kustbevakningen hanterar få sådana brott. Effektivitetsvinsterna skulle därmed bli marginella. Det är inte heller lika naturligt att en kustbevakningstjänsteman ska kunna förelägga ordningsbot för sådana brott. Vid en samlad bedömning finner vi inte nu skäl att utvidga en kustbevakningstjänstemans rätt att förelägga ordningsbot till att omfatta även brott enligt smugglingslagen.

22.5 Sekretess

Vår bedömning: Under förutsättning att man genomför det förslag som Utredningen om Kustbevakningens personuppgiftsbehandling har lagt fram, behövs inte någon ytterligare ändring av sekretessregleringen i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen.

Sekretessreglerna i 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) gäller till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande arbete. Sekretess gäller bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som rör användning av tvångsmedel eller annan verksamhet för att förebygga brott samt i åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga utreda eller beivra brott. Sekretessen gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. I 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen regleras sekretessen för bl.a. underrättelseverksamhet. Den bestämmelsen gäller för sådan underrättelseverksamhet som polisen, Tullverket och Skatteverket bedriver, men däremot inte för Kustbevakningens motsvarande verksamhet.

Kustbevakningens behandling av personuppgifter i myndighetens verksamhet med att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, som i dag sker med stöd av personuppgiftslagen och förordningen (2003:188) om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen, omfattas alltså inte av bestämmelserna i 5 kap. 1 § andra stycket om sekretess i underrättelseverksamhet. I stället tillämpas 5 kap. 1 § första stycket 4, som föreskriver att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretessen gäller endast om följden av att uppgifterna lämnas ut kan antas bli att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Sekretessen enligt den bestämmelsen är således svagare.

I 9 kap. 17 § sekretesslagen finns korresponderande regler om sekretess till skydd för enskildas ekonomiska och personliga intressen vid brottsbekämpning. Sekretessen enligt den paragrafen gäller bl.a. i utredningar enligt reglerna om förundersökning i brottmål och i angelägenheter som avser användning av tvångsmedel. Sekretessen

gäller också beträffande uppgifter i register som förs i olika brottsbekämpande myndigheters verksamhet. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men.

Vad gäller underrättelseverksamhet finns i 9 kap. 17 § första stycket 4 sekretesslagen en bestämmelse om sekretess i åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Genom bestämmelsen blir det möjligt att hemlighålla uppgifter som mera allmänt hänför sig till de uppräknade myndigheternas brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelsen är bl.a. tillämplig på sådana personregister som förs lokalt inom polisen och som inte omfattas av särskilda bestämmelser men även på automatiserad behandling som inte sker i registerform.

Särskilda bestämmelser om sekretess vid automatiserad behandling av personuppgifter finns i 9 kap. 17 § första stycket 6–10 sekretesslagen. Sekretess gäller härvid bl.a. för uppgifter som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen och för uppgifter i register som förs av Tullverket enligt lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Sekretess gäller såväl för uppgifter som ingår i automatiserade behandlingar i underrättelseverksamhet som annan behandling av uppgifter enligt författningarna.

Utredningen om Kustbevakningens personuppgiftsbehandling har i betänkandet Kustbevakningens personuppgiftsbehandling, Integritet – Effektivitet (SOU 2006:18) föreslagit att myndighetens behandling av personuppgifter i underrättelseverksamhet, eller verksamhet med att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, ska regleras på samma sätt som gäller för andra brottsbekämpande myndigheter. Enligt utredningens mening bör vidare sekretessen till skydd för enskild i register som förs i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet regleras på samma sätt som för polisen och Tullverket. Vidare har utredningen föreslagit att en ny bestämmelse om sekretess för uppgift om enskilds affärs- och driftförhållande samt för uppgift ur sjömansregistret bör införas i sekretesslagen.

Vi ansluter oss till de bedömningar utredningen gjort och finner med hänsyn till den pågående beredningen inom Regeringskansliet (se avsnitt 13.5.1) inte skäl att lämna något eget förslag om ändring av sekretessregleringen i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen.

22.6 Delgivning

Vårt förslag: Delgivningslagen ändras så att ett intyg om delgivning som en kustbevakningstjänsteman utfärdar i tjänsten har samma verkan som stämningsmannadelgivning. Vidare ska en kustbevakningstjänsteman, som verkställer delgivning, ha samma rätt som bl.a. en åklagare, polisman eller kronofogde att få tillträde till ett enskilt område som inte utgör bostad.

Trots att det i en brottmålsrättegång råder fri bevisprövning och att därför olika typer av intyg och andra uppgifter kan godtas som bevis om att delgivning har skett, har det ansetts vara praktiskt att ha schablonbestämmelser om att vissa intyg utan särskild prövning ska kunna godtas som fullt bevis om delgivning (prop. 1970:13 s. 158). Sedan åtskilliga år gäller därför ett intyg som i tjänsten utfärdas av bl.a. åklagare, polisman eller kronofogde som fullt bevis om att delgivning har skett (24 § delgivningslagen [1970:428]).

Vi anser att det är både rationellt och effektivt om intyg som i tjänsten utfärdas av en kustbevakningstjänsteman ges samma värde. Genom en sådan ändring kan en kustbevakningstjänsteman t.ex. utföra delgivningsuppdrag ute på avlägsen ö i skärgården utan att det uppstår någon tvekan om vad en prövning av intygets värde skulle kunna leda fram till. Vi föreslår därför ett tillägg i 24 § delgivningslagen så att en kustbevakningstjänsteman ingår i uppräknningen av tjänstemän som får utfärda delgivningsintyg.

Vidare finns det i 29 § delgivningslagen en bestämmelse om rätt för stämningsmän och andra som får utföra stämningsmannadelgivning att få tillträde till ett enskilt område för att genomföra delgivningen. Rätten till tillträde avser inte bostad, men i övrigt gäller inte några begränsningar. Bestämmelsen innebär att den som äger eller förfogar över det enskilda området är skyldig att medverka till att stämningsmannen får det tillträde som han har rätt till. Den tillträdesrätt som en stämningsman har enligt paragrafen gäller även för en åklagare, en polisman, en kronofogde samt en exekutiv tjänsteman vid Kronofogdemyndigheten. Det är enligt vår mening rimligt att en kustbevakningstjänsteman ges samma rätt. Vi föreslår därför ett tillägg i 29 § delgivningslagen så att också en kustbevakningstjänsteman får rätt till tillträde till ett enskilt område som inte utgör bostad. Därmed omfattas kustbevakningstjänstemannen också av 29 § andra stycket delgivningslagen och har möjlighet att påkalla biträde av polis.

22.7 Vissa praktiska frågor vid utredning av brott

Vårt förslag:

1. Kungörelsen om ersättning vid förundersökning i brottmål ändras så att en förundersökningsledare vid Kustbevakningen får rätt att besluta om ersättning till bl.a. vittnen som hörs under en förundersökning.
2. Kustbevakningen ges rätt till utdrag ur folkbokföringsdatabasen.
3. Instruktionen för Statens kriminaltekniska laboratorium ändras så att laboratoriet ska ge företräde åt en undersökning som begärs av Kustbevakningen, i likhet med vad som gäller för undersökningar åt polismyndighet, åklagare och domstol.
4. En kriminalteknisk undersökning som utförs på begäran av Kustbevakningen ska vara kostnadsfri.

Ersättning för kostnader för förhör under förundersökning

Den som hörs under en förundersökning har, på samma sätt som ett vittne, i vissa fall rätt till ersättning av allmänna medel för sina kostnader. Rätten till ersättning regleras i kungörelsen (1969:590) om ersättning vid förundersökning i brottmål. För närvarande kan endast polismyndighet eller åklagare besluta om ersättning enligt kungörelsen. Om Kustbevakningen får rätt att inleda och bedriva förundersökning i större utsträckning än i dag är möjligheten att besluta om ersättning till personer som hörs under förundersökningen en viktig fråga. Även om alla våra förslag beträffande utökad förundersökningsverksamhet inte skulle genomföras finns behovet redan i dag vid utredning av brott mot vattenföroreningslagen.

Eftersom det kan inträffa att en förundersökning, där personer har hörts, läggs ned av Kustbevakningens förundersökningsledare är det naturligt att myndigheten ges rätt att besluta om sådan ersättning. Om Kustbevakningen inte får denna rätt, kommer det enda sättet för myndigheten att hantera ersättningskrav att vara att lämna över förundersökningsledningen till åklagare. Detta är enligt vår mening inte rimligt, eftersom åklagare bör kunna koncentrera sig på handläggningen av komplicerade förundersökningar.

Vi föreslår därför att 3 och 5 §§ kungörelsen om ersättning vid förundersökning i brottmål ändras så att en förundersökningsledare

vid Kustbevakningen ges rätt att besluta om ersättning till bl.a. vittnen som hörs under en förundersökning.

I kungörelsen, som är föråldrad och egentligen skulle behöva omarbetas helt eller ersätts med en ny förordning, bör även regeln i 3 § om att beslut överklagas till länsstyrelsen ändras. Den regeln kan vara en kvarleva från den tid då länsstyrelsen var högsta polismyndighet i länet och åtskilliga förvaltningsbeslut av polismyndighet överklagades dit. Bestämmelsen bör ändras så att besluten i stället överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Några andra ändringar i sak bör inte göras.

Utdrag ur register

Frågan om Kustbevakningens rätt till uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret bereds i Regeringskansliet (avsnitt 13.5.1). Den frågan bör alltså kunna få en lösning inom kort.

Det finns emellertid även andra registeruppgifter som behövs i den brottsutredande verksamheten. Vi anser att Kustbevakningen i samma utsträckning som andra brottsbekämpande myndigheter måste ges rätt till utdrag ur *folkbokföringsdatabasen*, eftersom sådana uppgifter har stor betydelse för utredning av brott. Det är inte rimligt att Kustbevakningen i sin brottsbekämpande verksamhet ska behöva utverka uppgifter på samma sätt som allmänheten. Vårt förslag kräver en ändring i förordningen (1967:502) om utdrag ur folkbokföringsdatabasen.

En annan fråga som har väckts under utredningen är om Kustbevakningen i sin brottsbekämpande verksamhet bör ges tillgång till *beskattningsdatabasen*. Uppgifter ur denna kan dels vara av betydelse för utredningen av brott, dels för fastställande av dagsbotsbelopp. Vidare kan sådana uppgifter ha stor betydelse när Kustbevakningen beslutar om vattenföreningssavgift.

Beskattningsdatabasen regleras i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och innehåller uppgifter om bl.a. en fysisk persons identitet, medborgarskap, bösättning och familjeförhållanden, en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare och registrering för skatter och avgifter (2 kap. 3 §). Skatteverket är personuppgiftsansvarig för behandlingen av uppgifter i beskattningsdatabasen. Verket har direktåtkomst till samtliga uppgifter i databasen (2 kap. 7 §). Även Kronofogdemyndigheten och Tullverket har

direktåtkomst till vissa uppgifter i databasen (2 kap. 8 §). För Tullverkets del hör detta samman med den fiskala verksamheten och när det gäller Kronofogdemyndigheten med gäldenärsfrågan.

I ett betänkande år 2005 föreslog SPAR-utredningen bl.a. att även Rikspolisstyrelsen och polismyndigheter ska få direktåtkomst till sådana uppgifter i beskattningsdatabasen som dessa myndigheter i dag har åtkomst till via SPAR (SOU 2005:61 s. 157 f). Utredningen framhöll att direktåtkomst till uppgifterna i beskattningsdatabasen för myndigheter utanför Skatteverket endast bör tillåtas om starka effektivitetsskäl talar för det. Enligt utredningen väger Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas behov av att snabbt och enkelt få tillgång till de uppgifter som behövs, för att de ska kunna utföra sin polisiära verksamhet, tyngre än den risk från integritetssynpunkt som direktåtkomsten kan medföra.

Utredningens förslag har inte lett till lagstiftning, men motsvarande frågor har tidigare berörts i lagstiftningsärenden (se prop. 2000/01:33 s. 61). Efter en ändring i 7 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret (den s.k. SPAR-lagen) får numera uppgifter från beskattningsdatabasen lämnas ut i elektronisk form till polismyndigheter och Tullverket. Andra brottsbekämpande myndigheter är hänvisade till folkbokföringsdatabasen; se lagen (2000:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Den databasen innehåller emellertid inte några uppgifter om inkomstförhållanden eller andra ekonomiska förhållanden.

Vi kan konstatera att Kustbevakningen har ett visst behov av uppgifter som finns i beskattningsdatabasen, men som saknas i folkbokföringsdatabasen, för att myndigheten ska kunna fullgöra sina brottsbekämpande uppgifter effektivt. Det rör sig framför allt om uppgifter som behövs för att fastställa dagsbotens storlek i det enskilda fallet, så att ordningsbot kan utfärdas med korrekta bötesbelopp. Detta behov torde öka i framtiden, som en följd av myndighetens utökade självständiga roll i den brottsbekämpande verksamheten.

Trots detta behov är det emellertid enligt vår mening inte lämpligt att nu föreslå att myndigheten ska få åtkomst till beskattningsdatabasen. Ett skäl till detta ställningstagande är att frågan är komplex och förtjänar en djupare analys än vad som är möjlig att göra inom ramen för detta utredningsuppdrag. Det är inte heller en fråga som bör lösas separat för Kustbevakningen. Skulle andra brottsbekämpande myndigheter få tillgång till beskattningsdatabasen kommer saken i ett annat läge. Vi anser också att det allmänt sett finns anledning att avvakta utgången av de olika översyner av registerlag-

stiftningen som pågår och som vi har redovisat i avsnitt 13.5. Vi avstår därför från att lämna något förslag i denna del.

Undersökningar hos Statens kriminaltekniska laboratorium

De flesta laboratorie- och andra kriminaltekniska undersökningar som föranleds av misstanke om brott utförs av Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL). Enligt 4 § förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium ska laboratoriet ge företräde åt undersökning som begärs av polismyndighet, åklagare eller domstol. SKL:s verksamhet är i huvudsak anslagsfinansierad. Andra än rättsväsendets myndigheter måste betala för SKL:s tjänster. Detta gäller inte bara privata uppdragsgivare som advokatbyråer och försäkringsbolag, utan även myndigheter. Därför betalar bl.a. Kustbevakningen och Tullverket för SKL:s tjänster. Kriminalteknisk undersökning som utförs på begäran av polismyndighet, åklagare eller domstol är däremot som huvudregel kostnadsfri (5 § instruktionen).

Genom Rikspolisstyrelsen får laboratoriet del av polisväsendets anslag. Mellan styrelsen och SKL tecknas årligen ett åtagande om omfattningen, inriktningen och finansieringen av verksamheten. Anslaget från Rikspolisstyrelsen är avsett att täcka kostnaderna för de operativa undersökningar och analyser som utförs för rättsväsendets myndigheter. Med rättsväsendet avses främst polismyndigheter, åklagarmyndigheter och domstolar, men även t.ex. Justitiekanslern har rätt att anlita SKL för undersökningar utan att betala någon avgift för detta. Dessutom ska kostnaderna för forskning, information samt stöd och service täckas av anslaget.

Det finns enligt vår mening skäl att överväga om SKL ska ge företräde även åt undersökningar som begärs av Kustbevakningen samt vidare om en kriminalteknisk undersökning som utförs på begäran av Kustbevakningen ska vara kostnadsfri.

Det som med styrka talar för att SKL ska ge företräde även åt Kustbevakningen är att myndigheten i dag anlitar SKL när oljeprover ska analyseras vid misstanke om brott mot vattenföroreningslagen. Brottutredningen berör ofta ett eller flera utländska fartyg. Det är angeläget att sådana prover kan analyseras i sådan tid att det är praktiskt möjligt för myndigheten att besluta om vattenföroreningsavgift eller att lagföring kan komma till stånd. I dag finns det inga garantier för det. Särskilt i de situationer där SKL har många andra

undersökningar riskerar Kustbevakningen att få vänta på resultaten. Kustbevakningens behov av undersökningar är litet i förhållande till rättsväsendets myndigheter totalt sett. Att låta Kustbevakningen ingå i kretsen av myndigheter som har företräde skulle därför få stor praktisk betydelse för Kustbevakningen men knappast påverka de andra myndigheterna alls. Vi föreslår därför att Kustbevakningen räknas upp bland de myndigheter som har företräde.

Det finns enligt vår mening inte heller skäl att låta Kustbevakningen bekosta sådana undersökningar. Även om kostnaden för rättsväsendets myndigheter finansieras genom Rikspolisstyrelsen så kan man konstatera att det för dessa myndigheter rör sig om ett mycket stort antal ärenden och dessutom även andra typer av tjänster, såsom utbildning. Vi föreslår därför att förordningen med instruktion för SKL ändras så att Kustbevakningen befrias från avgiftsskyldigheten.

22.8 Uppdrag åt polisen

Vår bedömning: Kustbevakningen kommer i fortsättningen att kunna biträda polisen med dykning som ett led i biträdesrollen.

Kustbevakningen utför i viss utsträckning dykningsuppdrag för polisens räkning. Det kan t.ex. röra sig om att leta efter offret för ett misstänkt våldsbrott eller att genomföra dykning på en olycksplats som ett led i en förundersökning. Det kan också vara fråga om att söka efter ett objekt som kan ha varit föremål för brott eller använts som hjälpmedel vid brott och som misstänks ha dumpats i exempelvis en sjö eller ett gruvhål.

Eftersom Kustbevakningen enligt sin instruktion får bedriva uppdragsverksamhet, och är skyldig att ta ut ersättning för sådana uppdrag, får polisen i dag ofta betala för de dykningsuppdrag som genomförs.

Enligt vår mening är det en effektiv och praktisk lösning att polisen vid behov kan vända sig till Kustbevakningen för att få uppdrag av detta slag utförda. Sett från sekretessynpunkt är det en fördel för samhället om uppdraget kan utföras av en myndighet med samma typ av sekretess som polisen. Likaså är det bra att tjänstemännen vid Kustbevakningen har vana vid att hantera föremål som ska tas i beslag. Eftersom vissa typer av undersökningar kan kräva särskild utbildning och erfarenhet, t.ex. att dokumentera en brotts-

plats under vatten, är det också en fördel om Kustbevakningen tillsammans med polisen kan utveckla goda rutiner för sådant samarbete.

Mot den nu angivna bakgrunden ser vi det som en stor fördel att vårt förslag om utökat biträde till polisen vid brottsutredningar innebär att de allra flesta dykningsuppdrag som polisen i framtiden begär hjälp med inryms under biträdesrollen. Det torde endast vara i de fall där polisen t.ex. söker efter en försvunnen person och det inte finns någon som helst anledning att tro att försvinnandet har samband med brott som uppdraget, liksom nu, måste hänföras till uppdragsverksamhet.

22.9 Teckengivning

Vårt förslag: Bestämmelsen i 7 kap. 1 § vägmärkesförordningen (2007:90) om anvisningar i trafiken ska gälla även för en kustbevakningstjänsteman som stoppar fordon.

En kustbevakningstjänsteman får stoppa fordon för kontroll av förare eller last. Det aktualiserar frågan om rätten att ge anvisningar för trafiken. För polisens del regleras detta i 7 kap. 1 § vägmärkesförordningen (2007:90). Enligt den bestämmelsen ska en polisman använda vissa tecken för att ge anvisningar till trafiken. Bestämmelsen gäller även bl.a. för den som ska utföra punktskattekontroll. I 2 § anges närmare vilka tecken det är fråga om. Främst rör det sig om olika tecken för att få en fordonsförare att stanna.

Det är enligt vår mening av stor betydelse för trafikanterna att teckengivningen är enhetlig och att kustbevakningstjänstemän använder samma tecken, och har samma reglering, som andra myndigheter. Vi anser därför att en kustbevakningstjänsteman bör omfattas av regleringen i 7 kap. 1 § vägmärkesförordningen när denne stoppar fordon i tjänsten. Vi föreslår således ett tillägg i den bestämmelsen.

22.10 Flyttning av fordon

Vårt förslag: En kustbevakningstjänsteman eller tulltjänsteman, som i sin tjänsteutövning ingriper vid misstanke om rattfylleri, och som av trafiksäkerhetsskäl måste flytta ett fordon, ges på samma sätt som en polisman rätt att göra detta utan hinder av att tjänstemannen endast har körkort med B-behörighet.

Utredningen har uppmärksammat på att regeringens förslag om utökade möjligheter att ingripa mot rattfylleri och sjöfylleri (prop. 2007/08:53) kan kräva en ändring i körkortslagen. Enligt 2 kap. 12 § körkortslagen (1998:488) får en polisman i tjänsteutövning köra varje typ av körkortspliktigt fordon en kortare sträcka, trots att han eller hon endast innehar körkort med behörigheten B. Bestämmelsens syfte är att polismän ska kunna köra alla typer av fordon en kortare sträcka, bl.a. för att kunna avvärja farliga situationer. Tidigare var det tillåtet att med innehav av endast B-behörighet köra vissa tyngre fordon en kortare sträcka under bärgning, reparation eller annan liknande åtgärd. Denna rätt har emellertid upphört, eftersom det bedömdes att trafiksäkerheten kräver att föraren innehar full behörighet även i dessa situationer (prop. 1997/98:124 s. 73 f.).

Vid trafiknykterhetskontroller kan framför allt polismän och tulltjänstemän, men även kustbevakningstjänstemän, behöva flytta ett fordon som genom sin placering hindrar trafiken i övrigt, men där föraren p.g.a. konstaterad onykterhet inte får föra detta vidare. För en kustbevakningstjänsteman lär behovet i första hand aktualiseras i hamnars landområden. Det innebär att det eventuellt kan finnas möjlighet att i en sådan situation ta hjälp av hamnpersonal eller andra privatpersoner. En sådan lösning är emellertid osäker, både med hänsyn till om det finns någon person med rätt förarbehörighet tillgänglig. Det krävs också att han eller hon i så fall medverkar frivilligt. Dessutom kan det från andra synpunkter vara olämpligt med en sådan lösning, t.ex. om det i efterhand riktas skadeståndskrav för påstådd felaktig hantering av fordonet. Ett annat alternativ är att låta polisen ta över handläggningen enbart av det skälet att ett fordon måste flyttas, men det innebär att en av fördelarna med att låta tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän utföra nykterhetskontroller går förlorade. Därför finns det enligt vår mening skäl att ge en kustbevakningstjänsteman samma rätt som en polisman att tillfälligt föra ett fordon även om han eller hon inte har formell

behörighet för just det fordonet. Om det rör sig om större fordon får det dock förutsättas att endast en tjänsteman som har kunskap om sådana fordon flyttar det.

Givetvis måste konsekvenserna för trafiksäkerheten beaktas. Det kan å ena sidan hävdas att det är trafikfarligt att låta en tjänsteman flytta ett fordon som denna person inte är behörig att köra. Å andra sidan är det vanskligt ur trafiksäkerhetssynpunkt att låta t.ex. en lastbil stå kvar på en plats där den hindrar annan trafik eller försvårar sikten. Från effektivitetssynpunkt är det rimligt att den tjänsteman som av trafiksäkerhetsskäl måste se till att ett fordon flyttas kan göra detta på egen hand. Detta gäller såväl kustbevakningstjänstemän som tulltjänstemän. Det finns alltså starka sakliga skäl som talar för en lagändring. Vi föreslår därför att körkortslagen ändras så att, utöver kustbevakningstjänstemän, även tulltjänstemän får den beskrivna rätten att flytta fordon.

22.11 Författningssamling

Vårt förslag: Kustbevakningen ska låta utge en egen författningssamling.

Enligt 8 kap. 19 § andra stycket regeringsformen ska regeringen så snart det kan ske, utöver lagar, också kungöra förordningar om inte annat föreskrivs i lag. Regeringsformen anger däremot inte i vilken form kungörandet ska ske. Närmare bestämmelser om kungörandet av författningar finns i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen) och i författningssamlingsförordningen (1976:725).

Av 4 § kungörandelagen följer att författningar som utfärdas av regeringen som huvudregel ska utfärdas i den tryckta publikationen Svensk författningssamling (SFS).³ Författningar som beslutas av centrala myndigheter under regeringen ska kungöras i myndighetens författningssamling. I dag har cirka 70 myndigheter en egen författningssamling. Saknas en särskild författningssamling för myndigheten ska myndighetens författningar kungöras i en författningssamling som ges ut av en annan centralmyndighet och i sista hand i SFS

³ Regeringen har tillsatt en utredning för att se över frågan om elektroniskt kungörande av författningar (Ju 2007:11), se dir. 2007:107. Uppdraget omfattar lagar och förordningar, dvs. kungörande som sker i SFS.

(6 § kungörandelagen). Om det finns synnerliga skäl, får regeringen tillåta att en centralmyndighet under regeringen kungör en författning på annat sätt än i en författningssamling (7 § kungörandelagen).

I 9 § författningssamlingsförordningen föreskrivs att de centrala myndigheter som anges i bilaga 1 till förordningen ska låta ge ut författningssamling. I den utsträckning det anges i bilagan ska en författningssamling ska vara gemensam för den myndighet som låter ge ut författningssamlingen och en eller flera andra myndigheter. Enligt bilagan ska Naturvårdsverkets författningssamling, NFS, utnyttjas också av Kustbevakningen. I praktiken förekommer det emellertid inte någon sådan gemensam utgivning i dag.

En konsekvens av utredningens förslag torde bli att Kustbevakningen i framtiden får ett ökat behov av att ge ut författningar. Antalet föreskrifter som inte enbart rör myndighetens interna förhållanden, utan också direkt eller indirekt berör tredje man, kan förväntas öka. Det kan röra sig om föreskrifter för verksamhet i den ekonomiska zonen, transport av farligt gods, föreskrifter om användning av vapen och andra hjälpmedel vid våldsanvändning eller tillämpningen av ordningsbot. Kungörandet i sig har såväl en rättslig sida som en mer praktisk, informativ sida. I förarbetena till kungörandelagen (prop. 1975/76:112 s. 33 och 61 f.) diskuterades bl.a. just den juridiska betydelsen av kungörandet av en författning och konsekvenserna av att föreskrifter om kungörande inte iakttas. En allvarlig underlåtenhet att följa föreskrifterna kan i princip medföra att författningen inte blir gällande (a. prop. s. 61). Ett mindre allvarligt åsidosättande har bedömts innebära att författningen inte kan föranleda straff eller annan ingripande påföljd för den som inte har känt till författningen.

Enligt vår mening talar Kustbevakningens ökade behov av att utge författningar, tillsammans med det förhållandet att kungörandet i en annan myndighets författningssamling gör det betydligt svårare för allmänheten att ta del av föreskrifterna, för att Kustbevakningen bör ha en egen sådan.

Vi föreslår därför en ändring i bilaga 1 till författningssamlingsförordningen som innebär att Kustbevakningen ska låta ge ut en egen författningssamling. En lämplig benämning kan vara Kustbevakningens författningssamling, KBVFS.