



KUSTBEVAKNINGEN

Organisatorisk enhet	Handläggare
Avdelningen för strategisk inriktning och ledningsstöd	Anna-Clara Eriksson Ulf Nilsson

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet (L4)

Datum	Dnr
2025-10-03	2025-1231:2

Informationssäkerhetsklassificering
Begränsat skyddsvärde

Ert datum	Er referens
2025-06-05	Ju2025/01154

Remissvar avseende betänkandet Polisiär beredskap i fred, kris och krig (SOU 2025:57)

Sammanfattning

Kustbevakningen, som har granskat förslagen i utredningen mot bakgrund av myndighetens uppdrag och utifrån hur förslagen kan komma att påverka myndighetens verksamhet, ställer sig positiv till förslagen eller har inga synpunkter att anföra på dessa.

Vi framför några synpunkter och förtydliganden för att förstärka utredningens bedömningar och förslag i vissa delar. Det gäller framförallt förslagen avseende ett nytt gränsövervakningssystem i höjd beredskap och andra ansträngda lägen och de bedömningar som gjorts avseende Kustbevakningens roll i den föreslagna förstärkta samverkan och utökade samordningen avseende gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap och andra ansträngda lägen.

Kap. 5 Polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig

Kustbevakningen har inga synpunkter i sig på utredningens bedömning avseende polisens uppgifter och folkrättsliga ställning i krig som innebär att alla polismän bör ha civil status.

Eftersom utredningens överväganden i fråga om vilka uppgifter och befogenheter och därmed vilken folkrättslig ställning polisen ska ha i krig till viss del bygger på en jämförelse med förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten (utnyttjandeförordningen) - när det gäller frågan om en avgränsad del av polisen ska kunna användas för militära uppgifter och vara kombattanter - vill Kustbevakningen göra följande förtydliganden.

I utredningen (kap. 5.12.1, s. 241 ff) beskrivs tillkomsten och komplexiteten av den speciella reglering som gäller för Kustbevakningen, som innebär att vi har särskilda uppgifter i det

militära försvaret. Utredningen beskriver relativt väl de utmaningar Kustbevakningen har när det gäller att planera för ett eventuellt utlösande av utnyttjandeförordningen.

Vad gäller frågan om eventuella polismän skulle införlivas i de väpnade styrkorna genom att överföras till och bli en del av Försvarsmaktens krigsorganisation har utredningen identifierat olika tillämpningsproblem med denna lösning (s. 247 ff). I stora delar stämmer dessa överens med de omfattande utmaningar i tillämpningen av utnyttjandeförordningen som Kustbevakningen identifierat i arbetet med hanteringen av regleringen.

Kap. 6 Skydd och bevakning

Kustbevakningen har inga synpunkter på de ändringar i skyddsförordningen (2010:523) som föreslås.

I utredningen konstateras att det sammanfattningsvis finns ett antal angelägna frågeställningar som ligger utanför ramen för utredningens uppdrag, men som utredningen anser bör analyseras närmare i ett annat sammanhang (s. 347). Det anges som exempel en generell översyn av frågan om hur samhällets behov av skydd och bevakning ska säkerställas och som bl.a. berör frågor om vad som ska skyddas, vem som ansvarar för skyddet i olika situationer och hur befintliga resurser ska prioriteras (s. 345). Det anges vidare (s. 344) att Tullverket har lyft att myndigheten önskar att dess tulltjänstemän ska ges mandat att bevaka myndighetens egna skyddsobjekt.

Även Kustbevakningen ser utifrån vårt perspektiv ett antal angelägna frågeställningar kopplade till skyddslagstiftningen som skulle behövas analyseras närmare. Kustbevakningen ser därför positivt på en sådan generell översyn av frågan hur samhällets behov av skydd och bevakning ska säkerställas. De mest angelägna behoven för Kustbevakningens del rör frågan om möjligheten att göra myndighetens rörliga enheter (fartyg och luftfartyg) till skyddsobjekt, en fråga som Kustbevakningen tidigare har lyft, exempelvis i remissvar avseende betänkandet Några frågor i skyddslagstiftningen (SOU 2018:26), vårt dnr 2018–1146:2.

Kustbevakningen ser även i likhet med Tullverket stora fördelar för myndighetens egen verksamhet med att myndighetens egna tjänstemän ges rätt att bevaka myndighetens egna skyddsobjekt, särskilt om myndighetens rörliga enheter skulle komma att utgöra skyddsobjekt. Kustbevakningstjänstemännen har redan idag, enligt kustbevakningslagen (2019:32), relativt långtgående befogenheter att använda våld.

Kap. 7 Stöd till polisen från Försvarsmakten

Kustbevakningen har utifrån sitt verksamhetsområde inget att erinra mot utredningens överväganden och förslag vad gäller en framtida reglering av Försvarsmaktens stöd till polisiär verksamhet.

Vad gäller frågan om polisens behov av helikoptertransporter ser Kustbevakningen att utredningens förslag inte direkt påverkar myndighetens verksamhet idag. Kustbevakningen har tre avancerade flygplan för sjöövervakning och som möjliggör en hög beredskap för miljö- och sjöräddningsinsatser till sjöss. Övervakning och spaning bedrivs längs hela den

svenska kusten samt över Vänern och Mälaren året om. Dessutom förekommer regelbundet internationella uppdrag.

Kustbevakningen använder idag inte helikopter i sin verksamhet. Mot denna bakgrund har Kustbevakningen inte heller något att erinra mot utredningens överväganden vad gäller polisens behov av helikoptertransporter, förslag till åtgärder på kort sikt och vad gäller långsiktig förmåga att tillgodose transportbehov. Kustbevakningen noterar dock det pågående regeringsuppdraget att utreda hemvisten för huvudmannaskapet för sjö- och flygräddningstjänsten i Sverige (2025-06-27, LI2025/01322, LI2023/01769 och LI2023/02811), vilket skulle kunna komma att påverka Kustbevakningens uppdrag och förmåga.

Kap. 8 En polisiär förstärkningsresurs

Kustbevakningen har utifrån en granskning av förslagen i utredningen mot bakgrund av myndighetens uppdrag och hur förslagen kan komma att påverka myndighetens verksamhet inga synpunkter att anföra.

Kap. 9 Ett nytt gränsövervakningssystem i höjd beredskap och andra ansträngda lägen

Kustbevakningen instämmer i utredningens bedömning att nuvarande regelverk om gränsövervakningen i krig m.m. inte längre är ändamålsenligt utan behöver moderniseras. Kustbevakningen tillstyrker även utredningens förslag till en ny lag om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap och de överväganden som gjorts avseende vilka myndigheter som bör ingå i ett framtida gränsövervakningssystem och hur den stärkta samverkan ska bedrivas samt personalens folkrättsliga ställning i krig.

Kustbevakningen har dock några kommentarer kring utformningen av den nya lagen vad gäller särskilda befogenheter och förutsättningarna för att utöva dem (kap. 9.11.6) samt vad gäller frågan om ansvariga myndigheter och de bedömningar som gjorts avseende Kustbevakningens roll i den föreslagna förstärkta samverkan och utökade samordningen avseende gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap och andra ansträngda lägen (kap. 9.11.2).

Kap. 9.11.6 Särskilda befogenheter och allmänna förutsättningar för att utöva dem och kap. 9.11.7 Befogenheter i kontrollverksamhet

På s. 615 refereras till definitionen av begreppet gränsövervakning enligt EU:s gränskodex. På s. 634 omnämns mycket kortfattat (med en mening) gränskodexens regler om hur gränsövervakning ska utföras.

På s 725 anges vidare att ”det i dag råder viss oklarhet kring befogenheterna vid gränsövervakning vid yttre gräns. Eftersom det är rimligt att anta att det under aktiv samverkan kan finnas behov av adekvata befogenheter för att samverkan och en effektiv gränsövervakning ska kunna ske anser vi att lagen även bör innehålla bestämmelser som ger tydligt stöd för nödvändiga befogenheter i dessa situationer.”

Kustbevakningen välkomnar initiativet att genom författningsreglering tydliggöra vilka befogenheter som ska få utövas vid gränsövervakning vid höjd beredskap. Vi saknar dock en närmare analys av vad som utgör gränsövervakning enligt artikel 13 EU:s gränskodex, och vilka uppgifter och befogenheter som enligt bestämmelsen är direkt tillämpliga i den nationella gränsövervakningen. Vidare saknas en analys av medlemsstaternas rättsliga ”utrymme” att i förhållande till de uppgifter som följer av art 13 i kodexen, som ju i egenskap av EU-förordning gäller som svensk lag, nationellt föreskriva om befogenheter för medlemsstatens gränskontrolltjänstemän vid ingripanden under utövande av gränsövervakning. Det är enligt vår mening särskilt angeläget att det rättsliga stödet för nationellt föreskrivna befogenheter är väl utrett och förankrat i förhållande till gränskodexen då de i förslaget tillkommande befogenheterna är integritetsmässigt mycket långtgående.

Kap. 9.11.2 Ansvariga myndigheter

Med tanke på Kustbevakningens roll vad gäller övervakningen av Sveriges gränser och gränskontrollverksamheterna i övrigt, inklusive ansvar för förhandsanmälningarna från sjöfarten, ser Kustbevakningen det som en självklarhet att myndigheten ska vara en av de myndigheter som ska vara ansvariga enligt den föreslagna lagen och skyldiga att samverka. Därtill kommer, som konstateras i utredningen (s. 691), det faktum att Polismyndigheten och Tullverket redan idag saknar adekvat förmåga till sjöss, samtidigt som Kustbevakningen, som i sammanhanget utgör den nationella civila maritima resursen, har både förmåga och kapacitet att bedriva gränsövervakning till sjöss, enskilt och i samverkan med andra.

Som konstateras i utredningen har dock Kustbevakningen i höjd beredskap och krig en särställning gentemot övriga civila myndigheter genom förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten (utnyttjandeförordningen), vilken anger att viss personal och materiel ur Kustbevakningen under krig (eller om regeringen så föreskriver även under höjd beredskap) ska användas inom Försvarsmakten.

Även vid ett ianspråktagande av personal och materiel ur Kustbevakningen inom Försvarsmakten kvarstår Kustbevakningen som en civil myndighet och har kvar sitt ansvar som civil myndighet. De kustbevakningstjänstemän som förs över till Försvarsmakten behåller sina ordinarie befogenheter. De enheter som ianspråkats av Försvarsmakten kommer dock i princip i första hand styras av behoven för det militära försvaret (s. 710).

Utredningen drar därav slutsatsen att det finns ett stort behov av en reglering som på ett tydligare sätt än idag ger förutsättningar för att använda och planera för Kustbevakningens resurser på ett ändamålsenligt sätt. Det bör därför enligt utredningen göras en översyn av vilken roll Kustbevakningen bör ha i totalförsvaret. Både i ett begränsat gränskontrollperspektiv och ett generellt totalförsvarsperspektiv (s. 709 f).

Kustbevakningen instämmer i att dagens reglering innebär en otydlighet avseende förutsättningarna för att använda och planera för våra resurser och myndigheten kan idag inte ange tydligt vilka resurser som finns att tillgå för samverkan enligt den nya föreslagna lagen och för att upprätthålla gränskontrollverksamhet i de olika delarna av hotskalan. Skälen härför utvecklas nedan.

Som konstaterats i utredningen har Kustbevakningen redan idag knappa resurser att utföra sitt uppdrag (s. 691). Kustbevakningen har dock kvar sitt civila uppdrag även i höjd beredskap

och krig. De uppgifter Kustbevakningen har att utföra i dag kommer sannolikt inte att minska i höjd beredskap och krig.

Utnyttjandeförordningen är från 1982. Sedan dess har mycket förändrats. Nationell lagstiftning, EU-lagstiftning och internationella avtal och överenskommelser gäller i stora delar utan undantag för höjd beredskap och krig. Kustbevakningen måste exempelvis även vid höjd beredskap och krig förhålla sig till kustbevakningslagen (2019:32), förordningen (2020:726) om Kustbevakningens stöd till Polismyndigheten vid vissa polisiära insatser, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, övriga tillämpliga lagar och förordningar samt de internationella åtaganden som Kustbevakningen har inom ramen för EU-regelverket och EU:s byråer exempelvis EU:s gemensamma fiskevatten, Frontex och internationella avtal som främst reglerar miljösamarbete inom Östersjöområdet, Bottenviken och Bottenhavet samt Nordsjön. Även Natomedlemskapet medför nya krav och förväntningar på Kustbevakningen, både inom den civila och militära delen inom Nato.

Kustbevakningen har länge varit en beredskapsmyndighet och omfattas sedan 2022 av regleringen om statliga myndigheters beredskap (förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap). Kustbevakningen ingår i två beredskapssektorer, Ordning och säkerhet samt Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Kustbevakningen deltar också i beredskapssektor Transporter, i de sjögående delarna. Förordningen om statliga myndigheters beredskap gäller inför och vid fredstida krissituationer samt inför och under höjd beredskap om inte annat föreskrivs. För Kustbevakningen innebär det, såsom Kustbevakningen förstår och tolkar situationen, om regeringen så beslutar, att utnyttjandeförordningen gäller från och med höjd beredskap i den omfattning resurser från Kustbevakningen ianspråk tas, medan beredskapsregleringen gäller för verksamheten i övrigt. MSB saknar föreskriftsrätt över Kustbevakningen för vissa uppgifter inför och under höjd beredskap (27 § förordningen om statliga myndigheters beredskap).

Kustbevakningen har därmed liknande förutsättningar och ansvar som andra beredskapsmyndigheter i Kustbevakningens civila uppdrag (det vill säga i de delar resurser inte avdelas enligt utnyttjandeförordningen) inklusive i förordningen om statliga myndigheters beredskap reglerad samverkansskyldighet med Försvarsmakten avseende behovet av stöd till det militära försvaret.

Att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap och ytterst krig är en prioriterad uppgift inom det civila försvaret, och därmed för alla myndigheter som har en roll i detta (prop. 2024/25:34, s. 107 ff). Kustbevakningen ska dessutom bidra till det militära försvaret genom att ställa personal och materiel till Försvarsmaktens förfogande vid krig i enlighet med utnyttjandeförordningen. Kustbevakningen ska därutöver, i likhet med övriga statliga myndigheter, bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (7 § förordningen om statliga myndigheters beredskap). Gemensamt för alla dessa uppgifter är att de ska planeras och övas i fredstid. Även utan att beslut är fattat om höjd beredskap behöver dessutom stödet till Försvarsmakten löpande och sömlöst utökas, liksom stödet från Försvarsmakten till Kustbevakningen. Att samverka med Försvarsmakten utgör därmed en högt prioriterad fråga även under kraftigt störda förhållanden. Det bör här noteras att Kustbevakningens behov av stöd från Försvarsmakten under kraftigt störda förhållanden torde öka. Kustbevakningen utgör i stora delar en nationell civil maritim resurs och har, enskilt och i samverkan med andra civila myndigheter, kraftfulla rättsliga mandat och befogenheter att

agera i ett antal olika scenarion i den maritima miljön. Ett proaktivt och samordnat agerande bidrar ytterst till avskräckning och skapar möjligheter att agera kraftfullt under en civil sköld.

Regeringen har i totalförsvarspropositionen (prop. 2024/25:34, Totalförsvaret 2025-2030) lämnat förslag till inriktning för totalförsvaret, både militärt och civilt, för perioden 2025–2030. Propositionen ligger i sin tur till grund för långsiktiga inriktningar för totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret.

Regeringen konstaterar i totalförsvarspropositionen (s. 139) att Kustbevakningen har ett antal prioriterade uppgifter som så långt möjligt ska upprätthållas under alla delar av hotskalan, även under höjd beredskap och krig.

Prioriterade förmågor för Kustbevakningen är enligt propositionen att

- säkerställa rent kylvatten till kärnkraftverk
- miljöräddning, särskilt i statliga vatten som utgör råvattentäkter för dricksvattenförsörjning samt
- sjöräddning.

Därutöver ska Kustbevakningen enligt propositionen

- ha en roll i sektorn ordning och säkerhet
- ha förmåga till sjöövervakning, då omvärldsutvecklingen med bl.a. den ryska s.k. skuggflottan och ökad militär närvaro i Östersjön medför att även sjöövervakning bör vara en prioriterad förmåga
- upprätthålla sjölägesbilden genom att samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla sjöinformation till berörda myndigheter.

Vid krig, eller efter särskilt beslut vid höjd beredskap, tillkommer enligt propositionen att

- viss personal och materiel ur Kustbevakningen ska kunna inordnas och användas inom Försvarsmakten för bl.a. sjöövervakning och transporter till sjöss, enligt närmare överenskommelse.

Enligt propositionen har Kustbevakningen således ett antal utpekade uppgifter som regeringen bedömer ska prioriteras och upprätthållas under alla delar av hotskalan. Därtill kommer att Kustbevakningen, likt övriga beredskapsmyndigheter, har ett antal prioriterade uppgifter vilka det ska finnas en förmåga att upprätthålla (se t.ex. regeringens beslut om gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025-2030, Fö 2024/02054).

Ett ianspråktagande enligt utnyttjandeförordningen kommer självklart få konsekvenser för Kustbevakningens civila verksamhet under höjd beredskap och krig, men även för samverkande myndigheter. Ett ianspråktagande enligt utnyttjandeförordningen kommer även få konsekvenser i fredstid då vi kommer behöva förbereda för ianspråktagandet redan i fredstid, med mindre operativ verksamhet och/eller mindre övningsverksamhet för vårt ordinarie uppdrag som följd. Hur Kustbevakningens ordinarie uppdrag enligt förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen och annan tillämplig lagstiftning ska omhändertas eller hur Kustbevakningen ska kunna verka och planera för medverkan i civilt försvar kontra det militära försvarets uppdrag är idag inte helt klarlagt.

Planeringsförutsättningarna för beredskapsansvariga myndigheter och övriga i beredskapssektorena deltagande myndigheter blir därmed oklara då frågan om under vilka förutsättningar och i vilken utsträckning Kustbevakningens resurser och förmågor kommer att

kunna bidra i beredskapssektorernas prioriteringar och arbete under höjd beredskap respektive under krig är otydliga. Det kommer dock finnas uppenbara begränsningar i Kustbevakningens möjligheter att bistå civila beredskapsmyndigheter med maritima resurser för att de ska kunna upprätthålla sina respektive samhällsviktiga funktioner under höjd beredskap och krig, särskilt i fråga om uppgifter som inte omfattas av den prioriterade samhällsviktiga verksamheten enligt uppräkningsen ovan.

De uppgifter Kustbevakningen utför idag och som i en vid bemärkelse omfattas av den föreslagna lagen om stärkt samverkan i gränskontrollverksamheter vid höjd beredskap kommer därmed också att påverkas, minimeras eller utebli helt, beroende på hur stödet till Försvarsmakten kommer att se ut, det rör till exempel:

- Samverkan, och att utgöra civil maritim resurs, i beredskapssektorernas arbete.
- Stöd till polisen enligt förordningen (2020:726) om Kustbevakningens stöd till Polismyndigheten vid vissa polisiära insatser
- Förmåga att kunna biträda andra myndigheter vad gäller bland annat organiserad brottslighet, terrorism och annan gränsöverskridande brottslighet, både med ordinarie operativa resurser och stödet till nationella insatsstyrkan.
- Medverkan i gränsövervakning gällande personer/trafficking samt kontroll av fartyg och dess besättningar på ankommande/avgående fartyg.
- Övervakning av smuggling till sjöss och kontroll av efterlevnaden av tullagstiftningen.
- Kontroll- och tillsynsverksamhet i hamnar.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Lena Lindgren Schelin. I ärendets handläggning har deltagit chefsjuristen Sara Thörngren, verksjuristen Anna-Clara Eriksson och chefen för enheten för totalförvarssamordning Ulf Nilsson, de två sistnämnda som föredragande.

Lena Lindgren Schelin

Anna-Clara Eriksson
Ulf Nilsson

Extern digital kopia till:

Försvarsdepartementet, enheten för samhällsskydd
Försvarsdepartementet, rättssekretariatet

Intern digital kopia till:

Ledningsgruppens ledamöter
SRAT
TULL KUST
SEKO