



Kustbevakningen – Utmaningar och förutsättningar

Rapport från TULL-KUST

2019



Innehåll

.....	0
En myndighet med brett ansvarsområde	2
Problembeskrivning.....	3
Kustbevakningens uppdrag.....	5
Utökat uppdrag och ytterligare krav och förväntningar	7
Konsekvenser	10
Interna - förmåga att lösa uppdrag, arbetsmiljö	11
Externa - samhällskonsekvenser t.ex. Schengen, hela landetperspektivet, totalförsvaret & krisberedskap	12
Sammanfattning.....	13

En myndighet med brett ansvarsområde

Kustbevakningen är en civil myndighet under Justitiedepartementet, som ansvarar för sjöövervakning och räddningstjänst till sjöss. Sverige har en lång tradition av gränsbevakning. Det som i dag är Kustbevakningen startade redan år 1638, och kallades då för strandridare vars huvudansvar var att motverka smuggling. Under århundradena har verksamheten utvecklats till att idag vara en modern myndighet med långt fler uppgifter och med nära 800 anställda.

Kustbevakningens huvudsakliga uppdrag är att vara samhällets plattform till sjöss och att dygnet runt, året om finnas på plats längs hela Sveriges 2400 kilometer långa kust, där de räddar, hjälper, övervakar och motverkar brott.

I takt med samhällsutvecklingen har även kraven på och uppdragen till Kustbevakningen ändrats och utökats. I dag har Kustbevakningen ett nära samarbete med andra myndigheter, som till exempel Polisen och Tullverket. Kustbevakningen är också en myndighet som har ett s.k. särskilt bevakningsansvar, vilket innebär att dess verksamhet påverkas vid höjt beredskapsläge. Med ett växande EU och en ökande sjötrafik kommer också nya utmaningar för Kustbevakningens personal. I takt med att frågor kring havsmiljö och säkerhet till sjöss blir alltmer internationella kommer det att krävas fler inter-nationella insatser för att hantera dem, vilket kommer ställa både fler och andra krav på framtidens kustbevakare. De senaste årens tryck att bidra till FRONTEX-koordinerade insatser i Medelhavet verkar inte mattas av. I Kantar SIFO:s anseendeundersökning för myndigheter 2018 ligger Kust-bevakningen högst i topp. Det är mycket glädjande, men också något som förpliktigar. Samtidigt finns det varningstecken på att Kustbevakningen inte kommer att klara av sin kärnverksamhet på grund av otillräckliga resurser. Den anslagna budgeten för myndigheten är inte tillräcklig i förhållande till det uppdrag som myndigheten har på samma gång som statens och det allmännas förväntan ökar på att Kustbevakningen ska utföra ytterligare resurskrävande uppgifter inom bl.a. totalförsvaret och när det gäller miljökatastrofer

Problembeskrivning

Underfinansierad verksamhet

Kustbevakningens verksamhet är kraftigt underfinansierad. Finansieringen av verksamheten har under flera år vilat på ett anslagssparande, vilket innebär att myndigheten fått behålla överskott från tidigare år. Budgeten 2018 innebär att anslagssparandet försvinner och de befintliga ekonomiska ramarna är tillställd myndigheten. Under såväl den förra S-ledda regeringen som under de tidigare Allians-regeringarna har resurstilldelningen varit ryckig och kortsiktig vilket påverkat planeringen av verksamheten och förmågan att lösa uppgiften.

Den obalans som finns mellan verksamhet och ekonomi kvarstår. Förslag till resursförstärkningar i övergångsbudeten täpper till vissa hål men räcker inte ens kortsiktigt för nuvarande verksamhet, framförallt när det gäller personal-försörjning samt kostnader för underhåll och lokaler. För att Kustbevakningen ska kunna klara sin nuvarande verksamhet enligt instruktion och regleringsbrev med bibehållen förmåga samt kunna ta sig an nya uppgifter inom främst krisberedskap och totalförsvaret krävs en avsevärd resursförstärkning både när det gäller förvaltningsanslaget och investerings-budget.

Investeringsbehov i fartyg, lokaler och kajer samt i IT-material

Kustbevakningen har stora behov av investeringar i fartyg och IT-material de kommande åren.

De äldsta fartygen är över 30 år gamla och har nått slutet av sin tekniska livslängd. De kan inte leverera rätt förmåga, fartygen kräver mer och mer underhåll (upprätthålla förmåga, sjösäkerhet och arbetsmiljö) vilket både ökar underhållskostnader och tiden för underhåll. I Kustbevakningens budgetunderlag meddelas att investeringar omgående krävs i fem miljöskyddsfartyg för att bibehålla nuvarande materiell förmåga och ambitionsnivå. Fartygen behöver livstidsförlängas för att hålla dem säkra och operativt tillgängliga under ytterligare tio år. Därefter måste de bytas ut. .

Det krävs även investeringar i lokaler och kajer på flera av Kustbevakningens verksamhetsorter. I takt med att hamnområden exploateras till såväl ökad sjötrafik samt bostäder ökar också hyreskostnader då kajer samt lokaler omsätts.

Kraven på fortsatt digitalisering och samverkan emellan myndigheter gör också att investeringar behövs inom IT-verksamheten.

Risk för allvarliga konsekvenser med betydande förmågeförsämring

Kustbevakningen är en myndighet med ett stort ansvarsområde, både geografiskt och till antal uppgifter. Den är beroende av att ha såväl fartyg som flygplan för att kunna fullgöra sina uppgifter, vilket innebär höga investeringskostnader. Med en underfinansierad verksamhet kan myndigheten antingen tvingas avstå från att investera i nya fartyg och flygplan, eller, i värsta fall, sälja av sina befintliga. Skulle behovet sedan uppstå av nya båtar eller plan så är beställningstiderna långa. Utöver detta tillkommer kostnader för höga bränslepriser.

Kustbevakningens knappa resurser ansträngs allt hårdare samtidigt som omvärldens utmaningar ökar. Myndigheten har redan idag svårigheter att upprätthålla beredskapen enligt plan och klara uppställda mål. I ett läge då myndigheten inte får en långsiktigt hållbar finansiering för att kunna lösa alla de uppgifter den förväntas utföra kommer den att behöva prioritera.

Underfinansieringen kommer därmed få konsekvenser när det gäller t.ex.:

- Färre flygtimmar, färre gångtimmar för fartygen, neddragning av kontrollverksamhet
- Utbildning, övning, underhåll och investeringar bromsas trots stort behov av modernisering och nyanskaffning
- Ökad sårbarhet efter som inom vissa områden den enda aktören till sjöss
- Möjligheterna att ge stöd till samverkande myndigheter både nationellt och internationellt försämrats. Myndigheter som är

beroende av Kustbevakningen förhindras därmed att fullgöra sina uppdrag, till exempel Polisen och Naturvårdverket.

Om situationen inte löses långsiktigt är risken att Kustbevakningen inte kommer att kunna fullgöra sitt uppdrag och i förlängningen kommer heller inte Sverige att kunna leva upp till åtaganden inom ramen för EU-samarbetet när det gäller t.ex. räddningsinsatser på Medelhavet.

Kustbevakningens uppdrag

Kustbevakningens verksamhet regleras i förordning (2007:853) om instruktion för Kustbevakningen. Kustbevakningen har ett brett verksamhetsområde och är i praktiken den enda civila myndigheten med befogenheter och resurser för närvaro i Sveriges maritima zoner. Nedan listas Kustbevakningen huvudsakliga uppdragsområden.

Sjöövervakning

Kustbevakningen bedriver kontinuerligt sjöövervakning genom att patrullera längs hela den svenska kusten med såväl fartyg som flygplan och med bil vid övervakning av hamnområden och tillsyn och kontroll av lastsäkring och Farligt gods.

Att inhämta, bearbeta och riktat sprida information från olika samverkansmyndigheter och samverkansorgan är också ett grundläggande moment inom sjöövervakningen. Myndigheten har som uppgift att bedriva sjöövervakning vilket innebär att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn.

Brottsbekämpande och ordningshållande verksamhet

Kustbevakningen ska genom sjöövervakning förebygga och ingripa mot störningar av ordningen i sjötrafiken, samt förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott och utreda och beivra eller bistå med utredningen av brott.

Kustbevakningen måste vidare arbeta fram samarbete och rutiner med andra myndigheter när det gäller brottsbekämpning.

Kontroll- och tillsynsverksamhet

Kustbevakningen ska bedriva tillsyns- och kontrollverksamhet inom en rad områden.

Myndigheten ska därutöver utöva kontroll och tillsyn över de Svenska maritima zonerna. Kustbevakningen beslutar också om tillstånd till marinvetenskaplig forskning och svarar för tillsyn över sådan verksamhet.

Räddningstjänst till sjöss

Kustbevakningen har ett självständigt ansvar för miljöräddningstjänsten till sjöss. Dessutom har myndigheten skyldighet att bistå vid räddningsinsatser enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Ansvaret för miljöräddningstjänsten till sjöss innebär bland annat att Kustbevakningen ska agera när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller när det föreligger en överhängande fara för sådana utsläpp.

Geografisk avgränsning

Kustbevakningen ska enligt sin instruktion bedriva sjöövervakning och annan verksamhet inom Sveriges sjöterritorium och maritima zoner samt på land i anslutning till dessa vatten. Kustbevakningen får även, med stöd av särskilda bilaterala överenskommelser eller beslut, bedriva verksamhet utanför nämnda områden, t.ex. inom ramen för EU-samarbetet och internationella överenskommelser.

Utökat uppdrag och ytterligare krav och förväntningar

Ny Kustbevakningslag

Den 1 april 2019 har Kustbevakningen fått en egen Kustbevakningslag.

Sammanfattningsvis innebär lagen en ambitionsnivåhöjning för Kustbevakningen. Största skillnaden är att Kustbevakningen ges utökade rättsliga befogenheter.

Kustbevakningen får därmed en utökad självständighet och rätt att ingripa mot sådana brott som har ett naturligt samband med Kustbevakningens uppdrag att bedriva sjöövervakning. Man går från

envarsingripande till ingripande med tydligare befogenheter som grund. Mer konkret förtydligas att Kustbevakningen får ett direkt verksamhetsområde där Kustbevakningen får befogenhet att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, samt ingripa vid misstanke om brott, utreda brott och beivra brott.

Den nya Kustbevakningslagen delar in befogenheterna i de direkta ansvarsområdena, där Kustbevakningen agerar med egen lagstiftning, samt de indirekta ansvarsområdena där andra myndigheter kan begära biträde under kortare perioder.

Lagförslaget innebär en ambitionshöjning genom att Kustbevakningen blir en allmän "anmälningmottagningsmyndighet", med ett öppet anmälninginflöde från olika tillsynsmyndigheter och enskilda. Det innebär att Kustbevakningen står till åklagarens förfogande i större utsträckning än idag. Om detta resulterar i ett större inflöde av anmälningar även från andra tillsynsmyndigheter, som till exempel länsstyrelser, Havs- och vattenmyndigheten, Transportstyrelsen eller Sjöfartsverket, behövs en särskild organisation för att kunna ta emot och hantera dessa anmälningar – vilket också kräver resurser.

Brottstyper som omfattas av nya Kustbevakningslagen

- vattenförorening och vissa andra brott som rör miljölagstiftningen,
 - brott som rör sjötrafik, sjösäkerhet och sjöfartsskydd,
 - brott mot smugglingslagen,
 - brott som rör fiske- och jaktlagstiftning m.m.,
 - brott mot regler om särskilt skyddsvärda områden,
 - brott som berör Sveriges ekonomiska zon och den svenska delen av kontinentalsockeln,
 - samt några andra brottstyper, bl.a. transport av farligt gods.
-

Kustbevakningens nya uppdrag kräver ökade resurser. Ökade krav finns till exempel om att digitalisera fler delar i verksamheten, samt att samverka digitalt med andra myndigheter. Syftet är att förbättra och effektivisera servicen till medborgare, företag och samhälle. Idag sker Kustbevakningens informationsutbyten främst med Polisen, Åklagarmyndigheten och Tullverket. Huvuddelen handlar om brottsanmälan och sker idag manuellt. Förberedelser pågår för att möjliggöra att Kustbevakningen kan ansluta till Polisens elektroniska system men en sådan lösning innebär en kostnadsökning för Kustbevakningen. Resurser som motsvarar den ökade ambitionsnivån inom digitaliseringsarbetet, både det nuvarande samt framtida krav, måste tillföras.

Urval av åtgärder inför och vid höjd beredskap

- planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation
 - ta ut, utbilda och öva berörd personal för myndighetens verksamhet vid höjd beredskap om dessa aktiviteter inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation
 - av medel anvisade för höjd beredskap anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap om denna anskaffning inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation.
-

Krisberedskap och bevakningsansvarig myndighet vid höjd beredskap

Kustbevakningen är en myndighet med ett så kallat särskilt bevakningsansvar.

Det innebär att myndigheten har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Det är ett antal myndigheter som har blivit utpekade som särskilt bevakningsansvariga av regeringen i förordning (2015:1052). Länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har en övergripande roll. Kustbevakningen verkar inom samverkansområdena Farliga ämnen och Skydd undsättning och vård.

Kustbevakningen ska också under krig och höjd beredskap gå in i en reglerad samverkan med Försvarsmakten. Detta enligt förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten (utnyttjandeförordningen).

Urval av uppgifter med särskilt ansvar för krisberedskapen

- samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvarig myndighet,
- samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting,
- beakta behovet av säkerhet och kompatibilitet i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna utföra sitt arbete,
- beakta det samarbete som sker inom Europeiska unionen och internationella forum i frågor som rör samhällets krisberedskap.

Fler gemensamma internationella insatser att vänta

Genom Schengensamarbetet har Sverige förbundit sig att bidra med personal och utrustning för att upprätthålla även Schengens yttre gräns om behovet är större än vad ett enskilt medlemsland kan hantera själv. Uppgifterna är att bevaka Europas yttre gräns, förhindra smuggling och rädda liv. Vid sådana uppdrag har personalet som deltar från Kustbevakningen befogenheter att utföra till exempel gränskontroller för att förhindra smuggling av människor och narkotika.

Kustbevakningen har i deltagit i EU-ledda insatser i nästan 10 år, men det är först på senare tid i samband med de stora flyktingströmmarna i världen som insatserna har fått stor medial och politisk uppmärksamhet. De senaste årens tryck att bidra och delta i Frontex-koordinerade insatser i Medelhavet verkar inte mattas av.

FRONTEx är EU:s gemensamma gräns- och kustbevakningsbyrå. Deras uppgift är att koordinera arbetet vid Europas sjö-, land- och luftgräns. På så vis bidrar Frontex till att medlemsstaternas yttre gränser håller en effektiv, hög och enhetlig nivå. Frontex arbetar också med att förebygga människosmuggling över gränsen till Europa

I de senaste årens insatser har Sverige tillsammans med flera andra europeiska länder hjälpt till att bevaka framför allt Italien och Greklands gränser med resurser från både Kustbevakningen och Polisen. När Kustbevakningen deltar i insatser som

koordineras av Frontex får myndigheten ekonomisk ersättning av Frontex som bland annat täcker bränsle och viss utrustning. Även om myndigheten får viss ersättning för deltagandet i operationerna så innebär det att man låser upp både personal och fartyg under en lång tid då de befinner sig i Medelhavet under ett par, tre månader per operation.

Givet den oroliga omvärldsutvecklingen med stora folkförflyttningar kommer sannolikt efterfrågan på fler internationella insatser äga rum de kommande åren. Inte minst eftersom fler och fler tar den farliga rutten från Libyen till Malta/Italien snarare än den korta övefarten från Turkiet till Grekland, men

också mot bakgrund av EU-kommissionens förslag om att inrätta en permanent gränskontrollkapacitet hos EU. Frågan är dessutom kommunikativt politiskt tacksam givet den stora migrationen till Sverige, vilket borgar för att styrande politiker, oavsett politisk färg, kommer vilja öka internationella samarbeten. I ett sådant läge är det viktigt att påtala de konsekvenser som uppstår för Kustbevakningen, som till exempel sämre miljöberedskap i Sverige.

Konsekvenser

Obalansen i Kustbevakningens ekonomi är mycket allvarlig och har inte lösts genom det begränsade resurstillskottet i statsbudgeten för 2019. Om Kustbevakningen inte får mer resurser blir konsekvenserna allvarigare, både internt för myndigheten själv och externt för samhället i stort. En verksamhet som har byggts upp under lång tid kan inte återställas med kort varsel om den monteras ner. Otillräcklig finansiering riskerar att leda till behov av ingrepp i organisationen, bl.a. förändringar i ett antal kuststationer, neddragning av ett antal enheter och bemanning. Det medför en väsentlig förmågeförsämring och att myndigheten måste lägga betydande resurser på att hantera avveckling och omstrukturering. Det ger även en negativ effekt på kvarvarande verksamhet. Otillräcklig finansiering får stora konsekvenser liv- och miljöräddning och säkerheten till sjöss.

Interna - förmåga att lösa uppdrag, arbetsmiljö

- Kan tvingas till varsel trots stora vakanser, kraft får läggas på avveckling och omstrukturering
- Kuststationer måste läggas ner
- Risker i arbetsmiljön

Om Kustbevakningen inte har tillräckligt med resurser kan myndigheten i värsta fall tvingas säga upp personal eller sälja av material, som exempelvis

fartyg. Kraft och resurser får läggas på avveckling och omstrukturering. Det som raderas tar tid att bygga upp igen.

Kuststationer måste läggas ned vilket påverkar samhällets säkerhet (se externa konsekvenser) och det är långa beställningstider för att införskaffa nya fartyg och flygplan.

Att tappa personal är en av de viktigaste konsekvenserna att undvika. Det är svårt att hitta ny personal. Kustbevakningen har ett givet antal anställda som behövs med tanke på uppdragens karaktär. För att komma till rätta med personalbrist och dessutom möta framtidens pensionsavgångar krävs ett kontinuerligt rekryteringsarbete – och det tar cirka två år innan aspiranter kan komma in i verksamheten.

Externa - samhällskonsekvenser t.ex. Schengen, hela landetperspektivet, totalförsvar & krisberedskap

- Minskad säkerhet för liv och miljö till sjöss
- Sämre brottsbekämpning
- Minskad kontroll och tillsyn drabbar andra myndigheter
- Internationella åtaganden kan inte fullföljas
- Minskad beredskap vid oförutsedda händelser

Kustbevakningens förmåga att genomföra ordinarie verksamhet i nuvarande omfattning kommer att påverkas negativt, liksom förmåga att hantera stora räddningsinsatser och samhällsstörningar. För samhället totalt sett innebär det en sämre beredskap för olyckor till sjöss och resulterar totalt sett i ett sämre skydd och minskad trygghet till sjöss. Det innebär även försämrade möjligheter att möta utmaningar som till exempel digitalisering och frågor som rör krisberedskap, totalförsvar och stöd till samverkande myndigheter både nationellt och internationellt.

Utan tillräckligt med personal och resurser i kombination med geografiska utmaningen/spridningen att kunna finnas där när det behövs finns risken att Kustbevakningen inte är på plats när det behövs. I dag är målet att klara två större utsläpp samtidigt till exempel.

Att skicka ner ett stort fartyg till Medelhavet kan också innebära andra, allvarliga konsekvenser för miljöräddningsberedskapen i Sverige. Vid en internationell insats förläggs material och personal i andra geografiska områden, vilket innebär att beredskap i närområdet minskar kraftigt. En annan konsekvens är att personal som deltagit i internationella insatser har långa perioder av ledighet när de kommer hem, vilket i sin tur påverkar personalläggningen i Kustbevakningens befintliga arbete.

Sammanfattning

Kustbevakningen är underfinansierad och obalansen i ekonomin kvarstår. Resurstillskotten lindrar problemen kortsiktigt.

I nu beslutad budget är resurser över huvud taget inte med för beredskap, totalförsvar, säkerhetsskydd och för digitalisering och uppgifter enligt nya kustbevakningslagen. Kustbevakningen behöver ytterligare resursförstärkning för att kunna avsätta tillräckliga personella resurser och därmed säkerställa nuvarande verkningsgrad och fortsatt planering, utbildning och förberedelser för beredskapshöjande åtgärder. Man lappar och lagar materiel vilket är dyrt och ineffektivt. Kustbevakningen måste investera i nya fartyg, flygplan och materiel.

- Kustbevakningen är kraftigt underfinansierad. Det finns ett akut behov av att öka antalet anställda i den operativa verksamheten med 200 fler kustbevakare.
- Kustbevakningen är samhällets plattform till sjöss som dygnet runt, året om finns på plats längs hela Sveriges kust och stora insjöar. kustbevakningen räddar, hjälper, övervakar och motverkar brott.

Kraven på och uppdragen till Kustbevakningen har ändrats och utökats. Det finns risk för en undanträngningseffekt av Kustbevakningens nuvarande uppdrag. Om åtgärder inte vidtas skyndsamt kommer Kustbevakningen få en kraftig förmågeförsämring.

- Det krävs ökade anslag eftersom Kustbevakningens fartyg och flygplan kräver nya investeringar.
- Kustbevakningen är beroende av modern utrustning och material för att genomföra sitt uppdrag och för att kunna hantera oförutsedda händelser, så som miljöutsläpp eller skogsbränder.
- Det krävs årligt intag till aspirantutbildningen. Personal är, tillsammans med material och utrustning, kustbevakningens viktigaste resurs. med stora pensionsavgångar som sker här och nu, är det viktigt att få in en kontinuerlig ström av nya kustbevakare till myndigheten.
- Det behövs ett helhetsgrepp och en långsiktighet i anslagen. Andra myndigheter är beroende av Kustbevakningens verksamhet så det är inte bara Kustbevakningens uppdrag som fallerar vid otillräckliga förutsättningar. Genom att stärka Kustbevakningen stärks även gränsskyddet mot illegal import av farliga varor.



www.tullkust.se