



KUNGL. ÖRLOGSMANNASÄLLSKAPET  
Royal Swedish Society of Naval Sciences

2015-08-10

Utrikesdepartementet  
103 33 Stockholm

### **Yttrande SOU 2015:10 Gränser i havet**

Kungl. Örlogsmannasällskapet (KÖMS) som grundades 1771, är en av de kungliga akademierna i landet. Akademiens syfte är att följa och aktivt verka för utvecklingen av sjökrigsvetenskapen och sjöväsendet i allmänhet. Vi har ombetts att yttra oss över betänkandet SOU 2015:10 Gränser i havet, med fokus på förslagen i kapitel 3-6 samt kapitel 9.

KÖMS betänkande överlämnas.

### **Sammanfattning**

KÖMS anser att utredningen kan ligga till grund för en förändring av lagstiftningen rörande svenska gränser.

Förslaget att inrätta en angränsande zon längs Sveriges kust utanför territorialhavet i enlighet med möjligheterna i UNCLOS artikel 33 ger en angelägen förbättring av rådande möjligheter att utöva kontroll till sjöss.

Förslaget kommer att göra det möjligt för svenska myndigheter att genomföra en utökad myndighetsutövning syftande till att kontrollera, förhindra och bestraffa överträdelser inom svensk territorium som rör tullar, skatter, invandring och hälsoskydd. Vidare att skydda det marina kulturarvet. Förslagen ligger väl i tiden för att kunna beivra ökad kriminalitet, illegal invandring och brott mot de marina kulturarvet i en tid med ökade tekniska möjligheter även för privatpersoner att kunna dyka ned till stora djup för att utforska marinhistoriskt intressanta vrak.

Uppdateringen av baslinjepunkterna är en angelägen åtgärd även om de geografiska positionsförändringarna i de allra flesta fall endast är marginella. En fast myndighetsutövning inte minst avseende kränkningar till sjöss och i luften kanske med vapeninsatser som följd, kräver att eventuella överträdelser kan relateras till exakta gränser för svenskt territorium. Det är viktigt att gränserna finns tillgängliga i digitala sjökort och flygkartor för att därmed kunna vara tillgängliga i stridsledningssystemen ombord i svenska stridsfartyg och flygplan.

Utredningens påpekande att de nya föreslagna gränserna kan användas som beslutsunderlag i stället för, som idag, beslutsstöd av Försvarmakten och Kustbevakningen är en viktig konsekvens av utredningen som bör kunna leda till en fast och stringent myndighetsutövning.

Det åligger idag Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen att förhindra eller straffa brott rörande införsel till och utförsel från landet av varor och tjänster. Enligt ansvars- och likhetsprincipen åligger det således samma myndigheter att vid kris eller under krig genomföra samma uppgifter. Det är en brist att utredningen inte behandlar uppgifterna under kris och krigstillstånd samt klarlägger hur krigskontraband ska hanteras och de resurser som detta kan komma att kräva.

KÖMS föreslår att utredarens förslag att ge Lantmäteriet i uppdrag att på kartunderlag åskådliggöra den ungefärliga gränsen mellan allmänt vattenområde och enskilt vatten även ska innehålla ett tilläggsuppdrag. Tilläggsuppdraget bör vara att klarlägga Försvarsmaktens eventuella ansvar för skador på en fastighet i vid bemärkelse vid vapeninsatser mot främmande undervattensverksamhet inom inre vatten.

Utredningen har visat på utökade behov av samordning av den maritima verksamheten inom Sverige varför KÖMS föreslår att en minister (benämnd marin- och sjöfartsminister) med utpekat samordningsansvar för de maritima frågorna utses inom statsrådsberedningen.

### Kapitel 3

KÖMS biträder utredarens uppfattning att de geografiska koordinaterna för fastställande av svenska baslinjer som anges i författningstext ska gälla vid rättskipning i Sverige och i svenska myndigheters övriga arbete. Tillgänglighet till dessa koordinater för allmänheten och för främmande makt i form av allmänt kartmaterial och kostnadsfritt i digitalt format direkt vid ikraftträdandet av lagstiftningen understryks. KÖMS förutsätter vidare att koordinaterna redovisas i Underrättelser för Sjöfarande (UfS), i internationella dokument t ex Notices to Mariners (NtM) och i motsvarande nationella och internationella dokument för flygtrafiken.

KÖMS delar utredarens uppfattning om lämpligheten att utnyttja en enhetlig lågvattenlinje på -0,5 meter i RH 2000 längs hela svenska kusten som referensnivå vid identifiering av lämpliga baslinjepunkter för att beräkna territorialhavets bredd.

Utredningens val av inmätta och beräknade baslinjepunkter förefaller vara rimligt och att presentera baslinjepunkterna i ett tabellverk ger en uppskattad tydlighet.

KÖMS anser det vara en brist att kapitlet inte diskuterar och förtydligar vad som ska räknas som Sveriges inre vatten. Detta framgår dock av förslaget till lag om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner på sidan 25 § 4 (vattenområdena i havet och på land innanför baslinjerna), men borde ha redovisats redan inom kapitel 3. Begreppet inre vatten förklaras tydligt under 7.2.1.

Slutligen delar KÖMS utredarens uppfattning att det borde övervägas att samla ansvaret för alla tekniska aspekter på Sveriges gränser såväl till sjöss som på land, så att Sverige entydigt kan leva upp till sina åtaganden i mellanstatliga avtal. Uppdelningen av ansvaret på flera myndigheter ger inte den stringens som gränsfrågor bör ha.

## Kapitel 4

Den exakta yttre gränsen för Sveriges sjöterritorium är viktig ur flera aspekter inte minst med hänsyn till det så tydligt försämrade säkerhetspolitiska läget i Östersjöregionen. För att mot andra nationer kunna hävda att kränkningar till sjöss eller i luften av sådan nations stridskrafter pågår eller har inträffat, och ytterst även att kunna utnyttja vapenmakt för att hävda territoriet, är kunskap om de exakta avgränsningslinjerna för svenskt territorium vital. Sådan information ska finnas tillgänglig i digitalt format i stridsledningssystemen ombord i svenska stridsfartyg och flygplan.

Av ovanstående skäl stödjer KÖMS utredningens uppfattning om det viktiga i att de nya koordinaterna skyndsamt deponeras hos FN och på annat sätt tydligt offentliggörs.

Vidare anser KÖMS det vara angeläget att då de nya baslinjerna har ändrats, bilaterala diskussioner med Norge, Danmark och Finland snarast kommer till stånd för att anpassa territorialhavsgränsen till de nya förhållandena. Särskilt angelägen är en sådan diskussion med Danmark om förhållandena i Öresund med anledning av detta sunds särskilda status.

Utredningens förslag att inrätta och numrera territorialpunkter är angeläget och att presentera punkterna i ett tabellverk ger en uppskattad tydlighet.

Vid en ekonomisk prioritering av resurser för sköta riksgränserna mot Norge och Finland på land, relativt riksgränsen till sjöss kusten runt, anser KÖMS att rikets yttre gräns till sjöss bör tydligt prioriteras före att sköta landgränsen mot dessa vänskapligt sinnade nationer. Risken för incidenter och kränkningar av främmande makt bedöms väsentligt högre vid riksgränserna till sjöss t ex i och i närheten av Öresund än risken för sådana incidenter eller kränkningar på land mellan Sverige – Norge – Finland.

## Kapitel 5

KÖMS stöder utredarens förslag att en angränsande zon om högst 24 distansminuter inrättas utanför territorialhavet längs den svenska kusten räknat från baslinjen. Vidare att svenska myndigheter ges befogenheter att fullt ut utnyttja de rättigheter i den angränsande zonen som UNCLOS medger. Det är viktigt att Sverige snarast efter zonen inrättande ratificerar UNESCO:s konvention om kulturarv under vatten som trädde i kraft 2009.

Utredarens förslag ligger väl i tiden för att kunna beivra ökad kriminalitet, illegal invandring och brott mot de marina kulturarvet i en tid med ökade tekniska möjligheter även för privatpersoner att kunna dyka ned till stora djup för att utforska marinhistoriskt intressanta vrak. Det senare är särskilt angeläget i Östersjöns bräckta vatten där vrak inte förstörs av skeppsmask.

Även om zonen kan betraktas som en ”poliszon” för att förhindra överträdelser av lagar om tullar, skatter mm, belägen innanför gränsen för Sveriges ekonomiska zon, så innebär inrättande av zonen de facto en rejäl utökning av det område som ska kontrolleras/övervakas. Även om kuststaten själv väljer ambitionen i utövandet av de rättigheter som zonen ger upphov till, så innebär inrättandet av zonen i sig en ambitionsökning. Rent tekniskt torde det vara svårt att med kvalité med Försvarens befintliga radarstationer (som oftast är belägna på öar

innanför baslinjen eller t.o.m. på fastlandet) övervaka 12 distansminuters territorialhav plus 12 distansminuters angränsande zon. Samma förhållande råder redan dag då inte heller hela den ekonomiska zonen kan kontrolleras/övervakas med stationära radarstationer. Risken är därför hög att kontrollen/övervakningen av den angränsande zonen blir gles och sporadisk.

När jurisdiktionen utökas så borde inrättande av zonen även följas av en diskussion om resurser för att kontrollera/övervaka och vid behov för att kunna lagföra. Sannolikheten är hög för att den myndighet (Kustbevakningen?) som kommer att tilldelas uppgiften att kontrollera den angränsande zonen, återkommer till regeringen genom att kräva extra resurser för att kunna utföra uppgiften.

Det reser frågan om med vilka befogenheter som ansvarig myndighet ska kunna ingripa i den angränsande zonen. Under förutsättning att Kustbevakningen tilldelas ansvaret för myndighetsutövningen i den angränsande zon, så är dess mandat i dag inte tillräckliga för att effektivt kunna beivra brott enligt lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP). Den frågan måste utredas särskilt, men för att lagstiftningen om den angränsande zonen inte ska bli tandlös och för att Polismyndigheten inte ska komma att begära extra resurser, så måste en lösning initieras i närtid.

Polismyndigheten har idag inte de resurser som krävs för fast myndighetsutövning vare sig inom territorialhavet eller i angränsande zon. En rimlig lösning är därför att Kustbevakningen ges fulla polisiära befogenheter inom svenskt territorialhav och angränsande zon men **inte** innanför baslinjen. Polismyndigheten borde överta Kustbevakningens uppgifter innanför baslinjen. Redan namnet Kustbevakningen, antyder att myndighetens jurisdiktion borde ligga utanför kusten och inte på inre vatten. En sådan uppdelning av ansvaret mellan Polismyndigheten och Kustbevakningen skulle kunna frigöra en del av Kustbevakningens resurser från uppgifter som t ex ingripande mot sjöfylleri inomskärs, för att i stället utnyttjas fullt ut inom räddningstjänst, kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet till sjöss inom territorialhavet, i angränsande zon och inom ekonomisk zon. En sådan ansvarsuppdelning är naturligt och skulle ge både stringens och tydlighet i myndighetsutövningen.

Under kapitlet 5.7.1 beskrivs de förhållanden som rör införsel till och utförsel från landet av varor och tjänster. Där framgår att det åligger Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen att förhindra eller straffa brott rörande det ovan nämnda områdena. Enligt ansvars- och likhetsprincipen åligger det således samma myndigheter att vid kris eller under krig genomföra samma uppgifter. Det är en brist att kapitlet inte behandlar uppgifterna under kris och krigstillstånd samt klarlägger hur krigskontraband ska hanteras och de resurser som detta kan komma att kräva.

## Kapitel 6

KÖMS delar utredarens uppfattning om att författningstexterna i kontinentalsockellagen och lagen om Sveriges ekonomiska zon samt tillhörande förordningar renodlas och införs i ny lag om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. En sådan åtgärd undanröjer de otydligheter i gällande lagstiftning som i dag råder.

Utredarens förslag att de yttre avgränsningslinjerna för kontinentalsockeln och för Sveriges ekonomiska zon ska beskrivas med koordinater i tabellverk biträds.

## Kapitel 7

Enligt utredaren finns det ingen koppling mellan begreppen inre vatten och enskilt vatten. Inre vatten som begrepp inom havsrätten och fastigheter och dessa gränser saknar samband.

Rätten till oskadlig genomfart i territorialhavet och enskilt vatten har belysts och en jämförelse görs här med allemansrätten. Men där allemansrätten beskriver skyldigheten att visa hänsyn till fastighetsägaren och minimera skador, saknas i utredningen en skrivning om vilka förutsättningar som gäller t ex vid Försvarmaktens vapeninsatser mot främmande undervattensverksamhet på enskilt vatten beläget inom inre vatten.

KÖMS förutsätter att Försvarmakten har rätt att genomföra vapeninsatser utan föregående information till fastighetsägaren eller att efteråt ansvara för eventuella skador på fastigheten i vid bemärkelse t ex fysiska skador eller skador på fiskebestånd etc.

Med anledning av ovanstående brist i utredningen, föreslår KÖMS att förslaget att ge Lantmäteriet i uppdrag att på kartunderlag åskådliggöra den ungefärliga gränsen mellan allmänt vattenområde och enskilt vatten även ska innehålla ett tilläggsuppdrag. Tilläggsuppdraget bör vara att klarlägga Försvarmaktens eventuella ansvar för skador på en fastighet i vid bemärkelse vid vapeninsatser mot främmande undervattensverksamhet inom inre vatten.

Inom inre vatten kan som bekant vapeninsatser genomföras utan föregående varning vilket innebär höga krav på snabbhet. Någon information om förhållandet till en enskild fastighetsägare torde inte medhinnas.

## Kapitel 9

KÖMS stöder utredningens förslag om en svensk databas med geografiska koordinater för de internationella havsgränserna och att göra informationen tillgänglig i digitalt format i form av tabellverk och i digitala sjökort.

## Övrigt

Utredningen SOU 2015:10 Gränser i havet är välskriven och angelägen. Förslagen bör implementeras snarast och erforderliga samtal med berörda grannländer bör utan dröjsmål upptas syftande till anpassa territorialhavsgränserna till de nya förhållandena.

Utredningen har även visat på hur många myndigheter och därmed olika departement samt organisationer som har myndighetsansvar och uppgifter inom Sveriges sjöterritorium. Det är bara ett exempel på hur Sverige valt att sprida myndighetsansvaret för de marina frågorna.

KÖMS yttrade sig även över Betänkandet SOU 2012:48 Maritim samverkan. Ett av de bärande förslagen i den utredningen var att skapa ett råd för maritim

samverkan MARSAM för att skapa den strategiska överblick som staten saknar och för att strategiskt inrikta den maritima verksamheten.

Vår uppfattning var då, och är fortfarande, att ett sådant råd under ledning av statssekreterarna i närmast berörda departement är ett steg i rätt riktning, men ändå inte är tillräckligt nyskapande för att säkerställa att efterfrågad samordning de facto kommer till stånd och regelmässigt utövas mellan skilda departement och myndigheter.

KÖMS uppfattning är att det krävs ett ensat ”befäl” inom regeringen i de maritima frågorna och förordar att en egen minister (benämnd marin- och sjöfartsminister) med utpekat samordningsansvar för dessa ärenden utses inom statsrådsberedningen. En sådan minister bör inte enbart samordna statens resurser inom hela det maritima området utan även ges samordningsansvar för infrastrukturella frågor, forskning och utveckling samt sjöfartsfrågor i ett större perspektiv.

Detta kan verka något pretentiöst men man skall betänka att Sveriges välstånd har byggts på frihandels grund och att export- och importvaror till ca 90 % går via sjöburna transporter. Sjöfarten, inkluderande statens egna maritima förmågor med den maritima säkerhet de bidrar till, utgör därmed en viktig förutsättning för en fortsatt utveckling av Sveriges välstånd. En ökad och långt driven samordning inom området kan därmed också utgöra en tillväxtmotor för hela landet som bör ges högre fokus än vad den har idag.



Bo Rask  
Akademiens sekreterare