

Övervakning av svenskt sjöterritorium

Rationell samverkan eller vattentäta skott?

Niklas Wiklund

Abstract

This bachelor thesis deals with the collaboration between the Swedish Armed Forces and the Swedish Coast Guard. Ever since 1987, there has been a political ambition that the Armed Forces and Coast Guard should cooperate more closely in the field of maritime surveillance. These goals have not been achieved despite political decisions and the authorities jointly developed objectives. To identify the underlying reasons, I have applied Allison's three different theories on this case. The main outcome of the analysis shows that the reason why the objectives have not been achieved, can be found in the fact that the Swedish Armed Forces and the Swedish Coast Guard have not succeeded in translating the objectives into practical action. Furthermore, the reason for lack of practical action is likely to be found in the fact that the two authorities have different needs and thus different levels of ambition. Additionally, there is also a secondary reason, which can be traced to the lack of follow up from a political level.

Nyckelord: Samverkan, Myndighetssamverkan, Försvarsmakten, FM, Kustbevakningen, KBV, Marinen, Sjöövervakning, Allison & Zelikow, Sjöövervakningsrådet.

Antal ord:
10.003

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Definitioner.....	2
1.3	Problemformulering	2
1.4	Syfte och frågeställning.....	3
1.5	Avgränsningar.....	3
1.6	Tidigare forskning.....	4
1.7	Disposition.....	5
2	Metod	6
2.1	Tillvägagångssätt	6
2.2	Källmaterial	7
2.2.1	Primärkällor	7
2.2.2	Sekundärkällor	7
2.2.3	Kritik.....	8
3	Teori	9
3.1	Teorigrund	9
3.2	Modell I - Det rationella perspektivet	10
3.2.1	Operationalisering	11
3.3	Modell II - Myndighetsperspektivet.....	12
3.3.1	Operationalisering	13
3.4	Modell III – Det politiska perspektivet	13
3.4.1	Operationalisering	14
4	Analys och diskussion	16
4.1	Analys utifrån det rationella perspektivet.....	16
4.2	Analys utifrån det politiska perspektivet.....	20
4.3	Analys utifrån myndighetsperspektivet.....	24
5	Resultat och avslutande diskussion	30
5.1	Resultat utifrån analysen av de olika perspektiven.....	30
5.1.1	Det rationella perspektivet	30

5.1.2	Det politiska perspektivet	31
5.1.3	Myndighetsperspektivet.....	32
5.2	Slutsatser och svar på forskningsfrågan	32
5.3	Fortsatt forskning	34
6	Referenser	35

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Ett av folkrättens grundläggande kriterier för en självständig stat är att den ska ha kontroll över sitt territorium. Det medför även en rättighet att hävda sitt territorium gentemot andra stater¹. En grundläggande förutsättning för att kunna göra det är att staten har kontroll över sina gränser, sitt sjöterritorium och luftrum.

För att kontrollera och övervaka vårt svenska sjöterritorium² har Sverige två maritima myndigheter, Försvarmakten och Kustbevakningen, där man har delat ansvaret mellan myndigheterna för att lösa militära respektive civila uppgifter. Då de båda myndigheterna verkar på hav och i skärgård har myndigheterna enligt respektive förordning vissa överlappande uppgifter, där övervakning av sjöterritoriet är en.^{3 4}

I en jämförelse med våra grannländer i Östersjöregionen har Sverige valt en något annorlunda lösning för kustbevakningsuppgiften. I Norge och Danmark utgör kustbevakningen en integrerad funktion inom respektive marin men Sverige har som beskrivits valt att ha två separerade statliga maritima myndigheter.⁵

På politisk nivå har frågan om en effektivisering av statens maritima resurser aktualiserats vid ett flertal tillfällen. Första gången man kan finna sådana ambitioner i offentligt tryck är i kustbevakningskommitténs betänkande från 1989 inför att Kustbevakningen blev en egen myndighet.⁶

Försvarsberedningen lämnade 2006 ifrån sig en särskild rapport. I den pekade beredningen på att statens maritima resurser kan effektiviseras, framför allt genom en utökad samordning mellan Försvarmakten och Kustbevakningen.⁷

¹ Bring, Ove och Körlof, Anna, *Folkrätt för Totalförsvaret – tredje upplagan 2002*, Stockholm: Försvarshögskolan och Norstedts Juridik. (Sid 17)

² Svenskt territorium sträcker sig 12 NM (ca 23 kilometer) ut från baslinjen som är en fastställd linje efter kusten inkluderat de yttersta skären.

³ SFS 2007:1266 *Förordning med instruktion för Försvarmakten*

⁴ SFS 2007:853 *Förordning med instruktion för Kustbevakningen*

⁵ SOU 2012:48, *Maritim Samverkan* (2012), Stockholm: Regeringskansliet.

⁶ SOU 1989:26, *Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen*, Stockholm: Regeringskansliet.

⁷ Ds 2006:1, *En strategi för Sveriges säkerhet Försvarsberedningens förslag till reformer* (2006), Stockholm: Regeringskansliet.

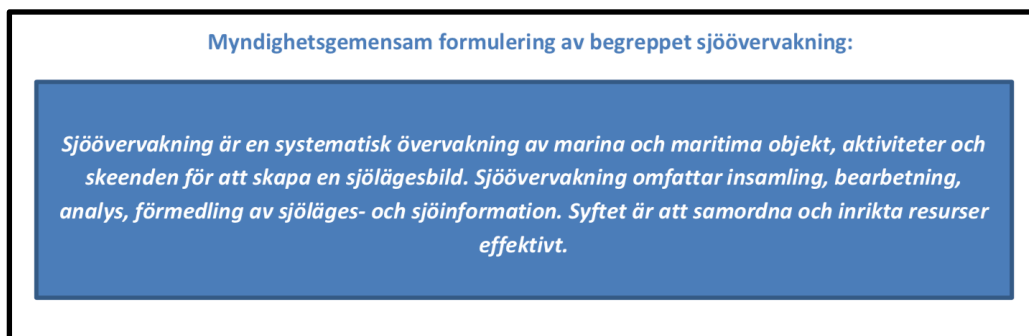
Några år senare utfärdade regeringen ett kommittédirektiv till en särskild utredare att analysera och därefter föreslå åtgärder hur samordningen av statens maritima resurser skulle kunna effektiviseras.⁸

Utredningens slutrapport presenterades av den särskilda utredaren Jan Hyllander i Visby under Almedalenveckan i juli 2012.⁹

Ovanstående utgör ett axplock av de politiska ambitionerna inom området under drygt 30 års tid. Sammantaget pekar de tydligt på behovet av utökad samverkan mellan myndigheterna Försvarmakten och Kustbevakningen i syfte att uppnå ett mer rationellt nyttjande av statens resurser.

1.2 Definitioner

Definitionen av begreppet sjöövervakning, samt förklaring av skillnaden mellan sjöinformation och sjölägesbild.¹⁰



1.3 Problemformulering

Baserat på ovanstående bakgrundsbeskrivning kan man konstatera att den politiska nivån anser att samordningen av statens maritima resurser inom sjöövervakningsområdet bör effektiviseras, något som har framkommit i en rad olika politiska dokument under en lång tid. Statens ekonomiska medel är ändliga och därav finns det ett politiskt incitament för att resurserna ska nyttjas rationellt och kostnadseffektivt när så är möjligt.

⁸ Kommittédirektiv 2010:43, *Utökad samverkan och samordning av Sveriges maritima resurser (2011)*. Stockholm: Forsvarsdepartementet.

⁹ SOU 2012:48, *Maritim Samverkan (2012)*, Stockholm: Regeringskansliet.

¹⁰ Kustbevakningen 2016, *Nationell strategi för sjöövervakning*, 2016-04-22

Trots styrningar så har försvarsmaktens och kustbevakningens resurser inte samordnats enligt de direktiv som den politiska nivån under lång tid har efterfrågat och gett direktiv om i olika rapporter och regeringsbeslut, det senaste daterat 2014.¹¹

1.4 Syfte och frågeställning

Syftet med detta arbete är att undersöka varför de maritima resurser som myndigheterna Försvarsmakten och Kustbevakningen förfogar över inte samordnas i enlighet med politiska direktiv.

Det kan finnas en rad olika förklaringar till varför det förhåller sig så. Därmed är det sannolikt svårt att finna en enda absolut sanning, inte minst baserat på att det inom området finns en lång historik som beroende på vilken av de teoretiska modellerna som används för analysen - kan komma att ge olika förklaringar. Det viktiga blir således att försöka skapa en så säker kunskap som möjligt genom att nyttja såväl empiri som logik, och slutligen jämföra utfallet från respektive analysmodell.^{12 13}

Forskningsfrågan som ska besvaras i detta arbete är:

- **Vilka är de bakomliggande orsakerna till att försvarsmaktens och kustbevakningens resurser för sjöövervakning inte samordnas på ett rationellt sätt i enlighet med politiska direktiv och myndigheternas målsättningar?**

1.5 Avgränsningar

Forskningen avgränsas till att endast studera *samverkan inom området sjöövervakning* då arbetet annars skulle riskera att bli för omfattande för att kunna hanteras inom ramen för uppsats omfång.

¹¹ Regeringsbeslut 6 Fö2014/1285. Uppdrag till Försvarsmakten och Kustbevakningen att utreda möjligheter till utökad samverkan avseende övervakning av sjöterritoriet och sjörörlig logistik (2014-07-10). Stockholm: Försvarsdepartementet.

¹² Thurén, Vetenskapsteori, sid 9.

¹³ Thurén, Vetenskapsteori, sid 21.

1.6 Tidigare forskning

I ansatsen att finna tidigare forskning inom området så har det inte varit möjligt att finna något arbete som direkt berör den frågeställning som studien avser att avhandla. En tidigare studie på temat maritim samverkan har dock gått att finna. Forskningen har förvisso en annan ansats då den i första hand avhandlar begreppet ”maritime security” och endast till del tar upp området sjöövervakning. Författarens förslag på vidare forskning stämmer i vissa delar överens med ämnet för denna uppsats, d.v.s. att studera de bakomliggande orsakerna till varför samordningen mellan myndigheterna brister.¹⁴

I sitt förslag till vidare forskning pekar Lagerdahl på två aspekter som är relevant för den aktuella studien. Det ena är att det kan finnas legala hinder för utökad samverkan mellan myndigheterna.

Det finns en nyansskillnad i huvuduppgiften men båda myndigheterna har likvärligande uppgifter men olika befogenheter. I detta legala utrymme finns behov av att undersöka varför fördelning är som den är och om förändringar bör eller kan göras. Varför ges politiska mål om samarbete när myndigheterna pekar på att de begränsningar som finns är till följd av politiska beslut?

Den andra aspekten är att studera tjänstemännens roll och betydelse när det kommer till genomförande av beslut. Det kan vara särskilt intressant att i den aktuella studien, i samband med analys utifrån modell II (myndighetsperspektivet) beakta denna faktor. Särskilt när det kommer till eventuell utebliven implementering av politiskt fattade beslut.¹⁵

Betydelsen av tjänstemännens roll för genomförandet av de politiska besluten har påvisats. Dock krävs en mer djuplodande undersökning av inställningen till samarbete mellan Marinen och Kustbevakningen för att kunna klargöra relationen mellan organisationerna och bestyrka de påståenden som gjorts i denna uppsats.

¹⁴ Lagerdahl, Philip 2010. *Maritim Samverkan – En fråga om samarbete*. Stockholm: Försvarshögskolan.

¹⁵ Ibid sid 35

1.7 Disposition

Den aktuella studien omfattar fem kapitel samt en referensförteckning.

Första kapitlet – *Inledning* – har som syfte att sätta studien i ett sammanhang genom att ge en bakgrund till valet av att analysera just detta ämnesområde. Här formuleras problemet samt frågeställningen. I denna del finns även avgränsningar beskrivna.

Andra kapitlet – *Metod* – beskriver det tillvägagångssätt som har valts för studien, för att på ett strukturerat och vetenskapligt sätt kunna besvara de övergripande frågeställningarna. I kapitlet framgår också vilken typ av källor som har använts för empirin. Här finns också en tillhörande diskussion där eventuella svagheter i studien kritiseras.

Tredje kapitlet – *Teori* – omfattar en beskrivning av de teorier som används för studien, i detta fall Allison's samtliga tre modeller. Varje beskrivning avslutas med en operationalisering för att kunna nyttja modellen på ett effektivt sätt utifrån att frågeställningarna sedermera ska kunna besvaras.

Fjärde kapitlet – *Analys och Diskussion*– utgör den största delen i studien. I den här delen sker analysen samt en kortare diskussion. Här besvaras de frågor som har fallit ut i samband med operationaliseringen av teorin.

Femte kapitlet – *Resultat* – kommer att besvara de övergripande forskningsfrågorna. Därefter redovisas slutsatser baserat på vad som framkommit av analys och diskussion. Kapitlet avslutas med att föreslå vidare forskning inom området.

Referensförteckningen – redovisar det källmaterial som har använts vid uppsatsens skrivande.

2 Metod

2.1 Tillvägagångssätt

Den aktuella studien har genomförts som en fallstudie där *myndighetssamverkan* utgör fallet som står i centrum. Forskningen utgår från en befintlig teori vilket innebär att fallet kommer att vara teorikonsumerande.¹⁶

Forskningen utgår från ett känt problem och med hjälp av teoretiska modeller kommer den försöka finna svar på forskningsfrågan om varför det förhåller sig så, d.v.s. vilka är de bakomliggande orsakerna till problemet.

Inledningsvis genomförs en kvalitativ textanalys av Allison's samtliga tre förklaringsmodeller som avses användas i arbetet. Syftet med denna inledande analys är att förklara modellerna samt dess användning på ett för läsaren lättbegripligt sätt. Modellerna samt dess användning i detta arbete förklaras mer utförligt i kapitel 3.¹⁷

Därefter tillämpas operationaliseringar av de tre teoretiska analysmodellerna. Det innebär att den teoretiska definitionen omsätts till olika indikatorer, anpassat för just det aktuella fallet och dess frågeställning.¹⁸

Slutligen appliceras empirin i en analys och en diskussion utifrån de teoretiska modellerna för att komma fram till ett resultat som ska kunna besvara forskningsfrågan.

De tre olika modellernas benämningar är anpassade för det aktuella fallet och respektive perspektiv. Här definieras även vem eller vilka som representerar respektive aktör.

I syfte att erhålla en tydligare röd tråd genom uppsatsen så analyseras det politiska perspektivet (modell III) före myndighetsperspektivet (modell II).

Modell I: Aktören - Det rationella perspektivet

Här är aktörerna en fartygschef eller befälhavare (motsv.) på fartyg inom Försvarmakten respektive Kustbevakningen. Ett antagande är att individer på denna nivå och befattning har god kunskap om verksamhetens behov och förutsättningar. En utgångspunkt för detta är att individernas primära fokus ligger på att lösa sina respektive

¹⁶ Esaiasson, Peter m.fl. 2017. *Metodpraktikan*. Stockholm: Bokförlaget Wolters Kluwer. Sid 42.

¹⁷ Allison, Graham & Zelikow, Philip 1999. *Essence of decision – Explaining the Cuban missile crisis*. New York: Bokförlaget Addison Wesley Longman.

¹⁸ Esaiasson, Peter m.fl. 2017. *Metodpraktikan*. Stockholm: Bokförlaget Wolters Kluwer. Sid 56.

arbetsuppgifter på det mest rationella sättet, utan att vara färgad eller låst av vare sig politik eller byråkrati inom respektive myndighet.

Modell III: Aktören - Det politiska perspektivet

Här är aktörerna den politiska nivån i form av regering och riksdag. I samband med intervjuer representeras aktören av politiker från olika riksdagspartier som under lång tid har arbetat med frågor inom detta ämnesområde.

Modell II: Aktören – Myndighetsperspektivet

Här är aktörerna myndigheterna Försvarmakten och Kustbevakningen. I samband med intervjuer representeras myndigheterna av en officer eller tjänsteman på en hög nivå där individen är centralt placerad i någon typ av ledningsfunktion.

För att finna svaret på forskningsfrågan kommer problemet att belysas utifrån samtliga tre perspektiv. Det rationella perspektivet kommer i första hand att utgöra en referens att utgå från inför analysen utifrån de övriga två perspektiven.

2.2 Källmaterial

I mitt arbete avser jag nytta både skriftliga källor och intervjuer för att erhålla en tillräckligt stark och nödvändig empiri för forskningen. Här nedan redovisas forskningens primär- och sekundärkällor

2.2.1 Primärkällor

I huvudsak baseras forskningen på styrande dokument som alla i olika grad bedöms ha direkt eller indirekt inverkan på den frågeställning jag avser undersöka. Det handlar om politiska styrdokument, regleringsbrev, instruktioner och offentliga utredningar (SOU). Utöver dessa kommer de båda myndigheternas interna styrdokument inom det aktuella området att användas för empirin.

Utöver detta kommer ovanstående skriftliga källor att kompletteras med ett antal intervjuer av befattningshavare inom såväl politiken som hos myndigheterna. Dessa intervjuer kommer bedömt att utgöra ett viktigt tillskott för att kunna förfinas analysen och öka precisionen när forskningsfrågan ska besvaras.

2.2.2 Sekundärkällor

Som sekundärkällor avser jag använda artiklar inom det aktuella området i syfte att kunna sätta in min undersökande text i ett större sammanhang.

2.2.3 Kritik

Målsättningen är att försöka erhålla en robust empiri för att i analysen kunna finna de bakomliggande orsakerna till varför samverkan mellan myndigheterna brister. Jag är väl medveten om komplexiteten i denna frågeställning. Detta i synnerhet i samband med analysen utifrån Allison's modell I och II (*det rationella respektive myndighetsperspektivet*) eftersom svaren från myndighetsföreträdarna på olika nivåer möjligen kan komma att stå emot varandra beroende på vilken tillhörighet respektive individ har. Men samtidigt kan det utgöra en styrka i analysen då orsakerna belyses från olika håll inom respektive modell.

Uppsatsens omfattning medger inte en fullständig analys utifrån det politiska perspektivet. Detta skulle kräva att befattningshavare från samtliga politiska partier från olika tidsperioder skulle behöva intervjuas.

Samma problem gäller myndigheterna. För att erhålla ett mer komplett perspektiv skulle intervjuunderlaget behöva vara större.

Då detta inte är möjligt avser jag göra ett begränsat antal intervjuer med vad jag anser är lämpliga individer. Intentionen är att trots det begränsade underlaget ändå ska ge en tydlig indikation på huruvida det finns en politisk maktkamp runt denna fråga, samt huruvida myndigheterna agerar nytto-maximerat.

3 Teori

3.1 Teorigrund

I forskningen nyttjas Allison's samtliga tre analysmodeller som har nyttjats för analys av Kubakrisen 1962 och som har förklarats utförligt i boken *Essence of Decision*.¹⁹

I tidigare forskning där Allison's analysmodell har stått i centrum som teori, så har man ofta enbart använt två av hans tre analysperspektiv. Här kommer samtliga tre perspektiv att nyttjas då alla tre i högsta grad är användbara på det specifika fallet då det omfattar rationella aktörer, myndigheternas inre liv samt politik där det kan finnas ett mått av politisk maktkamp inblandad.

Att belysa frågan ur samtliga tre perspektiv kommer sannolikt att leda till en mer mångfacetterad analys och därmed också till bättre precision i slutsatserna.

Som nämnts tidigare så är Allison's tre analysperspektiv översatta till svenska begrepp, vilket gör att de blir bättre anpassade för just denna fallstudie.

Model I: The Rational Actor (Det rationella perspektivet)

Model II: Organizational Behaviour (Myndighetsperspektivet)

Model III: Governmental Politics (Det politiska perspektivet)

Genom analys utifrån **det rationella perspektivet** kommer modellen att förklara vad som vore det mest relevanta agerandet utifrån respektive myndighets möjlighet att lösa sina respektive uppdrag på ett rationellt och effektivt sätt. En utgångspunkt för analysen är hur en befattningshavare längst ut i organisationen betraktar sakernas tillstånd för att erhålla en bild av det rationella perspektivet.²⁰

Genom analys utifrån **myndighetsperspektivet** kommer modellen förklara respektive myndighets drivkraft eller egenintresse i den specifika frågan, dvs. ”what’s in it for me”. Det kan även handla om att sätta frågeställningen i ett historiskt perspektiv med den aktuella aktören i centrum. Det finns inom olika myndigheter djupt rotade kulturer som sannolikt kommer att påverka vägval och retorik.²¹

¹⁹ Allison, Graham & Zelikow, Philip 1999. *Essence of decision – Explaining the Cuban missile crisis*. New York: Bokförlaget Addison Wesley Longman.

²⁰ Ibid. Sid 13.

²¹ Ibid. Sid 143.

Genom analys utifrån *det politiska perspektivet* så kommer modellen fånga upp och förklara de bakomliggande politiska drivkrafterna till fattade beslut.²²

Nedan förklaras respektive modell mer ingående.

3.2 Modell I - Det rationella perspektivet

Att fatta sina beslut baserat på rationella val är enligt Allison en naturlig utgångspunkt eftersom det tar sitt avstamp från de målsättningar aktören har vid tidpunkten för beslutet.²³

Genom att utgå från målsättningarna så kommer aktören att vidta de åtgärder som krävs för att på ett så snabbt sätt som möjligt uppnå mest och bäst effekt. Aktören kommer även att överväga olika alternativ och vägval med tillhörande konsekvensbeskrivningar innan det slutgiltiga, medvetna och mest kostnadseffektiva beslutet fattas.²⁴

Ett problem med denna teori är att ovanstående endast är möjligt om det är en fullt ut enad aktör (monolit) som agerar, vilket sällan är fallet inom varken myndigheter eller inom politiken.

Detta är dock ett mindre problem då modellen inte kommer att användas fullt ut, utan istället enbart använda det rationella perspektivet som en utgångspunkt och bas för att kunna jämföra med utfallet från de två övriga modellerna. Därefter är ambitionen att komma fram till huruvida man på den politiska beslutsfattande nivån samt den genomförande myndighetsnivån förhåller sig till det som vore det mest rationella vägvalet.

Det rationella perspektivet kommer i denna undersökning att ta sitt avstamp från en rad olika dokument. Ett antagande i denna forskning är att motivet med att eftersträva utökad samverkan mellan myndigheterna är rationellt och därmed kostnadseffektivt.

För att verifiera att direktiven till myndigheterna är det mest rationella och underförstått även de mest relevanta, så kompletteras analysen med ett antal intervjuer.

Intervjuobjekten är utvalda utifrån att de ska ha djup sakkunskap genom att de tjänstgör i den operativa verksamheten. De utgörs av representanter från de båda myndigheterna vilket ger ett täckande perspektiv. De har befattningar på lägre nivå vilket gör att de bedömt inte är låsta i sina åsikter till varken politiska beslut eller historisk organisationslogik på myndighetsledningsnivå, något som annars riskerar att vara begränsande.

²² Allison & Zelikow. *Essence of decision – Explaining the Cuban missile crisis*. Sid 255.

²³ Ibid. Sid 13

²⁴ Ibid. Sid 18

I sin teori lyfter Allison fram fem stycken frågeställningar som han menar utgör grunden för att kunna identifiera och förklara bakgrunden till de rationella besluten och vägvalen.

Dessa frågeställningar är följande (fritt översatt till svenska).²⁵

- Vilka är de huvudsakliga omständigheterna som aktören ser som hot eller möjligheter?
- Vilka är aktörens målsättningar?
- Vilka handlingsalternativ har aktören för att hantera situationen?
- Vilka är de strategiska fördelarna respektive nackdelarna med respektive handlingsalternativ?
- Vilket alternativ är det mest gynnsamma under rådande förutsättningar?

3.2.1 Operationalisering

För att kunna använda Allisons första modell på ett bra sätt för denna forskning så krävs det att frågeställningarna omsätts till fem för detta arbete mer applicerbara frågor.

- Vilka möjligheter finns för Försvarsmakten och Kustbevakningen avseende samordning mellan myndigheterna?
- Vilka målsättningar har Försvarsmakten respektive Kustbevakningen avseende uppgiften sjöövervakning?
- På vilka olika sätt kan respektive myndighet lösa uppgiften sjöövervakning?
- Vilka fördelar respektive nackdelar medför respektive sätt att lösa uppgiften sjöövervakning?
- Hur fungerar samverkan avseende sjöövervakning utifrån de förutsättningar som finns idag.

²⁵ Allison, Graham & Zelikow, Philip 1999. *Essence of decision – Explaining the Cuban missile crisis*. New York: Bokförlaget Addison Wesley Longman. Sid 389-390.

3.3 Modell II - Myndighetsperspektivet

I det perfekta systemet så skulle organisationer och myndigheter alltid agera rationellt och nytto-maximerat i enlighet med modell I, men så enkelt är det inte enligt Allison.²⁶

När en organisation eller en myndighet fattar beslut och presenterar dessa så ger det utåt sett ofta en bild av de är fattade i bred enighet, vilket givetvis också är organisationens avsikt. Man vill signalera handlingskraft och vilja.

Enligt Allison kan dock dessa beslut vara ett utfall av olika byråkratiska funktioner och/eller organisationslogik som finns inbyggd i den byråkrati som medvetet eller omedvetet präglar myndigheten. Det kan pressa beslut i en viss riktning som inte var den ursprungliga avsikten.

Wilhelm Agrell har även han berört denna fråga. Han menar att när staten fattar beslut som sedan ska genomföras av underorganisationer, i Sverige genom våra olika myndigheter, så innebär det att de underordnade myndigheterna har stor möjlighet att påverka fattade beslut. Dessa organisationer kan genom att ha en egen agenda driva beslut åt ett annat håll än vad staten hade för avsikt att göra.²⁷

Oaktat ovanstående så är det viktigt att belysa att organisationerna och myndigheterna som är inblandade trots allt är fokuserade på att hitta de bästa och mest optimala lösningarna på det övergripande problemet. Det här kan dock innebära att det i slutändan fattas beslut som är mindre medvetna än det som har varit den ursprungliga avsikten. Detta kan i sin tur sedan innebära att ledningen inte styr organisationen i rätt riktning eftersom interna rutiner tillsammans med flera olika viljor och olika uppfattningar om vilka som är de bästa vägvalen.²⁸

Här presenterar Allison förslag på fyra olika frågeställningar som kan appliceras för att kunna analysera den byråkratiska beslutsprocessen utifrån tillgängligt material.²⁹

- Vilka aktörer påverkar beslutet?
- Vilka möjligheter och begränsningar har aktören haft för att påverka beslutet?
- Vilka möjligheter och begränsningar har aktören haft att finna olika handlingsalternativ för beslutet?
- Vilka möjligheter och begränsningar har aktören haft att genomföra det valda alternativet?

²⁶ Allison, Graham & Zelikow, Philip 1999. *Essence of decision – Explaining the Cuban missile crisis*. New York: Bokförlaget Addison Wesley Longman. Sid 142.

²⁷ Agrell, Wilhelm 1985. *Alliansfrihet och atombomber*, Stockholm: Liber Förlag. Sid 26.

²⁸ Allison, Graham & Zelikow, Philip 1999. *Essence of decision – Explaining the Cuban missile crisis*. New York: Bokförlaget Addison Wesley Longman. Sid 143.

²⁹ Ibid. Sid 390.

3.3.1 Operationalisering

Myndighetsperspektivets grundfrågeställningar anpassas här nedan för att på ett begripligt och hanterbart sätt kunna analysera frågeställningarna utifrån försvarsmaktens respektive kustbevakningens perspektiv. Dessa båda myndigheter med sina intervjuande företrädare utgör i detta fallet aktörerna:

- Vilka aktörer ansvarar för och är delaktiga i att utforma sjöövervakningen av svenskt territorium?
- Vilka möjligheter och begränsningar har dessa aktörer haft för att påverka riktlinjerna för hur uppgiften ska lösas?
- Vilka möjligheter och begränsningar har dessa aktörer haft för att finna olika vägval avseende hur sjöövervakningen ska genomföras?
- Vilka möjligheter och begränsningar har dessa aktörer att verkställa dessa fastställda vägval?

3.4 Modell III – Det politiska perspektivet

Allisons tredje perspektiv är avsett för att analysera det interna spelet inom en statsapparat eller en annan stor organisation där beslutsprocesserna påverkas av en maktkamp mellan olika intressen inom den apparat eller organisation som ska fatta de avgörande besluten. Allison utgår från att beslutsfattandet i sådana apparater eller organisationer kräver flera olika aktörer vilket innebär att ledningen inte blir homogen.³⁰

Karaktäriserande för denna beslutsprocess är att interna maktkamper i de flesta fall kräver interna förhandlingar som i sin tur leder till kompromisser.

Huvudaktörerna samt de underliggande aktörerna kan ha olika agendor vilket innebär att de agerar med målsättningen att nå en framgång som stödjer den egna agendan. Ett problem med den här beslutsprocessen är att det slutgiltiga beslutet och styrningarna kan komma att divergera från de faktiska målsättningarna.

När man analyserar en beslutsprocess med hjälp av det interna maktkampsperspektivet är det enligt Allison viktigt att ta reda på *var* besluten fattas och *vilka aktörer* som har haft mest inflytande.³¹

³⁰ Allison, Graham & Zelikow, Philip 1999. *Essence of decision – Explaining the Cuban missile crisis*. New York: Bokförlaget Addison Wesley Longman. Sid 255-257.

³¹ Ibid. Sid 390.

Wilhelm Agrell menar i sammanhanget att historik är en annan viktig parameter att ta hänsyn till i analysen. Detta eftersom tidigare agerande mellan parterna sannolikt kommer att prägla kompromisserna.³²

Ovanstående perspektiv är särskilt intressant för den aktuella forskningen då den interna maktkampen inom politiken och över partigränserna sannolikt påverkar myndighetsstyrningen, fördelningen av uppgifter mellan de olika myndigheterna samt inte minst fördelning av mål och medel. Beslutsfattandet utifrån detta perspektiv sker genom förhandlingar, vilket i vissa fall skulle kunna innebära att utfallet kan leda till ett oförutsett resultat som inte gynnar den underliggande organisationen. Detta kan innebära att det rationella valet som vore bäst för organisationen undantrycks till förmån för förhandlingar och köpslående mellan aktörerna.

Det är viktigt att beakta att aktörerna i huvudsak företräder sin egen organisation vilket kan innebära att agerandet speglar det som respektive organisation anser vara viktigast för dem. Det är således inte alltid så att någon av spelarna går segrande ur sådana förhandlingar eftersom utfallet enbart kan vara ett resultat av själva spelet, i mitt fall det politiska spelet, som har föregått beslutet.

Även i detta analysperspektiv redovisar Allison fyra frågor som kan användas för att analysera perspektivet intern maktkamp.³³

- Vilka är aktörerna som har inflytande över beslutsprocessen?
- Vilka faktorer påverkar respektive aktörs uppfattning i frågan när beslutet utformas?
- Vilket inflytande hade respektive aktör på beslutet?
- Vilka forum och processer fanns tillgängliga för aktörerna för att samverka inför beslutet?

3.4.1 Operationalisering

Det politiska perspektivets grundfrågeställningar anpassas här nedan för att på ett begripligt och hanterbart sätt kunna analysera det politiska perspektivet. Aktörerna är den politiska nivån i form av regering och riksdag.

- Vilka aktörer har haft avgörande betydelse för direktiven till myndigheterna Kustbevakningen och Försvarmakten?
- Vilka faktorer påverkar aktörernas uppfattning runt frågan om samordningen mellan myndigheterna Försvarmakten och Kustbevakningen?

³² Agrell, Wilhelm 1985. *Alliansfrihet och atombomber*, Stockholm: Liber Förlag. Sid 27.

³³ Allison, Graham & Zelikow, Philip 1999. *Essence of decision – Explaining the Cuban missile crisis*. New York: Bokförlaget Addison Wesley Longman. Sid 390.

- Vilka möjligheter har aktörerna haft att påverka besluten som berör styrning av myndigheterna Försvarsmakten och Kustbevakningen?
- Vilka forum har funnits tillgängliga för aktörerna för att diskutera styrningen av myndigheterna Försvarsmakten och Kustbevakningen?

4 Analys och diskussion

4.1 Analys utifrån det rationella perspektivet

Vilka möjligheter finns för Försvarmakten och Kustbevakningen avseende sjöövervakning?

Då myndigheterna verkar inom den maritima arenan förfogar de båda myndigheterna över varsin flotta av fartyg. Kustbevakningen förfogar dessutom över tre stycken flygplan anpassade för sjöövervakning.³⁴

Mot bakgrund av detta kan man konstatera att det inom staten finns ett större antal plattformar som kan verka runt svensk kust, och som tillsammans med försvarsmaktens fasta sensorkedja bör kunna bidra till att över tiden upprätthålla en god bild av vad som händer och sker runt vår kust.³⁵

Vilka målsättningar har Försvarmakten respektive Kustbevakningen avseende uppgiften sjöövervakning?

Respektive myndighet har i grunden olika målsättningar vad avser uppgiften sjöövervakning. Försvarmaktens behov är i första hand militära vilket bland annat omfattar att upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet.³⁶

Kustbevakningens behov av sjöövervakning är knutet till civila uppgifter så som att bistå andra myndigheter i samband med bekämpning av brottslig verksamhet, fiskeritillsyn och miljötillsyn.³⁷

När Försvarmakten genomför sjöövervakning med fartyg till sjöss så används i huvudsak dedikerade enheter vars huvuduppgift är att upprätthålla och övervaka kontroll över svenskt sjöterritorium samt identifiera okända fartyg och båtar.³⁸

³⁴ Kustbevakningen <https://www.kustbevakningen.se/materiel--teknik/flygplan/>. Läst: 2018-04-30.

³⁵ Försvarmaktens radarstationer som återfinns längs den svenska kusten med syfte att kontrollera fartygsrörelser och annat av intresse på och över havet.

³⁶ SFS 2007:1266 *Förordning med instruktion för Försvarmakten*

³⁷ SFS 2007:853 *Förordning med instruktion för Kustbevakningen*

³⁸ Intervju med Peter Krönvik.

När Kustbevakningen är till sjöss med sina fartyg så har man aldrig en uttalad uppgift att genomföra sjöövervakning, istället upprätthåller man beredskap för olika eventualiteter så som miljöräddning, sjöräddning och annan myndighetsutövning.³⁹

På vilka olika sätt kan respektive myndighet lösa uppgiften sjöövervakning?

För att uppgiften sjöövervakning ska kunna lösas så krävs det att fartygsrörelser på havet är kända, vilket sker genom inhämtning av information på olika sätt. Därefter ska informationen bearbetas och kvalitetssäkras för att slutligen delges till mottagaren. Vad avser bearbetning och delgivning av inhämtad information så sker det i huvudsak genom att försvarsmaktens sjöbevakningscentraler sammanställer sjölägesbilden baserat på tillgänglig information och sedan delger den inom Försvarsmakten. Informationen delges även till Kustbevakningen som därefter distribuerar den vidare till andra myndigheter som har behov av civil sjölägesinformation.⁴⁰

I det här fallet så är det själva inhämtningen av den information som utgör grunden för att kunna skapa en sammanställd sjölägesbild som är det intressanta, men samtidigt även det svåra och det som är resurskrävande.⁴¹

Tekniska system som radarstationer längs kusten och information från AIS⁴² utgör grunden för den information som krävs, men utöver detta måste man även kunna identifiera fartyg och andra objekt som inte har AIS, som inte syns från radarstationer i land. Det kanske viktigaste av allt är att finna sådant som avviker från den så kallade normalbilden. För att kunna åstadkomma detta så krävs det resurser i form av fartyg och/eller flygplan som vid behov kan identifiera allt som rör sig på havet runt hela vår kust. Detta ska dessutom ske dygnet runt, året runt och under varierande väderförhållanden.⁴³

Försvarsmakten har ett antal samarbeten avseende sjöövervakning bland annat med Finland genom samarbetet SUCFIS⁴⁴ och med en rad övriga länder runt Östersjön genom SUCBAS⁴⁵. Samarbetet mellan olika länder inom sjöövervakningsområdet inom ramen för SUCFIS och SUCBAS är enligt en presentation från 2013 enklare att hantera än samarbetet mellan de svenska maritima myndigheterna.⁴⁶

Vad avser alternativen för att genomföra sjöövervakning av svenskt territorium så blir de uppenbara vägvalen ur ett nationellt perspektiv att respektive myndighet löser uppgiften var för sig, alternativt så samverkar man mellan myndigheterna för att utföra uppgiften.

³⁹ Intervju med befälhavaren Lars Thanger.

⁴⁰ Intervju med stabschef Magnus Lüning.

⁴¹ Räddningsverket 1998, *Samordnad Sjöinformation P30-225/98*, Karlstad: Räddningsverket, sid 57

⁴² AIS (Automatic Identification System) är ett system som gör det möjligt att identifiera ett fartyg och följa dess rörelser om det har en sådan aktiv transponder ombord.

⁴³ Intervju med Peter Krönvik.

⁴⁴ Sea Surveillance Co-Operation Finland-Sweden

⁴⁵ Sea Surveillance Co-Operation Baltic Sea

⁴⁶ Marinens presentation i samband med EU-möte 2013, sid 6.

Vilka fördelar respektive nackdelar medför respektive sätt att lösa uppgiften sjöövervakning?

Martin Dahlström och Peter Krönvik är fartygschefer i Försvarmakten. De båda menar att det är orimligt att två maritima myndigheter med den överlappande uppgiften sjöövervakning inte samordnas på ett effektivt och rationellt sätt. De känner inte till huruvida det finns några fastställda rutiner för samverkan mellan fartyg till sjöss ur de båda myndigheterna, vilket är något de båda efterfrågar.⁴⁷

De båda uppger att de vid olika tillfällen har övervägt att på egen hand i egenskap av fartygschefer ta kontakt med sina motsvarigheter på kustbevakningens fartyg för att finna rutiner för samverkan. Men de menar att det skulle kunna innebära att man etablerar lokala rutiner utanför myndigheternas kontroll. De båda har således landat i slutsatsen att detta är något som måste styras uppifrån på myndighetsnivå så att samordningen blir enhetlig och strukturerad.⁴⁸

I samband med intervjuer av tjänstemän inom Kustbevakningen på motsvarande nivå så framträder en liknande bild som marinens personal förmedlar. En tjänsteman inom Kustbevakningen menar att samverkan avseende sjöövervakning på fartygsnivå i praktiken är obefintlig. Det finns ingen fastställd rutin eller några direktiv för hur kustbevakningens fartyg ska bidra till den gemensamma sjölägesbilden när de befinner sig till sjöss.

Vederbörande vittnar även om ett uttalande i samband med en personalsamling där en högt uppsatt chef inom myndigheten förklarade att *”Kustbevakningen är en civil myndighet som inte ska förknippas med Försvarmakten”*. Tjänstemannen menar att sådana budskap kan inverka negativt på möjligheterna för samverkan.

Tjänstemannen menar dock att det på lägre nivå finns en stor vilja att samverka och tar upp övningen AURORA under hösten 2017 som ett gott exempel, där samverkan mellan myndigheterna fungerade bra. Men i den dagliga verksamheten till sjöss så anser tjänstemannen att det finns stora brister. Vederbörande menar att detta primärt bottnar i avsaknad av styrning och direktiv om hur samverkan ska gå till i praktiken, och vad kustbevakningens fartyg förväntas åstadkomma inom området sjöövervakning. Dessutom påpekar tjänstemannen att det saknas krypterade system för kommunikation mellan fartygen från de båda myndigheterna för att man ska kunna samverka på ett effektivt sätt.⁴⁹

När kustbevakningens fartyg är till sjöss har man tillgång till sjölägesinformationen som man erhåller från Försvarmakten i sitt eget system SJÖBASIS som finns ombord. Men det finns enligt personalen i Kustbevakningen inga fastställda rutiner som anger att kustbevakningens fartyg per automatik ska återmata information när man påträffar fartyg och båtar som saknar identitet i den gemensamma lägesbilden. Det är enbart när man får en särskild förfrågan direkt från Försvarmakten, som kustbevakningens fartyg

⁴⁷ Intervjuer med fartygscheferna Martin Dahlström och Peter Krönvik.

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ Intervju med ”Kustbevakningstjänsteman 1”

identifierar fartyg. Detta under förutsättning att det inte inverkar på den egna verksamheten.⁵⁰

Hur fungerar samverkan avseende sjöövervakning idag utifrån de förutsättningar som finns idag.

Avseende myndigheternas sjögående resurser för sjöövervakning så upplever fartygschefer och befälhavare vid de båda myndigheterna samordningen av resurserna som obefintlig.

Fartygscheferna i Försvarmakten ger en entydig bild av läget. De menar att när de möter ett fartyg ur Kustbevakningen till sjöss så har de ingen aning om vilken uppgift det fartyget har, de vet inte var fartyget är på väg och det finns inte några kända fastställda rutiner hur man samverkar med kustbevakningens fartyg.⁵¹

Inom Kustbevakningen upplever man situationen på samma sätt. Lars Thanger är befälhavare på KBV 033. Han exemplifierar det hela med en händelse då kustbevakningens fartyg och en helikopter ur Försvarmakten på eget initiativ initierade samverkan och genomförde en övningsvinschning. När det blev känt av kustbevakningens ledning erhöll han ett tydligt direktiv om att kustbevakningens fartyg inte får samverka med Försvarmakten om det inte finns en officiell begäran. Detta har fått till följd att det numera inte tas några egna initiativ till samverkan med Försvarmakten. Han menar att det är olyckligt då han anser att det finns goda förutsättningar för kustbevakningens fartyg att i ökad grad kunna bistå med identifiering av fartyg. Men att det förutsätter att man får en stående uppgift och att det utarbetas rutiner.⁵²

En annan tjänsteman menar att samverkan mellan myndigheterna bör ökas, framförallt med tanke på att rationell hushållning av statens resurser både avseende personal och driftskostnader för fartyg alltid bör eftersträvas.⁵³

Flera av de intervjuande aktörerna upplever utifrån respektive nivå och befattning att det finns en politisk vilja att myndigheterna ska utöka sin samverkan. De är även övertygade om att huvuddelen av personalen som tjänstgör på fartyg och båtar inom respektive myndighet vill se en utökad samverkan, men att de idag saknar styrningar från respektive myndighet, och att de menar att det sannolikt kan vara avsaknad av överenskommelser mellan myndigheterna som är skälet till att resurserna i dag inte är optimalt samordnade avseende sjöövervakningsuppgiften.⁵⁴

⁵⁰ Intervjuer med ”Kustbevakningstjänsteman 1”, Lars Thanger och Filip Lundgren.

⁵¹ Intervjuer med Martin Dahlström och Peter Krönvik.

⁵² Intervju med befälhavaren Lars Thanger.

⁵³ Intervju med ”Kustbevakningstjänsteman 1”.

⁵⁴ Intervju med Krönvik, Dahlström och ”Kustbevakningstjänsteman 1”.

Thanger upplever att myndigheten Kustbevakningen i dag drar sig mer mot polisiära uppgifter, vilket har inneburit ett skifte av fokus där han upplever att både samverkan med Försvarsmakten och uppgiften miljöräddning riskerar att hamna i skymundan.⁵⁵

Samtliga individer som jag har intervjuat på myndighetsnivå samt de som jobbar ombord på fartyg i de båda myndigheterna pekar på ett exempel där samverkan mellan myndigheterna är väl utvecklad och fungerar bra. Det handlar om samverkan mellan Kustbevakningsflyget och marinens sjöbevakningscentraler.⁵⁶

4.2 Analys utifrån det politiska perspektivet

Vilka aktörer har haft avgörande betydelse för direktiven till myndigheterna Kustbevakningen och Försvarsmakten?

Regeringen styr myndigheterna, men inför det att regeringen formulerar direktiv till myndigheterna så föregås det som sig bör av politisk beredning av olika slag och omfattning beroende på frågans art.

Två av de politiker jag har intervjuat menar att försvarsberedningen genom åren har diskuterat frågan om samordning mellan myndigheterna och att de rapporter och betänkanden som beredningen har lämnat ifrån sig i olika grad har haft påverkan på de politiska beslut som sedan fattas. Man menar att försvarsberedningen i högre grad än försvarsutskottet, utöver regeringen, har varit en avgörande aktör i denna fråga.⁵⁷

Vilka faktorer påverkar aktörernas uppfattning runt frågan om samordningen mellan myndigheterna Försvarsmakten och Kustbevakningen?

De faktorer som har påverkat aktörerna är givetvis varierande eftersom det är enskilda individer med olika uppfattningar som sitter i regering och riksdag. Dessutom varierar engagemanget beroende på vilket intresse som finns för olika frågor.

Försvarsutskottets ordförande Allan Widman upplever dock att det kan finnas en skillnad mellan den högra respektive den vänstra sidan i riksdagen. Han menar att politiker på högerkanten har en hög ambition avseende både en sammanslagning av, och samordning mellan de maritima myndigheterna, och att det på vänsterkanten istället finns en misstro mot att sammanblanda militära befogenheter och civil ordningshållning.⁵⁸

Widman menar att det hela grundar sig i händelserna från Ådalen 1931.⁵⁹

⁵⁵ Intervju med befälhavaren Lars Thanger

⁵⁶ Intervju med Krönvik, Dahlström, Lünig, Olofson, Lundgren och ”Kustbevakningstjänsteman 1”.

⁵⁷ Intervju med Peter Jepsson (s) och Mikael Oscarsson (kd).

⁵⁸ Intervju med Allan Widman (l).

⁵⁹ Arbetskonflikt i Ådalen 1931 där fem personer sköts ihjäl av militär som stod under polismans befäl.

Peter Jeppson som representerar Socialdemokraterna ser dock inget som tyder på något motsatsförhållande i frågan om ökad samordning. Han menar att det finns en samsyn över de politiska blockgränserna i frågan.⁶⁰

Men oaktat vilket intresse eller engagemang de olika aktörerna har, eller har haft för frågan genom åren, har det inte saknats politiska underlag att utgå från inför beslutsfattning.

När det kommer till frågan om samverkan mellan Kustbevakningen och Försvarsmakten inom sjöövervakningsområdet kan man återfinna de första politiska direktiven inom området i ett kommittédirektiv från regeringen redan 1987 i samband med att Kustbevakningen skulle avskiljas från Tullverket och bilda en egen myndighet. I direktivet från finansdepartementet till kustbevakningskommittén, undertecknat av dåvarande finansminister Kjell-Olof Feldt, pekar man på behovet av en ökad samordning mellan marinen och Kustbevakningen. Regeringen pekar även på behovet av integrerade sambandssystem och datorbaserad informationsöverföring.⁶¹

Den nuvarande sektorindelade organisationen inom sjöövervakningen har lett till en rad dubbleringar både materiellt och personellt. En ökad samordning mellan marinen och kustbevakningen, men även i förhållande till andra myndigheter, kan förväntas leda till såväl rationaliserings- som effektivitetsvinster inom områdena ledningssystem, samband, informations- och kommunikationssystem...

Särskilt bör kommittén här uppmärksamma de krav och behov som en samverkan och samordning inom hela sjöövervakningen kan ställa på ledning, integrerade sambands- och kommunikationssystem, datorbaserad informationsöverföring etc.

1999 uppdrog regeringen åt Statskontoret att göra en genomlysning av kustbevakningens organisation och arbetsrutiner i syfte att identifiera effektiviserings- och besparingsmöjligheter. Detta renderade i en rapport med titeln *Effektivare Kustbevakning* som överlämnades till regeringen i februari 2000. I rapporten skriver man följande om samordningen inom sjöövervakningsområdet.⁶²

Dubbleringar av system för informationsinhämtning bör undvikas av kostnadsskäl. Relationen mellan berörda myndigheter vad gäller informationsbehov kommer att behöva regleras på något sätt, samtidigt som sekretessbestämmelser iakttas. Om tre år planerar regeringen att följa upp hur informationsbehovet har tillgodosetts.

Kustbevakningen kommer under år 2000 att få tillgång till sjölägesinformation om större fiskefartyg inom EG:s vatten genom Vessel Management System, VMS. Denna information bör enligt Kustbevakningen kunna överföras och fungera som en komponent i den samlade sjöinformationen. Delar av stridsledningssystemet för marinen, STRIMA, är i dag installerat på samtliga

⁶⁰ Intervju med Peter Jeppson (s).

⁶¹ Kommittédirektiv 1987:31. *Ny organisation för kustbevakningen*. Regeringen 1987-06-18.

⁶² Statskontoret 2000:1. *Effektivare Kustbevakning*. 2000-02-17

Kustbevakningens regionala ledningscentraler. Försvarmakten undersöker nu möjligheten att installera STRIMA på Kustbevakningens fartyg. Detta skulle enligt vår uppfattning kunna effektivisera sjöövervakning som helhet.

Man kan utifrån tidigare analys i detta kapitel konstatera att ovanstående målsättning aldrig infriades. Det finns än idag dubbla system för informationsinhämtning eftersom Kustbevakningen har utvecklat det egna systemet SJÖBASIS. Därmed har man inte heller uppnått målsättningen med att installera försvarmaktens system STRIMA (eller dess efterträdare) på kustbevakningens fartyg.

Vilket möjligheter har aktörerna haft att påverka besluten som berör styrning av myndigheterna Försvarmakten och Kustbevakningen?

Regeringen är den aktör som styr myndigheterna, och här finns inga begränsningar så länge ett beslut inte är så pass omfattande att det krävs ett majoritetsbeslut i riksdagen. I frågan om att effektivisera samordning mellan myndigheter förefaller det vara så att regeringen på egen hand kan ge styrningar och direktiv till myndigheterna.

Det senaste kända beslutet i frågan om samordning inom sjöövervakningsområdet kan härledas till ett regeringsbeslut från 2014. Ett beslut som fattades av den tidigare alliansregeringen några månader före regeringsskiftet i september.⁶³

Bakgrunden till detta beslut står enligt regeringsbeslutet att finna i försvarsberedningens rapport från 15 maj 2014 med titeln *Starkare försvar i en osäker tid*. Här pekar politiken ånyo ut, denna gång genom en parlamentarisk försvarsberedning, den önskvärda vägen avseende sjöövervakningen.⁶⁴

Vidare anser Försvarsberedningen att Kustbevakningen, också i fredstid, ska utveckla samarbetet med Försvarmakten. Kustbevakningens allt mer omfattande och tekniskt utvecklade resurser ska i större omfattning kunna tillgängliggöras för Försvarmaktens behov även i fredstid. Försvarsberedningen anser därför att Kustbevakningen ska stödja Försvarmakten i övervakning av sjöterritoriet. Försvarmakten ska leda denna verksamhet inom ramen för myndighetens ansvar.

I regeringsbeslutet från 2014 uppdrar således försvarsdepartementet åt de båda myndigheterna Försvarmakten och Kustbevakningen att tillsammans utreda och redovisa hur man ska kunna uppnå ett mer effektivt resursutnyttjande inom sjöövervakningsområdet.

⁶³ Regeringsbeslut 6 Fö2014/1285. *Uppdrag till Försvarmakten och Kustbevakningen att utreda möjligheter till utökad samverkan avseende övervakning av sjöterritoriet och sjörörlig logistik (2014-07-10).*

⁶⁴ Ds 2014:20 *Starkare försvar för en osäker tid* (2014). Stockholm: Regeringskansliet.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Försvarsmakten och Kustbevakningen att tillsammans utreda och redovisa hur samverkan mellan myndigheterna avseende övervakning av det svenska territoriet samt sjörörlig logistik skulle kunna utvecklas i syfte att uppnå ett effektivare resursutnyttjande.

Myndigheterna ska utreda och redovisa:

- hur Kustbevakningens resurser i ökad grad skulle kunna tillgängliggöras för Försvarsmaktens behov i syfte att stödja Försvarsmakten avseende övervakning av det svenska sjöterritoriet i enlighet med IKFN-förordningen, framförallt genom patrullering och identifiering, dock inte åtgärder som innebär utövande av våld eller tvång,
- hur gemensam planering kan utvecklas för att tillförsäkra att övervakning sker i enlighet med rådande behov vid varje tillfälle samt,
- hur informationsutbyte, i synnerhet Försvarsmaktens tillgång till sjöinformation och sjölägesinformation, kan utvecklas.

Ovanstående beslut renderade i ett myndighetsgemensamt svar från Försvarsmakten och Kustbevakningen vars utfall kommer att redovisas kopplat till analysen utifrån myndighetsperspektivet (Allisons modell II).

När svaret från myndigheterna levererades till regeringen så hade en ny regering tillträtt, och en av de första åtgärderna som vidtogs i samband med regeringsbildandet var att flytta Kustbevakningen från Försvarsdepartementet till Justitiedepartementet.⁶⁵

Detta är en politisk åtgärd som Widman, Jeppson och Oscarsson anser har inverkar negativt på möjligheterna till effektiv samverkan över myndighetsgränserna.⁶⁶

Vilka forum har funnits tillgängliga för aktörerna för att diskutera styrningen av myndigheterna Försvarsmakten och Kustbevakningen?

Som redovisats tidigare i denna del så har framför allt försvarsberedningen varit det forum där samtliga aktörer i form av de politiska partierna har kunnat diskutera denna fråga.

Peter Jeppson som sitter i både försvarsutskottet men även i kustbevakningens insynsråd menar att det absolut inte finns någon politisk oenighet runt dessa frågor, snarare tvärt om, vilket även bekräftas av Mikael Oscarsson.⁶⁷

Jeppson menar att han flera gången har lyft frågan om samverkan, men att han ofta har fått svepande svar där man istället pekar på de saker som fungerar bra istället för att förklara orsakerna till varför man inte har nått målsättningarna baserade på de politiska styrningarna. Jeppsons uppfattning är att det pratas väldigt bra och gott om samverkan

⁶⁵ Sjöfartstidningen: *Jobben räddade hos KBV*. <https://www.sjofartstidningen.se/jobben-raddade-hos-kbv/>

⁶⁶ Intervju med Allan Widman (I), Peter Jeppson (s) och Mikael Oscarsson (kd).

⁶⁷ Intervju med Peter Jeppson (s) och Mikael Oscarsson (kd)

mellan myndigheterna, men när det kommer till att verkligen göra det så har man inte kommit så långt. Han menar att när det kommer till verkställande av besluten så stoppas de av oklar anledning på någon nivå och därmed så uteblir resultatet.

Orsakerna till att resultatet i frågan om sjöövervakning uteblir skulle enligt Jeppson dels kunna bero på att Kustbevakningen inte vill närma sig Forsvarsmakten i för stor utsträckning, då man inte vill riskera att organisatoriskt införlivas som en del av Forsvarsmakten. Man vill helt enkelt fortsätta att vara en fristående civil myndighet.⁶⁸

Ovanstående är även en möjlig orsak som Allan Widman pekar på.⁶⁹

Peter Jeppson menar även att den politiska nivån möjligen kan ha varit otydlig i sin styrning, och att man i framtiden måste vara än tydligare, samt på ett bättre sätt följa upp de direktiv som myndigheterna erhåller.⁷⁰

4.3 Analys utifrån myndighetsperspektivet

Vilka aktörer ansvarar för och är delaktiga i att utforma sjöövervakningen av svenskt territorium?

Som beskrivits i första kapitlet så är det aktörerna Forsvarsmakten och Kustbevakningen som ansvarar för att utforma hur sjöövervakning av svenskt territorium ska genomföras i praktiken. Kustbevakningen har ansvaret för de civila behoven av sjöövervakning och Forsvarsmakten ansvarar för de militära behoven.⁷¹

Vilka möjligheter och begränsningar har dessa aktörer haft för att påverka riktlinjerna för hur uppgiften ska lösas?

Konteramiral Anders Grenstad (marininspektör 2005–2011) tog 2010 ett viktigt initiativ till utökad samverkan mellan myndigheterna inom området sjöövervakning.⁷² Det utgjorde bland annat startskottet för hur samverkan mellan kustbevakningsflyget och marinens sjöbevakningscentraler fungerar idag.⁷³

I samband med Almedalenveckan 2011 så skrev generaldirektörerna för de båda myndigheterna under en överenskommelse i syfte att *”fortsatt identifiera områden där myndigheterna skulle vinna på att samverka och samutnyttja resurser och på så sätt uppnå bättre effektivitet”*. Handlingsplaner skulle bl.a. tas fram för sjöövervakning och

⁶⁸ Intervju med Peter Jeppson (S)

⁶⁹ Intervju med Allan Widman (L)

⁷⁰ Intervju med Peter Jeppson (S)

⁷¹ Kustbevakningen 2016, *Nationell strategi för sjöövervakning*, 2016-04-22

⁷² Intervju med Magnus Lüning.

⁷³ Ökat samarbete mellan Forsvarsmakten och Kustbevakningen.

<https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2010/12/okat-samarbete-mellan-forsvarsmakten-och-kustbevakningen/>

utbyte av sjöinformation. Man fastställde också att det skulle genomföras GD-GD-möten två gånger per år och att ett antal arbetsgrupper för olika samverkansområden skulle sättas upp.⁷⁴

I samband med denna överenskommelse på myndighetsnivå har man skapat nödvändiga förutsättningar för att identifiera samverkansbehov och därefter gå till handling.

Vilka möjligheter och begränsningar har dessa aktörer haft för att finna olika vägval avseende hur sjöövervakningen ska genomföras?

I samband med att utfallet från maritimumredningen presenterades i Almedalen 2014 var Försvarsmakten i allmänna ordalag sett positiva till det hela medan Kustbevakningen var mindre positiva. Utredaren Hyllander menade att myndigheterna har vissa överlappande uppgifter och att det finns förutsättningar för effektivisering.⁷⁵

Försvarsmaktens representant Jonas Haggren såg i det stora hela positivt på utredningen och såg många nya möjligheter. Haggren var dock tydlig med att det är de operativa effekterna som är viktiga och oroade sig för att det kunde vara ekonomiska hemtagningsvinster som istället skulle kunna bli styrande. Kustbevakningens representant Kjell Larsson påtalade istället svårigheterna med de skillnader som finns mellan civila och militära uppgifter och radade upp ett antal exempel på de nackdelar utredningen förslag skulle medföra.⁷⁶

Kort efter att utredningen presenterades så intervjuades även kustbevakningens dåvarande regionchef i Göteborg, Bengt Fernlund. Han uttryckte å sin sida att Försvarsmakten och Kustbevakningen i själva verket inte alls har några överlappande uppgifter.⁷⁷

”Men vadå överlappande arbetsuppgifter? Jag har jobbat här sedan myndigheten var ny och i Kustbevakningen sedan 1980. Jag kan inte komma på en enda överlappande arbetsuppgift”

Ovanstående uttalanden kan i likhet med vad Peter Jeppson anför indikera att det åtminstone tidigare har funnits en ovilja från kustbevakningens sida att öka samverkan med Försvarsmakten.⁷⁸

När de båda myndigheterna kort därefter erhöll ett politiskt direktiv om *hur* utökad samverkan ska uppnås kan man till del återfinna resultatet i den nationella strategin för sjöövervakning. Ett dokument som har tagits fram gemensamt mellan bl.a. Kustbevakningen och Försvarsmakten, men även under medverkan av en rad andra

⁷⁴ Överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Visby 2011-07-04.

⁷⁵ SOU 2012:48, *Maritim Samverkan* (2012), Stockholm: Regeringskansliet.

⁷⁶ Försvarspolitisk Arena Almedalen - *Seminarium angående svensk maritim samverkan*. <http://bambuser.com/v/2801711>. Läst: 2012-07-04.

⁷⁷ Bohuslänningen - *Vill slå ihop Kustbevakningen med marinen*. <http://www.bohuslaningen.se/nyheter/vill-sla-ihop-kustbevakningen-med-marinen-1.2454114>. Läst: 2018-05-09

⁷⁸ Se underrubrik 4.2.

myndigheter. Det övergripande syftet med Nationell strategi för sjöövervakning är att förbättra Sveriges samlade förmåga till effektiv och ändamålsenlig sjöövervakning.⁷⁹

I strategin framgår bland annat att:

”Försvarmakten ansvarar för att samla in, bearbeta och via Kustbevakningen lämna sjölägesinformation sammanställd för civila behov. Sjöövervakning genomförs i första hand av Sjöcentralerna, med hjälp av Försvarmaktens egen sensorkedja och med fartyg, flygplan och helikoptrar”.

”Kustbevakningen stödjer Försvarmakten i sjöövervakning med bland annat identifiering av radarföljda objekt med hjälp av dess fartyg och flygplan”

Strategin anger även att myndigheterna har olika behov av sjöinformation men deras behov avseende sjölägesinformation är relativt lika. Man skriver även att Försvarmakten har ett behov av att få återkoppling av överlämnad sjölägesinformation kompletterad med identitet på så många icke identifierade fartyg som möjligt, vilket i detta sammanhang utgör en central del av den problematik som har framkommit i analysen av det rationella perspektivet.

I strategin framkommer även att en gemensam planering av operativ verksamhet t.ex. daglig sjöövervakningsverksamhet skulle innebära att eventuellt dubbelarbete undviks.

”Genom att regelbundet och dagligen utbyta information om planerad verksamhet skulle sjöövervakande myndigheters resurser i första hand kunna inriktas till områden där andra myndigheter vid aktuellt tillfälle inte genomför någon verksamhet (t.ex. Försvarmakten och Kustbevakningen)”

I den nationella strategin för sjöövervakning så har myndigheterna även tagit fram ett antal konkreta delmål av vilka nedanstående direkt har koppling till samverkan mellan Försvarmakten och Kustbevakningen avseende sjöövervakning och sjöinformation.⁸⁰

- **Myndigheterna ska ha tillgång till och utgå från samma sjö- och sjölägesinformation.** (Denna information ska tillgängliggöras och förmedlas via en myndighetsgemensam informationsdelningsmiljö som ska vara systemberoende).
- **Statliga sjöövervakande myndigheters resurser ska användas effektivt.** (Myndigheterna ska i ökad omfattning stödja varandra och, i den mån det är möjligt, resurssamordna sig samt samplanera sina verksamheter. Detta gäller främst myndigheter med operativ verksamhet inom sjöövervakning).
- **Samverkan och samordning ska vara systematisk, aktiv och strukturerad.**

⁷⁹ Kustbevakningen 2016, *Nationell strategi för sjöövervakning*, 2016-04-22

⁸⁰ Ibid

Vilka möjligheter och begränsningar har dessa aktörer att verkställa dessa fastställda vägval?

Utfallet av intervjuerna med företrädare för de båda myndigheterna är entydigt runt en fråga, alla är uttalat positiva till samverkan. Kustbevakningens företrädare menar dessutom att samverkan idag är väl fungerande. Från försvarsmaktens sida menar man att det inom vissa områden fungerar bra, men att det fortfarande finns saker som bör utvecklas, i synnerhet återkopplingen av sjöinformation från Kustbevakningen, då man från marinens sida anser att man delger en stor del men får väldigt lite information tillbaka förutom från Kustbevakningsflyget.⁸¹

I ett protokoll från ett så kallat GD-GD möte sommaren 2015 så framgår att arbete i projektgruppen AG Sjöläge av olika anledningar har stagnerat.⁸²

Gruppen har levererat produkter tidigare men har av olika skäl stagnerat i sitt arbete under det gångna året. Nya kontakter är tagna och på agendan står närmast att påbörja arbetet med de två förstudierna rörande tvåvägskommunikation SJÖBASIS – SJÖC till vilka KBV har lämnat förslag.

Arbetsgruppen har tidigare diskuterat förutsättningarna för framtagande av en gemensam instruktion för hur FM och KBV kan samverka på en operativ nivå. Behovet av detta understryks av Bengt Lundgren som ett led i att skapa förutsättningar för KBV-enheter att börja rapportera sjölägesinformation till FM SjöC. GD FM ser det som angeläget att AG sjöläge kommer vidare i sitt arbete.

Det har varit svårt att få en entydig bild av varför projektet har tappat fart. Magnus Lünings ser utifrån försvarsmaktens perspektiv två möjliga anledningar till detta. Den ena är att Försvarsmakten har ett ansträngt personalläge vilket har inneburit att man inte riktigt har haft kraft i form av personalresurser att driva utvecklingsfrågor.⁸³

En annan möjlig anledning till att projektet sjöinformation kan ha tappat fart kan vara ekonomiska. Detta eftersom en delad och fullt ut integrerad informationsmiljö givetvis är kostnadsdrivande. Försvarsmaktens verksamhet är enligt en oberoende rapport från FOI underfinansierad med flera miljarder inom ramen för nuvarande försvarsbeslutsperiod. Detta leder givetvis till att myndigheten tvingas till prioriteringar.⁸⁴

Ytterligare en faktor kan vara att marinen inte äger frågan om materielsystem så som ledningssystem. Dessa ligger organisatoriskt under en annan chef i Försvarsmakten.⁸⁵

I den nationella strategin för sjöövervakning framgår tydligt i det vägval som myndigheterna gjort, att sjölägesinformation i ett första steg ska tillgängliggöras och

⁸¹ Intervju med Magnus Lünings, Jan Olofsson och Filip Lundgren.

⁸² FM 2015-13924.1 *Protokoll GD-GD möte FM och KBV*. 2015-06-17.

⁸³ Intervju med Magnus Lünings.

⁸⁴ FOI (Peter Nordlund och Mikael Widlund). 2017. *Särtryck ur strategisk utblick 7: Försvarsförmågan och försvarsanslaget*. Stockholm: FOI.

⁸⁵ Intervju med Magnus Lünings.

förmedlas via SJÖBASIS, och på sikt i en myndighetsgemensam informationsdelningsmiljö.⁸⁶

Baserat på sammanfattningen av analysen utifrån det rationella perspektivet kan man konstatera att ovanstående målsättningar inte har kunnat effektueras, än mindre att kustbevakningens fartyg används för att stödja med identifieringar av fartyg.

Inom sjöövervakningsområdet och sjöinformation tittar man nu på en lösning där kustbevakningens ledningssystem SJÖBASIS kommer att bli tillgängligt i marinens sjöbevakningscentraler. Dock så kommer systemet inte integreras i marinens ledningssystem, något som kommer att innebära vissa begränsningar.⁸⁷

Kustbevakningens företrädare upplever generellt sett att samverkan idag fungerar bra, och pekar inte direkta åtgärder som skulle kunna vidtas. Lundgren menar dock att det politiska kravet på samverkan kan uppfattas som krystat och upplever att ingen exakt kan säga vad som ska göras.⁸⁸

Lundgren menar även att det kan finnas en felaktig bild inom Försvarmakten av hur stora resurser Kustbevakningen har, och pekar på att de är begränsade. På frågan hur många fartyg Kustbevakningen har tillgängliga runt svensk kust en vanlig dag så är svaret att det om 10–15 fartyg. Som en jämförelse med försvarmaktens resurser så kan man konstatera att den högre siffran motsvarar marinens totala fartygsbestånd av kvalificerade fartyg som kan utöva sjöövervakning.^{89 90}

Tidigare har frågan om juridiska hinder runt frågan om att Kustbevakningen överför data till Försvarmakten varit aktuell, inte minst rörande så kallade VMS-uppgifter. Detta är något som Lagerdahl belyser som ett särskilt problemområde i sin forskning.^{91 92}

Utifrån försvarmaktens och kustbevakningen gemensamma rapport från 2014, som ligger till grund för den nationella strategin för sjöövervakning, kan man utläsa följande.⁹³

Utredningen bedömer att Kustbevakningen kan överföra uppgifter avseende fartygsidentitet och position (inklusive VMS-uppgifter) till Försvarmakten, utan hinder av sekretess.

⁸⁶ Kustbevakningen 2016, *Nationell strategi för sjöövervakning*, 2016-04-22

⁸⁷ Intervju med Magnus Lüning.

⁸⁸ Intervju med Jan Olofsson och Filip Lundgren.

⁸⁹ Intervju med Filip Lundgren.

⁹⁰ Som kvalificerade fartyg avses korvetter, patrullfartyg och minröjningsfartyg.

⁹¹ Lagerdahl, Philip 2010. *Maritim Samverkan – En fråga om samarbete*. Stockholm: Försvarshögskolan

⁹² Data rörande positioner och identitet på fiskefartyg.

⁹³ FM 2014-11023:2. *Försvarmaktens och Kustbevakningens möjligheter till utökad samverkan avseende övervakning av sjöterritoriet och sjörörlig logistik*. 2014-12-16.

Man kan således konstatera att den frågan inte längre utgör ett hinder för utökad samverkan mellan myndigheterna.

5 Resultat och avslutande diskussion

5.1 Resultat utifrån analysen av de olika perspektiven

5.1.1 Det rationella perspektivet

Det rationella perspektivet har i denna studie *utgjort en referens* för att undersöka var myndigheterna står idag avseende samordningen av försvarsmaktens och kustbevakningen resurser inom sjöövervakningsområdet. I analysen framgår också vad som vore möjligt att uppnå utifrån den mest relevanta aktören i det rationella perspektivet – befälhavare och fartygschefer motsv. på de båda myndigheternas fartyg.

Utifrån analysen kan jag konstatera att dessa aktörer upplever att samordningen mellan myndigheterna inom sjöövervakningsområdet har brister, och att den i vissa avseenden upplevs som obefintlig.

Det avvikande fallet som man pekar på är samverkan mellan marinens sjöbevakningscentraler och kustbevakningsflyget. Detta lyfts fram som ett positivt exempel där samverkan fungerar bra och där man på daglig basis utbyter information.

Aktörerna upplever att det finns en utbredd politisk vilja till utökad samverkan, men att det någonstans på vägen finns hinder för utökad samverkan, möjligen på myndighetsnivå. Aktörerna med bakgrund inom Kustbevakningen vittnar om vissa uttalanden från myndighetsföreträdare som står i direkt strid mot andemeningen i de politiska besluten.

Samtliga aktörer både efterfrågar och ser goda möjligheter till utökad samverkan mellan myndigheterna. Anledningen till att utökad samverkan efterfrågas kan härledas till att man framför allt från försvarsmaktens sida upplever att resurserna både i form av fartyg, tillgänglig ekonomi och personal är ansträngd.

Aktörerna upplever däremot att man helt saknar direktiv och styrningar från respektive myndighet runt samverkan över myndighetsgränserna. Det finns enligt aktörerna inga direktiv till befälhavare och fartygschefer vad som ska uppnås eller hur samverkan ska ske. Det finns inom Kustbevakningen inte heller några

fastställda rutiner för hur information rörande sjöläget ska förmedlas från fartygen in i den gemensamma lägesbilden så att den även kommer Försvarmakten till del.

Aktörerna anser även att det saknas fysiska förutsättningar i form av gemensamma sambands- och ledningssystem för att kunna samverka. Något man från båda håll anser är en grundläggande förutsättning för att kunna samverka på ett effektivt sätt inom området sjöövervakning.

Resultatet utifrån analysen av detta perspektiv visar på att det finns en stor vilja till utökad samverkan. Därmed kan det fastställas att det inte är rationell hänsyn som blockerar möjligheten till effektiv samverkan. Således står svaret på forskningsfrågan att finna utifrån något av de andra analysperspektiven.

5.1.2 Det politiska perspektivet

Utifrån de direktiv och rapporter som redovisats i analysen så har det inte saknats brist på politisk insikt i frågan om behovet av en effektiv samordning inom sjöövervakningsområdet. Redan för drygt 30 år sedan (1987) pekade regeringen på behovet av myndighetsgemensamma sambands- och ledningssystem för en effektiv sjöövervakning.

Försvarsberedningen har i flera rapporter, bland annat 2006 och 2014 ånyo pekat ut behovet av utökad samverkan mellan Försvarmakten och Kustbevakningen inom sjöövervakningsområdet där kustbevakningens resurser i högre grad bör tillgängliggöras för försvarmaktens behov.

I 2014 gav regeringen de båda myndigheterna ett direktiv om att gemensamt utreda möjligheterna till ökad samverkan inom sjöövervakningsområdet vilket har renderat i att de båda myndigheterna har levererat ett omfattande gemensamt svar samt tagit fram en gemensam nationell strategi för sjöövervakning. Men trots detta så upplever man från politiskt håll att man ändå inte har nått de politiska målen om ökad samverkan i praktiken.

I oktober flyttade regeringen Kustbevakningen från Förvarsdepartementet till Justitiedepartementet vilket man åtminstone från ledamöterna i försvarsutskottet menar försvårar den politiska styrningen avseende samverkan över myndighetsgränserna.

Resultatet utifrån analysen av detta perspektiv tyder på att det inte finns någon politisk maktkamp som blockerar möjligheterna till effektiv samverkan. Däremot har direktiven till myndigheterna inte följts upp, något som till del beror på att myndigheten Kustbevakningen har flyttats till ett annat departement.

5.1.3 Myndighetsperspektivet

Analysen visar att företrädare för båda Försvarmakten och Kustbevakningen i allmänna ordalag uttrycker sig positivt till en utökad samverkan mellan myndigheterna. Detta är en tydlig förändring jämfört med hur det såg ut för några år sedan, inte minst i samband med att maritimutredningen presenterades sommaren 2012. Då var framför allt företrädare för Kustbevakningen uttalat skeptiska till ökad samverkan. Man såg inget behov, och man såg framför allt inte att det fanns några överlappande uppgifter.

De båda myndigheterna har utifrån politiska direktiv vidtagit en rad åtgärder. Man har tecknat överenskommelser om utökad samverkan och startat upp arbetsgrupper inom olika områden. Man har även gemensamt tagit fram en nationell strategi för sjöövervakning där vägen framåt har stakats ut genom en tydlig målsättning för vad som ska uppnås avseende samverkan inom sjöövervakningsområdet. Men trots ovanstående åtgärder så har myndigheterna inte nått de uppsatta målen.

Utifrån tillgänglig empiri kan det konstateras att det är Försvarmakten som har varit den pådrivande parten för att uppnå delmålet att kustbevakningens fartyg ska bidra till den samlade sjölägesbilden, framför allt avseende identifiering av fartyg. Detta har påpekats och framförts på flera nivåer, ända upp till de forum där respektive generaldirektör deltar.

Inom Kustbevakningen förefaller inte försvarmaktens behov vara känt, åtminstone inte på bred front. Behovet handlar om att kustbevakningens fartyg, alltid när de är till sjöss, behöver bidra till att identifiera och rapportera alla oidentifierade mål.

Resultatet utifrån analysen av detta perspektiv tyder på att det primärt är här som möjligheterna till effektiv samverkan blockeras.

5.2 Slutsatser och svar på forskningsfrågan

Analysen utifrån Allison's tre teoretiska perspektiv i kombination med empirin, ger vid hand att man kan dra ett antal slutsatser kopplat till problemet som sedan leder till att forskningsfrågan ska kunna besvaras.

Ända sedan myndigheten Kustbevakningen bildades så har man från politisk nivå på olika sätt uttryckt att man vill se en utökad samverkan mellan myndigheterna Försvarmakten och Kustbevakningen där området sjöövervakning har varit centralt.

Utifrån resultatet av denna studie och tillgänglig empiri, så kan man konstatera att den politiska målsättningen sedan drygt 30 år tillbaka avseende rationell samverkan inom sjöövervakningsområdet inte har infriats. Samordningen mellan myndigheterna Kustbevakningen och Försvarmakten ligger idag långt ifrån den nivå som myndigheterna själva har satt upp i den nationella strategin för sjöövervakning. Inte något av de fyra delmål som myndigheterna har satt upp i strategin kan betraktas som fullföljda.

Myndigheterna har däremot etablerat forum för att utveckla samverkan, vilket givetvis är en bra start. Men det faktiska utfallet inom området sjöövervakning har i praktiken uteblivit om man bortser från samverkan mellan kustbevakningsflyget och marinens sjöbevakningscentraler.

Tidigare forskning har pekat på att det kan föreligga juridiska hinder för utökad samverkan, men dessa problem är nu utredda och utgör idag inget hinder för samverkan över myndighetsgränserna.

Utifrån analysen med stöd av Allison's tre perspektiv kan man därmed dra slutsatsen att orsaken till varför en effektiv och rationell samordning av myndigheternas resurser uteblir *inte* kan härledas till personalen som tjänstgör på fartygen. Det har heller inte saknats varken politisk vilja, ambition eller styrning varför orsakerna därmed inte heller står att finna inom politiken. Således kan man dra slutsatsen att orsaken i huvudsak står att finna utifrån analysen av myndighetsperspektivet, där de båda myndigheterna Försvarmakten och Kustbevakningen utgör aktörerna.

Min forskningsfråga i detta arbete är som lyder:

”Vilka är de bakomliggande orsakerna till att Försvarmaktens och Kustbevakningens resurser för sjöövervakning inte samordnas på ett rationellt sätt i enlighet med politiska direktiv och myndigheternas målsättningar?”

Svaret på frågan är att den primära orsaken till att resurserna inte samordnas på ett rationellt sätt kan härledas till att det råder en obalans mellan respektive myndighets ambitionsnivå med samverkan. Behovet av utökad samverkan är inte ömsesidigt, vilket leder till att ambitionsnivån skiljer sig mellan myndigheterna. Med detta som bakgrund så har man inte lyckats gå från ord till handling när det kommer till implementeringen av de överenskomna målen.

Anledningarna till varför man inte har lyckats omsätta målsättningarna är svårt att avgöra entydigt inom ramen för den aktuella studiens omfattning. Dock så kan man skönja att kustbevakningens behov avseende sjöinformation i huvudsak uppfyllt redan idag. Detta beror på att Försvarmakten levererar en sjölägesbild till Kustbevakningen som därefter kompletterar bilden med egen information.

Försvarmaktens behov av att erhålla stöd från Kustbevakningen främst avseende identifiering av fartyg är däremot stort. Framför allt med anledning av att antalet fartyg i marinen succesivt har reducerats. I dag erhåller Försvarmakten endast stöd med detta

från kustbevakningsflyget, och i praktiken inte alls från kustbevakningens fartyg. Detta utgör således den främsta skillnaden mellan myndigheternas olika behov, vilket leder till olika ambitionsnivå och drivkraft.

En sekundär orsak till att resurserna inte samordnas rationellt kan stå att finna i analysen utifrån det politiska perspektivet. Här handlar det om att politiken inte har följt upp utfärdade direktiv till de båda myndigheterna. Detta försvårade den politiska myndighetsstyrningen då Kustbevakningen flyttades från Försvarsdepartementet till Justitiedepartementet och myndigheterna därmed inte längre styrdes av samma departement och samma minister.

Utöver ovanstående visar analysen även på att de båda myndigheterna ej har erhållit ekonomiska resurser i enlighet med de faktiska behoven. Något som till del kan ha påverkat utfallet. Detta har tvingat myndigheterna till hårda ekonomiska prioriteringar, vilket även inverkar på möjligheterna till anskaffning av gemensamma informationssystem.

Den sammanfattande slutsatsen utifrån forskningen ger vid hand att de bakomliggande orsakerna till varför rationell samordning inom sjöövervakningsområdet uteblir, i huvudsak kan härledas till analysen utifrån modell II (myndighetsperspektivet), och i viss mån till modell III (det politiska perspektivet).

5.3 Fortsatt forskning

Med bakgrund av att frågan om en effektiv och rationell samordning mellan de båda maritima myndigheterna Försvarsmakten och Kustbevakningen har varit aktuell under drygt 30 år så finns det all anledning att följa upp frågan. Särskilt med tanke på att resultatet i denna uppsats pekar på att varken myndigheterna eller politiken har uppnått sina respektive målsättningar inom området sjöövervakning. Det vore även intressant att studera vilka kostnadsneutrala åtgärder som skulle kunna vidtas här och nu i syfte att, om än inte fullt ut, så åtminstone till del uppnå dessa målsättningar.

Vidare så finns vore det av stort intresse att studera samordningen avseende logistik och basering för myndigheternas samlade resurser, något som även det har varit en politisk fråga under en längre tid.

6 Referenser

Litteratur

- Agrell, Wilhelm 1985. *Alliansfrihet och atombomber*, Stockholm: Liber Förlag.
- Allison, Graham & Zelikow, Philip 1999. *Essence of decision – Explaining the Cuban missile crisis*. New York: Bokförlaget Addison Wesley Longman
- Bring, Ove och Körlof, Anna, *Folkrätt för Totalförsvaret – tredje upplagan 2002*, Stockholm: Försvarshögskolan och Norstedts Juridik.
- Esaiasson, Peter m.fl. 2017. *Metodpraktikan*. Stockholm: Bokförlaget Wolters Kluver.
- FOI (Peter Nordlund och Mikael Widlund). 2017. *Särtryck ur strategisk utblick 7: Försvarsförmågan och försvarsanslaget*. Stockholm: FOI.
- Jacobsson, Gustav & Hedlund, Maria) 2010. *Konsten att Skriva och tala*. Lund: Lunds Universitet statsvetenskapliga institutionen.
- Lagerdahl, Philip 2010. *Maritim Samverkan – En fråga om samarbete*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Räddningsverket 1998, *Samordnad Sjöinformation P30-225/98*, Karlstad: Räddningsverket.
- Thurén, Torsten 2007. *Vetenskapsteori för nybörjare*. Stockholm: Bokförlaget Liber.

Offentligt tryck

- Ds 2006:1, *En strategi för Sveriges säkerhet Försvarsberedningens förslag till reformer* (2006), Stockholm: Regeringskansliet.
- Ds 2014:20 *Starkare försvar för en osäker tid* (2014). Stockholm: Regeringskansliet.
- Kommittédirektiv 2010:43, *Utökad samverkan och samordning av Sveriges maritima resurser* (2011). Stockholm: Försvarsdepartementet.

SFS 1982:314 *Förordning om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten*

SFS 2007:853 *Förordning med instruktion för Kustbevakningen*

SFS 2007:1266 *Förordning med instruktion för Försvarmakten*

SOU 1989:26, *Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen*, Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 2012:48, *Maritim Samverkan* (2012), Stockholm: Regeringskansliet.

Statskontoret 2000:1. *Effektivare Kustbevakning*. 2000-02-17

Övriga dokument

FM 2014-11023:2. *Försvarmaktens och Kustbevakningens möjligheter till utökad samverkan avseende övervakning av sjöterritoriet och sjörörlig logistik*. 2014-12-16.

FM 2015-13924.1. *Protokoll GD-GD möte FM och KBV*. 2015-06-17.

Regeringsbeslut 6 Fö2014/1285. *Uppdrag till Försvarmakten och Kustbevakningen att utreda möjligheter till utökad samverkan avseende övervakning av sjöterritoriet och sjörörlig logistik (2014-07-10)*.

Kommittédirektiv 1987:31. *Ny organisation för kustbevakningen*. Regeringen 1987-06-18.

Kustbevakningen 2016, *Nationell strategi för sjöövervakning*, 2016-04-22

Överenskommelse mellan Försvarmakten och Kustbevakningen. Visby 2011-07-04.

Intervjuer

Dahlström, Martin, Örlogskapten. Fartygschef HMS Stockholm, Intervju genomförd 2018-04-17. Fullständiga intervjuanteckningar förvaras hos skribenten.

Jeppson, Peter. Riksdagsledamot för Socialdemokraterna, ledamot i riksdagens försvarsutskott och ledamot i kustbevakningens insynsråd. Intervju genomförd 2018-04-20. Fullständiga intervjuanteckningar förvaras hos skribenten.

Krönvik, Peter, Örlogskapten. Fartygschef HMS Malmö, Intervju genomförd 2018-04-18. Fullständiga intervjuanteckningar förvaras hos skribenten.

”Kustbevakningstjänsteman 1”, Tjänsteman inom Kustbevakningen tillhörande en fartygsbesättning. (*Personen vill av personliga skäl ej figurera med namn i uppsatsen*). Fullständiga intervjuanteckningar förvaras hos skribenten.

Lundgren, Filip, Kustbevakningsöverinspektör, Chef för ledningscentralenheten i Kustbevakningen. Intervju genomförd 2018-04-30.

Lüning, Magnus, Kommendör. Stabschef vid Marinens Taktiska Stab, ledamot i sjöövervakningsrådet. Intervju genomförd 2018-04-23. Fullständiga intervjuanteckningar förvaras hos skribenten.

Olofson, Jan. Avdelningschef för metodutvecklingsavdelningen sjöövervakning och räddningstjänst vid Kustbevakningen. Ledamot i sjöövervakningsrådet. Intervju genomförd 2018-04-23. Fullständiga intervjuanteckningar förvaras hos skribenten.

Oscarsson, Mikael. Riksdagsledamot för Kristdemokraterna, ledamot i riksdagens försvarsutskott och ledamot i försvarsberedningen. Intervju genomförd 2018-04-20. Fullständiga intervjuanteckningar förvaras hos skribenten.

Thanger, Lars, Befälhavare på kustbevakningsfartyg KBV 033. Intervju genomförd 2018-05-04. Fullständiga intervjuanteckningar förvaras hos skribenten.

Widman, Allan. Riksdagsledamot för Liberalerna, ordförande i riksdagens försvarsutskott och ledamot i försvarsberedningen. Intervju genomförd 2018-04-19. Fullständiga intervjuanteckningar förvaras hos skribenten.

Internet

Försvarsmakten: Ökat samarbete mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2010/12/okat-samarbete-mellan-forsvarsmakten-och-kustbevakningen/>. Läst: 2018-05-04

Försvarspolitisk Arena Almedalen - Seminarium angående svensk maritim samverkan. <http://bambuser.com/v/2801711>. Läst: 2012-07-04

Kustbevakningsflyget. <https://www.kustbevakningen.se/materiel--teknik/flygplan/>
Läst 2018-04-27

Presentationsunderlag, Bengt Lundgren i samband EU-möte 2013. <http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/maritimeseminarpresentations/Bengt-Lundgren-slides-11-19-with-notes.pdf> Läst: 2018-04-27

Regeringen: Statlig förvaltning <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/statlig-forvaltning/>. Läst: 2018-05-04

Sjöfartstidningen: *Jobben räddade hos KBV.*
<https://www.sjofartstidningen.se/jobben-raddade-hos-kbv/> Läst: 2018-05-07