

Nr 31

Utlåtande i anledning av motioner angående tullpersonalens tillsyns- och övervakningsuppgifter.

I de likalydande motionerna I: 398 av herrar *Schött* och *Brundin* och II: 443 av herrar *Oskarson* och *Krönmark* hemställs »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om skyndsam ändring av kungl. kung. den 11 december 1964 (nr 834) om förordnande för tullpersonal att ombesörja viss polisbevakning på så sätt att kustbevakningspersonal genom nämnda författning ges polismans fulla befogenheter vid utövandet av samtliga sina tillsyns- och övervakningsuppgifter».

Motionerna har remissbehandlats.

Nuvarande ordning

Arbetsuppgifter beträffande den civila övervakningen längs våra kuster åvilar såväl tullverkets kustbevakning som polisen. Tullverkets kustbevakning svarar i princip för övervakningen i öppna sjön och havsbandet samt i huvudsak inom skärgårdsområdena. I Stockholms skärgård och vissa andra områden, där polisen särskilt organiserats för verksamhet till sjöss, samverkar kustbevakningen och polisen.

Kustbevakningens arbetsuppgifter omfattar, förutom tullkontroll och smuggelbekämpning, bl. a. naturvårdstillsyn, sjö- och flygräddning, sjötrafikövervakning, övervakning mot vattenförorening, jakt- och fisketillsyn samt biträde med person- och godstransporter åt civila och militära myndigheter. Det kan även nämnas att tullverket från och med detta år i avvaktan på en slutlig lösning handhar oljebekämpning till sjöss och i kustvattnen.

Allmän övervakning av ordning och säkerhet, brottsspaning och liknande polisiära uppgifter ankommer på polisen.

Kustbevakningspersonalens befogenheter i fråga om de olika övervakningsuppgifterna varierar i hög grad beroende på vilken övervakningssektor uppdraget avser. Befogenheterna vid fullgörandet av vissa övervakningsuppdrag framgår av följande sammanställning, som väsentligen hämtats ur generaltullstyrelsens remissyttrande till utskottet.

1. Tullkontroll med smugglingsbekämpande verksamhet

Övervakningen avser ingripande vid brott eller misstanke om brott mot tullstadgan (1927: 391) och varusmugglingslagen (1960: 418). Straffskalan innefattar böter eller, i fråga om varusmugglingslagen, fängelse högst 2 år (narkotikasmuggling 6 år).

Befogenheterna enligt tullstadgan innefattar rätt att bl. a. kvarhålla vissa till transportmedel hörande handlingar (19 §), hejda transportmedel (20 §), verkställa förhör (21 §), utföra visitation av gods och transportmedel (22 §) samt avvisa eller inbringa fartyg (23 §).

Enligt varusmugglingslagen har tullpersonalen rätt att bl. a. inleda förundersökning (13 §), gripa misstänkt (14 §), verkställa beslag (15 §), företa husransakan (18 §) samt företa kroppsvitiation (19 §).

Motsvarande befogenheter tillkommer kustbevakningstjänsteman dels vid den övervakning mot smuggling som enligt Helsingforskonventionen (SÖ 1925: 36) sker intill 12 nautiska mil från baslinjen, dels vid tullkontroll på finskt och danskt sjöterritorium som är reglerad genom särskilda överenskommelser med Finland (SÖ 1934: 1) resp. Danmark (SÖ 1936: 2) ang. gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror.

2. Skyddsområdestillsyn

Övervakningen avser åttlydnaden av för utlänning (utländska fartyg m. m.) gällande föreskrifter om uppehåll m. m. inom skydds- och kontrollområde. Straffskalan innefattar böter eller fängelse, högst 6 mån.

Befogenheter är ej reglerade; formellt sett begränsar sig därför kustbevakningens åtgärder till enbart anmälan till polisman samt åtgärder enligt vad som tillkommer envar svensk medborgare. Med stöd av gränsövervakningskungörelsen (1944:728) har kustbevakningens tjänstemän dock i egenskap av gränsövervakningspersonal enligt tullstyrelsen ansetts ha befogenhet att bl. a. verkställa visitation av transportmedel och personer samt av dem medförd egendom, omhändertata person som misstänks för förehavande som kan innebära spioneri eller sabotage m. m., kvarhålla gods i vissa fall samt påfordra att person som inreser i eller utreser ur riket föret legitimationshandling.

3. Jakttillsyn

Övervakningen avser efterlevnaden av lagen om rätt till jakt (1938:274), jaktstadgan (1938: 279) och i anslutning därtill meddelade bestämmelser om jakt. Straffskalan utgörs av böter eller fängelse, högst 1 år.

Befogenheterna innebär rätt att i vissa fall taga jaktbyte m. m. samt rätt att kontrollera innehav av jaktkort.

4. Fisketillsyn

Övervakningen avser bl. a. ingripande mot olovligt fiske och olaga fiske enligt lagen om rätt till fiske (1950:596), fiskeristadgan (1954:607) och i anslutning där-

till utfärdade fiskebestämmelser. Straffskalan innefattar böter eller fängelse, högst 6 mån.

Befogenheterna utgörs av rätt att undersöka fisk som misstänks ha olagligen eller olovligen fångats ävensom fiskeredskap och därvid ur vattnet upptaga utlagda fiskeredskap, verkställa beslag på fångst och fiskeredskap samt i vissa fall beslag jämväl av vid fiske använd båt m. m. I övrigt är kustbevakningstjänstemans åtgärder formellt sett begränsade till enbart anmälan till polisman. Enligt praxis sedan lång tid tillbaka ombesörjs emellertid, då så av praktiska skäl befinnes lämpligt, erforderlig utredning med därtill hörande förhör och protokollering av den kustbevakningstjänsteman som svarat för ingripandet.

5. Sjötrafikövervakning

Övervakningen avser åttlydnaden av de internationella sjövägsreglerna, sjötrafikförordningen (1962:150) och med stöd därav meddelade föreskrifter om fartbegränsning, ankringsförbud m. m., sjötrafikkungörelsen (1962:267) samt vissa delar av sjölagen (1891:35). Straffskalan innefattar böter eller fängelse, högst 6 mån. (grovt brott enl. sjölagen, högst 2 år).

Befogenheterna regleras i kungörelsen (1964:834) om förordnande för tullpersonal att ombesörja viss polisbevakning. Enligt 4 § kungörelsen skall kustbevakningstjänsteman, så snart det kan ske, avge rapport till vederbörande polismyndighet eller åklagare eller till närmaste polisman om brott mot bestämmelse, vars efterlevnad han skall övervaka enligt kungörelsen. Hans befogenheter motsvarar polisens befogenheter enligt 14, 18 och 19 §§ polisinstruktionen, vilket innebär bl. a. rätt att i vissa fall medge rapporteftergift, rätt att i vissa fall bruka våld samt rätt att i vissa fall tillfälligt omhänderta person.

6. Övervakning mot vattenförorening från fartyg

Övervakning avser åttlydnaden av lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg (1956:86). Straffskalan innefattar böter eller fängelse, högst 6 mån.

Befogenheterna är desamma som vid sjötrafikövervakningen.

7. Tillsyn till följd av kontinentalsockellagen

Övervakningen avser den praktiska tillsynen p.g.a. de föreskrifter som enligt kontinentalsockellagen (1966:314) utfärdas av kommerskollegium. Straffskalan utgörs av böter eller fängelse, högst 6 mån.

Befogenheterna är ej reglerade; kustbevakningen har dock funnit det naturligt att i förekommande fall till åtal rapportera upptäckta brott mot kontinentalsockellagen.

8. Naturvårdstillsyn

Denna uppgift är ej ålagd kustbevakningen genom särskild författning utan har tillkommit av praktiska skäl genom dess naturliga samband med närliggande övervakningsuppgifter såsom jakt- och fisketillsyn. Straffskalan innefattar böter eller fängelse, högst 1 år.

Formella befogenheter saknas. Inom ett av kustdistrikten (västra kustdistriktet) har frågan provisoriskt lösts på så sätt, att länsstyrelsen utfärdat personligt ordningsvaktsförordnande för envar i kustdistriktet anställd kustbevakningstjänsteman.

Motionerna

I motionerna framhålls att organisationen av tullverkets kustbevakning vid ett flertal tillfällen varit föremål för utredningar såväl inom tullverket som från statsmakternas sida men att något tillfredsställande resultat av alla utredningar inte kan anses ha framkommit. I stället har bl. a. kustbevakningens numerär sänkts från omkring 425 man 1954 till cirka 375 man i dagens läge. Samtidigt som organisationen vid sidan av huvuduppgiften att utföra tullbevakning längs våra kuster tillförts en mängd biuppgifter, bland vilka främst märks sjö- och flygräddning, jakt- och fisketillsyn, sjötrafikövervakning, skyddsområdestillsyn, övervakning av kontinentalsockeln, viss militär tillsyn samt fr. o. m. den 1 januari 1970 även oljebekämpningen till sjöss och i kustvattnen.

De befogenheter som kustbevakningspersonalen tillagts för att lösa de uppgifter som är av polisiär art synes motionärerna ej stå i rimlig överensstämmelse med åliggandena. Befogenheterna enligt kungörelsen (1964: 834) om förordnande för tullpersonal att ombesörja viss polisbevakning innebär i praktiken att några represiva åtgärder i form av gripande, förhör eller annan utredning formellt ej får utövas av dessa tjänstemän utan skall överlåtas åt polis. Risk föreligger därvid att ingripanden och utredningar sker så sent att skedda överträdelser ej kan effektivt beivras, vilket är speciellt påfallande t. ex. vid brott mot sjötrafikreglerna, skyddsområdesbestämmelserna samt vid oljeutsläpp från fartyg.

Anledningen till att befogenheterna begränsats synes motionärerna vara att man anser kustbevakningstjänstemän sakna polisiär utbildning. Så är emellertid, framhåller motionärerna, ej fallet. Nämnda kår består av väl kvalificerade tjänstemän, utbildade i rättegångsbalkens och förundersökningskungörelsens bestämmelser angående förundersökning och som, då det gäller att beivra smuglingsbrott, har polismans fulla befogenheter. Sistnämnda brott kan föranleda tillämpning av rättegångsbalkens alla tvångsmedel, och smuglingsbrottsutredningarna, som utföres av tulltjänstemän, kan ligga till grund för domar omfattande frihetsstraff upp till 2 år (vid narkotikasmuggling 6 år).

Motionärerna framhåller vidare att förseelserna mot övriga bestämmelser, som kustbevakningen har att övervaka efterlevnaden av, mestadels är av ordningsmässig karaktär och som regel förskyller endast någon form av bötesstraff. Något reellt hinder att för dess övervakningsuppdrag av polisiär natur ge kustbevakningspersonalen polismans fulla befogenheter synes sålunda ej föreligga.

Om så skedde skulle enligt motionärernas mening polisen förmodligen kunna avlastas en avsevärd mängd av arbete till gagn för den mera kvalificerade brottsbekämpningen. Bristen på personal inom polisen och den låga uppklaringspro-

centen av anmälda brott är allmänt känd och synes med den tilltagande brottsligheten bli ett alltmer allvarligt problem. För att lösa detta måste, slutar motionärerna, alla möjligheter prövas att avlasta polisen mindre kvalificerade uppgifter, som lämpligen kan utföras av andra samhällsorgan.

Remissyttranden

Utskottet har inhämtat yttranden över motionerna från *rikspolisstyrelsen*, *sjöfartsverket*, *generaltullstyrelsen*, *överbefälhavaren* och *fiskeristyrelsen*.

Rikspolisstyrelsen avstyrker bifall till motionerna medan generaltullstyrelsen uttalar sig i tillstyrkande riktning. Fiskeristyrelsen tillstyrker motionerna såvitt gäller fisketillsynen. Sjöfartsverket anser frågan böra utredas närmare. Överbefälhavaren tillstyrker att tullpersonalen ges sådana befogenheter att »ingripande (gripande och kvarhållande) kan ske».

Generaltullstyrelsen framhåller efter en redogörelse för tullpersonalens befogenheter vid olika övervakningsuppgifter att nu gällande bestämmelser innebär, att kustbevakningstjänstemans åtgärder vid uppdagat brott mot de författningar, vars efterlevnad han författningsmässigt ålagts att tillse — och för vilken uppgift han även erhållit erforderlig utbildning — i flera fall skulle stanna vid enbart anmälan till polismyndighet, samt att påkallad utredning, eventuella tvångsåtgärder etc. skulle anstå tills polisman kunnat komma tillstädes. Vid behov av ingripande i öppen sjö är en strikt tillämpning av en sådan rutin praktiskt ogenomförbar dels p. g. a. härvid uppkommande transportproblem, dels med hänsyn till den uppenbara risken för att enligt lagstiftningen avsedda repressiva åtgärder skulle helt eller delvis omöjliggöras till följd av den misstänktes möjligheter att under mellantiden avlägsna sig från platsen. Att kustbevakningen vid övervakning i öppen sjö men också i havsbandet, på yttre fjärdar eller eljest inom glest befolkade kusttrakter i fråga om vissa övervakningsuppgifter har rätt att tillgripa även mycket långtgående tvångsåtgärder medan berörda tjänstemän i andra fall skulle behöva tillkalla polis för övervakningsuppgifternas lösande är enligt styrelsens mening icke förenligt med ett rationellt utnyttjande av disponibla övervakningsresurser.

För att möjliggöra en rationell medverkan från kustbevakningens sida även inom de sektorer av sjöövervakningen, där befogenheterna är ofullständigt angivna, har det enligt styrelsen hittills varit nödvändigt att i praktiken i viss utsträckning bortse från de formella bristerna i vad avser befogenheterna.

För att åvägabringa att kustbevakningspersonalen utrustas med de befogenheter som krävs för att övervakningsuppgifterna skall kunna fullgöras på ett rationellt sätt föreslår styrelsen följande.

Vid utövande av skyddsområdestillsyn, jakt- och fisketillsyn, tillsyn till följd av lagen om kontinentalsockeln och tillsyn över efterlevnaden av naturvårdslagstiftningen bör för kustbevakningstjänstemän i tillämpliga delar gälla 10—12, 14—16 samt 18, 19 och 21 §§ polisinstruktionen (1965:686).

För utövande av ovannämnda tillsyn och fullgörande av de övervakningsuppgifter som avses i kungörelsen (1964:834) om förordnande för tullpersonal att ombesörja viss polisbevakning bör kustbevakningstjänsteman ha klart utsagd rätt att preja fartyg med tullverkets fartyg eller från land. För undanröjande av osäkerhet rörande denna befogenhet bör den anges i författning.

De befogenheter som ovan avses torde kunna ges i en av Kungl. Maj:t utfärdad författning.

För att uppdagade brott mot författningar, som ovan angivits, vid behov skall kunna utredas utan onödigt dröjsmål bör kustbevakningstjänsteman äga nedan angivna befogenheter. Införande av sådana befogenheter torde dock endast kunna ske genom särskild lagstiftning.

Tullverkets övervakningsuppgifter får anses innefatta skyldighet att till vederbörande polismyndighet göra anmälan om uppdagade förseelser även om särskilt stadgande därom saknas. När det är fråga om rena bötesmål som avses i 23 kap. 22 § RB bör en dylik anmälan lämpligen innefatta en sådan enkel utredning som avses i 25 § förundersökningskungörelsen (1947:948). För utförande av sådan utredning bör kustbevakningspersonalen inom förevarande övervakningssektorer ha samma rätt att hålla förhör som i sådana fall tillkommer polisman. Är brottet av sådan art att förundersökning skall inledas bör kustbevakningspersonal ha sådana befogenheter — att hålla förhör m. m. — som tillkommer polisman enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB och den skyldighet att anmäla därvid vidtagna åtgärder som följer av 3 a § förundersökningskungörelsen.

Om kustbevakningstjänsteman får rätt att hålla förhör bör han samtidigt ges samma rätt som tillkommer polisman enligt 23 kap. 8 § RB att medtaga den misstänkte till förhör.

För identitetskontroll bör kustbevakningstjänsteman ha samma befogenhet som tillkommer polisman enligt 24 kap. 7 § första stycket RB att gripa person som misstänks för brott som här avses. Den gripne skall i sådant fall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Vid utövande av fisketillsyn bör kustbevakningstjänsteman ha samma rätt som polisman att företaga husrannsakan, exempelvis för undersökning av fisksumpar eller båtutrymmen.

Den föreslagna utsträckningen av kustbevakningspersonalens befogenheter bör enligt styrelsen ses mot bakgrunden av de befogenheter som inom vissa brottsbekämpande sektorer författningsmässigt redan tillagts kustbevakningens personal. Vid tillämpningen av varusmuggningslagen är tulltjänsteman sålunda likställd med polis i fråga om befogenheten att använda i vissa fall långtgående såväl personella som reella tvångsmedel. Vidare har kustbevakningspersonal, som utför sjötrafikövervakning, samma maktbefogenheter som jämligt 18 och 19 §§ polisinstruktionen tillkommer polisman. Därtill kommer att den erfarenhet som tullpersonalen förvärvat vid utredningar av tullbrott direkt torde kunna utnyttjas vid utredningar av brott mot de författningar som här avses. Den rutin som tillämpas vid utredning av tullbrott är enligt styrelsen i princip densamma som gäller vid de brottsutredningar som blir aktuella i samband med ifrågavarande övervakningsuppgifter. Den speciella sakkunskap som kustbevakningen besitter i fråga om sjöövervakningens praktiska genomförande är i detta sammanhang dessutom en mycket värdefull tillgång.

Avslutningsvis understryker styrelsen, att den av styrelsen föreslagna regleringen av kustbevakningens befogenheter icke i något avseende innebär tillskapande av en med polisen konkurrerande övervakningsorganisation utan endast ett från samhällsekonomisk synpunkt rationellt utnyttjande av en redan befintlig organisation, som på grund av sin karaktär och sina resurser redan har ett stort antal övervakningsuppgifter av bl. a. militär och polisiär natur. I detta sammanhang hänvisar styrelsen till vad föredragande departementschefen anfört i statsverkspropositionen år 1967 om det angelägna i att kustbevakningens och polisens uppgifter, i de fall då de nära berör varandra, samordnas så att tillgänglig personal och materiel utnyttjas effektivt. En grundläggande förutsättning för att kustbevakningens resurser härvid skall kunna utnyttjas effektivt är att befogenhetsfrågorna löses på ett rationellt sätt. Härigenom skulle man bättre kunna möta det ständigt stigande kravet på övervakningsinsatser till sjöss och i kustfarvatten och samtidigt möjliggöra en från samhällssynpunkt önskvärd avlastning av polisen beträffande arbetsuppgifter där kustbevakningspersonalen erhållit adekvat utbildning inom berörda specialområden kompletterad med mångårig praktisk erfarenhet. Även rättssäkerhetssynpunkterna torde härigenom bli helt tillgodosedda, slutar styrelsen.

Överbefälhavaren framhåller till stöd för sitt tillstyrkande att tullpersonalen ges sådana befogenheter att gripande och kvarhållande kan ske och att det från krigsmaktens sida är önskvärt att all personal, som utövar gränsövervakning och kontrollerar att skyddsområdesbestämmelserna efterföljs, har befogenheter att omedelbart ingripa vid obehörigt tillträde. Det förutsätts härvid att den fortsatta utredningen efter ingripandet utförs av polismyndighet. En samordning av verksamheten mellan polis- och tullmyndighet torde därför bli nödvändig.

Fiskeristyrelsen, som begränsar sitt yttrande till de frågor om fisketillsyn som motionerna aktualiserar, framhåller att bifall till motionerna torde medföra att personalen vid tullverkets kustbevakning vid utövandet av fisketillsyn blir likställd med polisman i fråga om befogenheten att förordna om husrannsakan och företa kroppsvisitation. Ur synpunkten av fisketillsynens effektivisering tillstyrker fiskeristyrelsen bifall till motionsparets hemställan.

Om en författningsändring i enlighet med motionärernas hemställan fullt ut tillgodoser föreliggande önskemål om ökade befogenheter för tullverkets kustbevakning vid utövande av fisketillsyn undandrar sig fiskeristyrelsens bedömande. Styrelsen hänvisar i denna del till ett bifogat sammandrag av generaltullstyrelsens yttrande den 25 april 1968 över betänkandet »Fritidsfisket» (SOU 1968:13), vari föreslås vidgade befogenheter för kustbevakningspersonalen vid fisketillsyn.

Sjöfartsverket framhåller att det utan tvivel ur många synpunkter är av vikt att ingripanden mot dem som bryter mot föreskrifter i lagstiftningen om förbud mot utsläpp av olja från fartyg eller mot sjötrafikförordningen eller med stöd av denna utfärdade föreskrifter sker snabbt och efter så enkel utredning som är möjligt utan eftersättande av rättssäkerheten. Detta kan enligt verket tala för att tullper-

sonal, som ofta kommer först till platsen för en förseelse som sker till sjöss, ges vissa ökade befogenheter. Emellertid kräver särskilt oljeutsläpp från fartyg åtminstone i vissa fall omfattande och svår polisiär förundersökning. Sjöfartsverket uppger sig sakna kännedom om uppläggnings av utbildningen av tullpersonal i bevakningstjänst och kan därför ej bedöma huruvida tullpersonal lämpligen bör i ökad utsträckning betros med polisiära befogenheter. Innan slutlig ställning togs till de i motionerna framförda förslagen torde enligt verket frågan böra utredas närmare. Verket är berett att, om så anses lämpligt, biträda vid en sådan utredning.

Rikspolisstyrelsen erinrar till en början om att det år 1964 uppdrogs åt kustbevakningen att såsom en biuppgift fullgöra vissa enklare sjöpolisiära arbetsuppgifter. Detta skedde huvudsakligen på grund av att polisväsendet, som då var kommunalt, inte förfogade över tillräckligt antal båtar och annan utrustning för övervakning till sjöss. Sedan polisväsendet förstatligats och en enhetlig och rationellt verkande polisorganisation byggts upp föreligger enligt styrelsen inte längre skäl att låta kustbevakningen fullgöra renodlade polisuppgifter. Polisväsendet förfogar numera över såväl båtar som annan nödvändig utrustning för sjötrafikövervakning inom de livligast frekventerade skärgårdsområdena och för andra sjöpolisiära uppgifter.

Enligt KK (1964:834) angående kustbevakningens medverkan i sjötrafikövervakningen skall kustbevakningstjänsteman så snart det kan ske avge rapport till vederbörande polismyndighet eller åklagare eller till närmaste polisman. För det biträde kustbevakningen enligt nu gällande regler har att lämna polisen i form av rapportering och primärförhör behövs enligt styrelsen ej ytterligare befogenheter. Sådana åtgärder som gripande och andra tvångsåtgärder, förhör eller annan utredning måste anförtros erfaren polispersonal. Det kan inte vara rationellt eller lämpligt att anförtro kustbevakningens personal sådana arbetsuppgifter med hänsyn till denna personals begränsade polisiära utbildning.

I detta sammanhang meddelar styrelsen att den överväger att ytterligare öka den del av polisutbildningen som avser bl. a. användningen av tvångsmedel och som har så stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Krav härom har också framförts av polispersonalen. Det är enligt styrelsens uppfattning av största betydelse att ingripanden med tvångsmedel mot allmänheten verkställs av personal med gedigna insikter om gällande bestämmelser och med en god allmän polisiär skolning.

Härefter fortsätter styrelsen:

Den polisiära verksamheten bör stå under enhetlig ledning för att tillgängliga resurser på bästa sätt skall kunna tillvaratagas. Det är därför enligt styrelsens uppfattning felaktigt att utskifta polisiära arbetsuppgifter på andra organ än den reguljära polismyndigheten. En sådan ordning leder till för verksamheten menliga samordningsproblem. I den mån utskiftning av polisuppgifter på andra organ redan har skett har detta föranletts av de svagheter som tidigare vidlått polisen. Det är därför nu angeläget att inte ytterligare splittra den polisiära verksamheten. Enligt

styrelsens bedömning torde även tullverksamheten vara bäst betjänt av att den renodlas till att avse de egentliga tulluppgifterna.

Förslaget att vidga kustbevakningens verksamhetsområde till att bl. a. avse utredning är förvånande med hänsyn till motionärernas uppfattning att kustbevakningens resurser redan nu är otillräckliga och måste förstärkas. För den händelse kustbevakningen skulle ha utrymme för en utökning av sina arbetsuppgifter bör en undersökning ske hur arbetskraftsöverskottet bäst skall utnyttjas. Att utan tillgång till en sådan undersökning ålägga kustbevakningens personal ökade polisiära uppgifter bör under inga förhållanden ske.

Därest statsmakterna skulle anse att den polisiära verksamheten måste förstärkas bör de ökade resurserna givetvis tillföras polisorganisationen.

Tidigare utredning rörande den civila övervakningen till sjöss m. m.

Kungl. Maj:t uppdrog i juni 1965 åt tre utredningsmän att utarbeta förslag till organisation av den civila övervakningen till sjöss. En från ekonomiska och rationella synpunkter rimlig gränsdragning mellan tullverkets och polisverkets uppgifter borde enligt utredningsdirektiven eftersträvas i syfte att eliminera dubbelarbete och förhindra oklarheter i kompetenshänseende mellan de båda verken.

Utredningen avlämnade i november 1965 en promemoria med förslag rörande samordning av den civila övervakningen till sjöss vari främst övervägs frågan om gränsdragningen mellan tullverkets och polisens uppgifter i detta hänseende. Utredningens ståndpunkt innebär att gällande ordning i huvudsak bibehålls. Allmän övervakning av ordning och säkerhet, brottspaning och liknande polisiära uppgifter, för vilka kustbevakningspersonalen enligt utredningen saknar erforderlig utbildning, skall liksom hittills ankomma på polispersonal. Inom de kustområden, där polisen ej särskilt organiserats för verksamhet till sjöss, anser utredningen att samverkan mellan kustbevakning och polis bör fortgå på samma sätt som hittills.

I fråga om gränsövervakning och sjötrafikövervakning har enligt utredningen kustbevakningspersonalen de befogenheter, som erfordras. Däremot saknas vissa behövliga befogenheter i fråga om jakt- och fisketillsyn, och såvitt gäller naturskyddstillsyn finns det inte några formella befogenheter för kustbevakningspersonalen. Det vore enligt utredningen önskvärt att i nämnda avseenden låta författningstexten bättre ansluta sig till praxis, vilken innebär att man i stor utsträckning bortser från de formella bristerna. Kustbevakningens medverkan i sjötrafikövervakning samt jakt- och fisketillsyn lämnas nu formellt endast i den mån så kan ske utan att tulltjänsten eftersättes. Även om denna begränsning saknar egentlig betydelse i praktiken, anser utredningen det önskvärt att författningstexten även här bättre än nu ansluter sig till praxis. Utredningen föreslår att behövliga författningsändringar vidtas i lämpligt sammanhang.

Utredningens förslag remissbehandlades och godtogs därvid i huvudsak av remissinstanserna. I några fall uttalade man sig dock för ytterligare utredning bl. a. för att få en klarare precisering av gränsdragningen mellan tullverkets och polisens uppgifter.

I statsverkspropositionen år 1967 (bil. 9 s. 40) uttalade föredragande departe-

mentschefen att han i huvudsak kunde ansluta sig till utredningens ståndpunkt. Härutöver anförde han följande.

Gränsdragningen mellan kustbevakningen och polisens arbetsuppgifter bör inte nu ändras. Kustbevakningen bör liksom hittills svara för den reguljära sjöövervakningen längs kusten. I vissa fall kan, såsom utredningen berört, kustbevakningens och polisens uppgifter nära beröra varandra. Jag anser det angeläget, att uppgifterna i sådana fall samordnas, så att tillgänglig personal och materiel utnyttjas effektivt. Denna samordning ankommer i första hand på generaltullstyrelsen och rikspolisstyrelsen att svara för.

Vid 1967 års riksdag väcktes i anslutning till sistnämnda uttalanden motioner (I: 144 och II: 187) vari yrkades att frågan om kustbevakningens befogenheter vid fisketillsyn skulle utredas. Statsutskottet framhöll i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 7) över motionerna bl. a. följande.

För egen del anser utskottet angeläget att, därest påtagliga brister beträffande fisketillsynen konstateras, dessa såvitt möjligt avhjälpas. Detta synes emellertid delvis kunna ske inom ramen för de överväganden som redovisats av den tillkallade utredningen. I den mån detta inte är fallet bör berörda syfte kunna tillgodoses genom vad föredragande departementschefen anför om det angelägna i att kustbevakningens och polisens uppgifter, i de fall då de nära berör varandra, samordnas så att tillgänglig personal och materiel utnyttjas effektivt. Utskottet — som inte i nuvarande läge anser påkallat att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär en särskild utredning av frågan om kustbevakningens befogenheter vid fisketillsyn — föreslår att riksdagen i anledning av motionerna i skrivelse till Kungl. Maj:t ger till känna vad utskottet här anför.

Aviserad utredning m. m.

I ett interpellationssvar hösten 1967 förklarade statsrådet och chefen för finansdepartementet att vid prövningen av lotsorganisationsutredningens och räddningstjänstutredningens förslag även samordningsfrågor rörande kust- och sjöövervakningen skulle komma att prövas.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 96 vid föregående års riksdag uttalade statsutskottet, efter att ha erinrat om nämnda interpellationssvar, att utskottet fann det angeläget att en ingående sådan prövning kommer till stånd.

I den nyligen avlämnade propositionen (1970:119) angående riktlinjer för lots- och fyrväsendets organisation m. m., såvitt nu är av intresse grundad på lotsorganisationsutredningens betänkande i ämnet (stencil K 1968: 8), uttalar föredragande departementschefen, statsrådet Norling, rörande samordningsfrågan följande.

Som framhållits i det föregående bär staten huvudansvaret för att sjöräddningsväsendet anordnas på ett ändamålsenligt sätt. Det åligger sjöfartsverket att samordna sjöräddningsarbetet. Personal och övriga resurser inom lots- och fyrväsendet spelar en betydelsefull roll i samarbetet mellan olika statliga och andra organ för att upprätthålla en effektiv sjöräddningstjänst och övervakning av våra kuster. I detta samarbete deltar med viktiga uppgifter sådana statliga myndigheter och institutioner som televerket, tullverket, polisen, marinen, flygvapnet och luftfartsverket. I fråga om lots- och fyrväsendets medverkan har farhågor uttryckts för

att en fortsatt rationalisering kan försämra effektiviteten inom sjöräddningen och kustövervakningen. Även om det bör konstateras att lots- och fyrväsendet primärt är inriktat på andra uppgifter, är jag medveten om de problem som den fortsatta rationaliseringen i vissa fall kan innebära. Genom den tidigare angivna handläggningsordningen, enligt vilken Kungl. Maj:t kommer att underställas ändringar i lotsorganisationen, bör emellertid garantier skapas för att även sjöräddnings- och övervakningsaspekterna blir beaktade i rimlig utsträckning.

Bortsett härifrån vill jag understryka vikten av att frågan om sjöräddningens framtida verksamhetsformer blir föremål för närmare överväganden. Frågan kommer också snarast att utredas i lämplig form.

Räddningstjänstutredningen beräknas enligt årets riksdagsberättelse slutföra sitt arbete under 1970.

Utskottet

Den civila övervakningen längs våra kuster åvilar främst tullverkets kustbevakning och polisen. Kustbevakningens uppgifter omfattar, utöver tullkontroll och smuglingsbekämpning, bl. a. naturvårdstillsyn, sjö- och flygräddning, sjötrafikövervakning samt jakt- och fisketillsyn. Dessa arbetsuppgifter, bortsett från tullkontrollen, ligger i Stockholms skärgård och vissa andra områden, där polisen särskilt organiserats för verksamhet till sjöss, också inom polisens verksamhetsfält. Polispersonalen svarar dock främst för allmän övervakning av ordning och säkerhet, brottspaning och liknande polisiära uppgifter, där tullpersonalen i princip saknar befogenheter.

Vid sjötrafikövervakning, vari innefattas övervakning av efterlevnaden av bestämmelserna för trafiken till sjöss och reglerna till skydd mot vattenförorening, åligger det, enligt en kungörelse från 1964 om förordnande för tullpersonal att ombesörja viss polisbevakning, kustbevakningstjänstemännen att snarast möjligt avge rapport till polis eller åklagare om brott mot nyssnämnda bestämmelser. Befogenheterna är begränsade till att i vissa fall medge rapporteftergift samt, mer undantagsvis, bruka våld och tillfälligt omhänderta person. Bortsett från viss rätt att verkställa beslag vid jakt- och fisketillsyn saknar tullpersonalen i övrigt rätt att t. ex. inleda förundersökning eller använda tvångsmedel som gripande, husrannsakan eller kroppsvsitation. Det sist sagda gäller dock ej vid tullkontroll och ej heller vid smuglingsbekämpande verksamhet, där tullpersonalen tillagts väsentligen samma befogenheter som polisman.

I motionerna hemställs om ändring av den nyssnämnda kungörelsen på så sätt att kustbevakningstjänstemännen ges polisens fulla befogenheter vid utövandet av samtliga sina tillsyns- och övervakningsuppgifter. Enligt motionärerna står de nuvarande befogenheterna icke i rimlig överensstämmelse med åliggandena, varigenom ingripanden och brottsutredningar kan komma att ske så sent att överträdelser inte blir effektivt beivrade. Motionärerna framhåller också att vidgade befogenheter för tullpersonalen skulle kunna avlasta polisen åtskilliga arbetsuppgifter till gagn för den mer kvalificerade brottsbekämpningen.

Genom bl. a. ökad bebyggelse med fritidsstugor och stegrat båtintresse har, framför allt i vissa skärgårdsområden, behovet av allmän övervakning och ordningshållning ökat starkt under de senaste åren. Utvecklingen har också medfört krav på ökade insatser i fråga om trafikövervakning till sjöss och åtgärder mot vattenförorening, kanske främst genom oljeutsläpp, samt fisketillsyn. Den nuvarande arbetsfördelningen inom den civila övervakningen till sjöss innebär som ovan anförts att inom vissa områden, där polisen särskilt organiserats för verksamhet till sjöss, kustbevakningen och polisen har delvis sammanfallande uppgifter. I öppna sjön och i havsbandet svarar emellertid kustbevakningen ensam för den reguljära sjöövervakningen. Det är också enbart kustbevakningen som har tillgång till härför lämplig båtmaterial. Som motionärerna framhåller innebär för kustbevakningspersonalen avsaknaden av sådana polisiära befogenheter som att inleda förundersökning, hålla förhör och verkställa gripande vissa risker för att överträdelser främst mot sjötrafikreglerna och skyddsområdesbestämmelserna eller genom oljeutsläpp från fartyg inte effektivt kan beivras. Innan polis hinner komma till platsen kan lagöverträdaren ha hunnit avvika eller möjligheterna att säkra bevisning om brottet eliminerats. Olägenheterna härav kan som sjöfartsverket framhåller i sitt remissyttrande till utskottet tala för att tullpersonalen bör ges ökade befogenheter.

Å andra sidan bör emellertid också framhållas följande. För den enskildes rätts-säkerhet är det av största betydelse att ingripanden med tvångsmedel mot allmänheten verkställs av personal med gedigna insikter om gällande bestämmelser och med en god allmän polisiär skolning. Detta medför, anför rikspolisstyrelsen i yttrande till utskottet, att åtgärder som gripande, kroppsbesiktning, husrannsakan, förhör och annan utredning måste förbehållas erfaren polispersonal, och det kan enligt styrelsens uppfattning inte vara rationellt eller lämpligt att anförtro kustbevakningen sådana arbetsuppgifter med hänsyn till tullpersonalens begränsade polisiära utbildning. Styrelsen understryker också angelägenheten av att inte ytterligare splittra den polisiära verksamheten; en enhetlig ledning krävs för att tillgängliga resurser bäst skall kunna tillvaratas.

Med hänsyn till vad rikspolisstyrelsen sålunda uppgivit och till den inställning till gränsdragningen mellan kustbevakningens och polisens arbetsuppgifter som statsmakterna i andra sammanhang givit uttryck åt, är utskottet icke berett att nu tillstyrka att kustbevakningspersonalen ges ökade befogenheter i enlighet med motionärernas önskemål. Anledning synes emellertid föreligga att i lämpligt sammanhang göra en översyn av gällande författningar på de övervaknings- eller tillsynsområden där formella befogenheter saknas eller står i mindre god överensstämmelse med den praxis som visat sig lämplig. Vad som enligt utskottets mening framför allt är angeläget är emellertid att kustbevakningens och polisens uppgifter i större utsträckning än för närvarande samordnas så att dubbelarbete och oklarheter i kompetenshänseende i största möjliga utsträckning begränsas. Det ankommer i första hand på generaltullstyrelsen och rikspolisstyrelsen att svara för en sådan samordning. Som bl. a. rikspolisstyrelsen i annat sammanhang framhållit kan emellertid ifrågasättas om inte en gemensam ledning för den civila övervakningen till

sjöss skulle ge väsentligt ökade möjligheter att rationellt utnyttja de personella och materiella resurser som står till förfogande såväl till lands som till sjöss. Anledning kan därför finnas att mer ingående ta upp samordnings- och huvudmannaskapsfrågorna till prövning. I anslutning härtill må erinras om att chefen för kommunikationsdepartementet i dagarna aviserat en utredning rörande verksamhetsformerna för den sjöräddning, vari såväl kustbevakningen som polisen medverkar. Möjligen kan det befinnas ändamålsenligt att i detta sammanhang taga upp de samordningsfrågor av mera allmän omfattning, som här berörts.

Utskottet hemställer,

att motionerna I: 398 och II: 443 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 21 april 1970

På första lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Alexanderson (fp), Erik Svedberg (s), fröken Mattson (s)*, herrar Schött (m)*, Svanström (cp), fru Lindström (s), herr Sörenson (fp) och fru Lilly Ohlsson (s);

från a n d r a kammaren: fru Löfqvist (s)*, herrar Martinsson (s)*, Jönsson i Malmö (s), Hansson i Piteå (s), Johansson i Växjö (cp)*, Oskarson (m)*, Polstam (cp) och fru Anér (fp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Schött* (m) och *Oskarsson* (m), vilka ansett *dels* att utskottets yttrande från och med det stycke på s. 12 som börjar med orden »Å andra sidan» bort ersättas med text av följande lydelse.

Å andra sidan är det för den enskildes rättssäkerhet av största betydelse att ingripanden med tvångsmedel mot allmänheten verkställs av personal med gedigna insikter om gällande bestämmelser och med erforderlig allmän polisiär utbildning. Inom sitt centrala verksamhetsområde, som gäller tillämpningen av varusmugglingslagen, har kustbevakningspersonalen i fråga om användande av tvångsmedel i allt väsentligt samma befogenheter som polispersonal. Av detta skäl bibringas kustbevakningspersonalen sådan polisiär utbildning som svarar mot befogenheterna.

Om brister härutinnan skulle föreligga, vilket undandrar sig utskottets bedömande, är det angeläget att de rättas till. Vad beträffar kravet på insikt om gällande bestämmelser anser sig utskottet kunna förutsätta att kustbevakningspersonalen på de områden, där den ålagts övervaknings- och tillsynsskyldigheter, fyller de krav som kan uppställas i samma grad som polispersonalen.

Med hänsyn till vad ovan anförts anser utskottet att en översyn snarast möjligt bör ske av de författningar, genom vilka kustbevakningspersonalen ålagts övervaknings- och tillsynsuppgifter, så att personalen erhåller de befogenheter som erfordras för uppgifternas effektiva fullgörande.

Utskottet vill slutligen framhålla angelägenheten av att kustbevakningens och polisens uppgifter i här berörda hänseenden i större utsträckning än för närvarande samordnas, så att dubbelarbete och oklarheter i kompetenshänseende begränsas i den omfattning som är möjlig. Det ankommer i första hand på generaltullstyrelsen och rikspolisstyrelsen att svara för en sådan samordning.

dels att utskottet bort hemställa,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 398 och II: 443 i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om översyn av de författningar, genom vilka kustbevakningspersonalen ålagts övervaknings- och tillsynsuppgifter, så att personalen erhåller de befogenheter som erfordras för uppgifternas effektiva fullgörande.