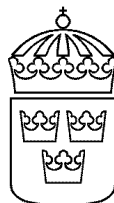


Förslag till riksdagen

2000/01:RR8

Riksdagens revisorers förslag angående Sjöfartsinspektionens tillsyn



2000/01
RR8

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av Sjöfartsinspektionens tillsyn.

1 Genomförd granskning

Riksdagens revisorer har granskat Sjöfartsverkets tillsyn. Granskningen har inriktats mot tidigare uppmärksammade förhållanden rörande tillsynen. Det gäller tillsynens innehåll och uppläggning samt rapportering och analys av tillbud och olyckor. Vidare har granskningen gällt förutsättningarna för inspektionens tillsyn, och hur inspektionen använt dem.

Olika utredningar angående det svenska sjösäkerhetsarbetet som genomfördes efter Estonias förlisning konstaterade vissa brister som verksamheten var behäftad med. Samtidigt betonades att tillsynsarbetet och sjösäkerheten inom den del av sjöfarten som stod under svenska myndigheters tillsyn i allt väsentligt hade en mycket hög kvalitet, något som bedömdes gälla i ännu högre grad i ett internationellt perspektiv. Granskningen har särskilt omfattat tillsynsverksamheten under perioden 1995 – 1999 i syfte att se hur inspektionen åtgärdat de påtalade bristerna.

Under granskningen har det framgått att det under den speciellt granskade perioden gjorts betydande insatser för att förbättra inspektionens tillsynsarbete och för att råda bot på konstaterade brister, men också att en hel del återstår.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Sjöfartsinspektionens tillsyn (1999/2000:12) som finns i bilaga till denna skrivelse.

Rapporten har remissbehandlats. Yttranden över rapporten har avgetts av Försvarmaktens sjösäkerhetsinspektion, Kustbevakningen, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Järnvägsinspektionen, Sjöfartsverket, Sjöfartsinspektionen, Statens haverikommission, Arbetskyddsstyrelsen, Facket för Service och Kommunikation SEKO, Sjöbefälsförbundet, Sveriges Fartygsbefälsförening, Sveriges redareförening och Sveriges Fiskares Riksförbund.

2 Revisorernas överväganden och förslag samt remissinstansernas synpunkter

2.1 Utgångspunkter

Rapporten

Riksdagens revisorer ansluter sig till en principiell grundsyn som innebär att en tydlig separering av verksamhetsutövning och tillsyn ger en bättre potential för effektiv tillsyn och därmed för ökad säkerhet.

Remissinstansernas synpunkter

Försvarmaktens sjösäkerhetsinspektion menar att Försvarmakten inte delar den oro som framförs beträffande tillsyn av fartyg inom det egna rederiet.

Inom Försvarmakten utförs tillsyn av "det egna rederiet" genom en i organisationen självständig funktion, Sjösäkerhetsinspektionen, direkt under Försvarmaktens högsta ledning enligt ett system som godkänts av och granskas av Sjöfartsverket. Under de år som systemet varit i drift har varken Sjöfartsverket eller Sjösäkerhetsinspektionen upplevt att det förekommit otillbörlig påverkan från "redaren" vad avser den egna inspektionens sjösäkerhetsarbete.

Kustbevakningen delar däremot helt den principiella grundsyn som rapporten bygger på. Att tillsyn och säkerhetsnormer läggs direkt på inspektionen kan vara en möjlighet att renodla myndighetsutövningen från annan verksamhet. Det är enligt Kustbevakningen dock principiellt tveksamt att i ett affärsdrivande verk handha uppgifter som innebär myndighetsutövning mot enskilda.

Fördelarna med en organisatoriskt självständig inspektion får enligt *Sjöfartsverket* vägas mot fördelarna med en samlad säkerhetsmyndighet som innefattar förebyggande åtgärder avseende såväl fartygen som farlederna och den större tyngd som kan ges bl.a. det internationella arbetet.

Statens haverikommission delar uppfattningen att regelgivning och tillsyn inom sjöfartens område bör hanteras skilt från den affärsdrivande verksamheten.

Sjöfartsverket har enligt *Sveriges Fartygsbefälsförening* fått dubbla roller och målsättningar. Den nya, mer konkurrenskraftiga sjöfartspolitikerna står i strid mot vad föreningen menar med en hög sjösäkerhetsstandard på internationell nivå. Detta innebär att man från svensk sida inte svarar upp mot de nya attityder till säkerhetsfrågor som FN:s sjöfartsorgan IMO efterfrågar. Ej heller kan man leva upp till den nya sjösäkerhetskulturen eller till IMO:s arbete med bemanning, trötthetsfaktorer och den mänskliga faktorn. Genom Sjöfartsverkets dubbla roller har Sverige enligt Fartygsbefälsföreningen fått

Revisorernas överväganden

Revisorerna har i olika granskningar funnit att statlig tillsyn är avhängig av lagstiftningens utformning, förekomsten av relevanta tillämpningsföreskrifter samt tillsynsorganets ställning. När relevanta tillämpningsföreskrifter saknas blir det svårare för tillsynsmyndigheterna att påtala bristande lagefterlevnad. Tillsynsarbetet försvåras också om det inte framgår tydligt av lagstiftningen vilken myndighet som har ansvaret för tillsynen och vad uppgiften innebär. Tydliga förutsättningar för tillsynen är alltså av stor betydelse.

Även om det kan vara en fördel för tillsynsorgan med närhet till verksamhetsutövarna, har revisorerna i flera granskningar kommit fram till att tillsynens oberoende och integritet behöver stärkas. Ett sätt att åstadkomma en mera självständig tillsyn har i granskningarna bedömts vara att tillsynen blir organisatoriskt fristående från den verksamhet som ska tillses.

Förändringar av ansvars- och resursfördelning inom olika områden påverkar också förutsättningarna för tillsyn och behovet av tillsyn inom olika områden.

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat sig för en fristående statlig inspektion inom luftfarten respektive vägtrafiken. Vidare har riksdagen beslutat om åtgärder för att stärka oberoendet för den myndighet som ska svara för säkerhetsfrågorna inom järnvägsområdet. En statlig utredning som riksdagen begärt föreslog för några år sedan, att både Luftfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen skulle ombildas till egna myndigheter.

Riksdagens revisorer ansluter sig i denna granskning av Sjöfartsinspektionens tillsyn till en principiell grundsyn som innebär att en tydlig separering av verksamhetsutövning och tillsyn ger en bättre potential för effektiv tillsyn och därmed för ökad säkerhet.

Alldeles oavsett tillsynens ställning har revisorerna funnit att tillsynen av sjösäkerhet kan förbättras inom några områden. Det gäller lagstiftningens tydlighet och aktualitet samt inspektionens analys av olyckor och tillbud liksom kontrollen av klassificeringssällskapens verksamhet.

2.2 Tydligare ställning för inspektionen

Rapporten

Gränsdragningen mellan Sjöfartsverkets olika roller skulle bli tydligare om uppgifter rörande tillsyn och säkerhetsnormer läggs direkt på inspektionen. Det skulle då stå mera klart om synpunkter och ställningstaganden grundades på säkerhets-, produktions- eller sektorshänsyn, samtidigt som tilltron till inspektionen skulle öka.

Enligt *Kustbevakningen* är det av stor vikt att Sjöfartsverkets myndighetsroll är tydlig och klar. Att tillsyn och säkerhetsnormer läggs direkt på inspektionen kan vara en möjlighet att renodla myndighetsutövningen från annan verksamhet. Kustbevakningen anser det dock principiellt tveksamt att i ett affärsdrivande verk handha uppgifter som innebär myndighetsutövning mot enskilda. *SWEDAC* anser att en renodling av rollerna inom sjösäkerhetsarbetet bör komma till stånd genom en anpassning mot EU:s ordning för provning och certifiering. Flera av de problem som identifierats i rapporten skulle enligt *SWEDAC* då kunna lösas. Myndigheterna skulle kunna koncentrera sina resurser på att utarbeta de normer som ska gälla samt att utöva tillsyn över att reglerna och kraven följs.

Järnvägsinspektionen anser att preciseringen av ansvar och befogenheter är av största vikt för en inspektions roll och verksamhet. Att de tre nuvarande säkerhetsinspektionerna inom transportområdet tillhör respektive moderverk innebär enligt inspektionen att personal- och ekonomifrågorna ytterst hantearas av moderverkens ledningar. Om chefen för en inspektion ska ha det fulla verksamhetsansvaret måste detta enligt Järnvägsinspektionen helt och fullt innefatta beslut i ekonomi- och personalfrågor.

Sjöfartsverket uppger att verket håller på att införa en ny organisation, där inspektionen kommer att utgöra tyngdpunkten i myndighetsdelen. Det går enligt Sjöfartsverket mycket väl att även fortsättningsvis förena den större och mer samlade organisationen med en tillräcklig självständighet för inspektionen. Gränsdragningen mellan generaldirektörens och sjösäkerhetsdirektörens befogenheter kommer enligt verket att klargöras i det fortsatta arbetet. Sjöfartsinspektionens ställning borde härmed kunna bli tydligare.

Sjöfartsinspektionen anser sig ha integritet i sitt arbete. Sjöfartsinspektionens hemhörighet i Sjöfartsverket ger, för inspektionen, betydande administrativa och ekonomiska/finansiella fördelar jämfört med om inspektionen skulle vara organiserad som en egen myndighet. Inspektionen anser också att den organisatoriska hemvisten ger synergieffekter, eftersom verkets övriga uppgifter i vid mening tar sikte på sjösäkerheten. Inrättandet av en rederifunktion för sjömättnings- och isbrytarfartygen kan vidare enligt inspektionen ses som ett exempel på hur rollfördelningen inom Sjöfartsverket gjorts klar och tydlig.

SEKO anser att rollfördelningen mellan verket och inspektionen skulle bli klarare om Sjöfartsinspektionen stod på egen grund, oberoende från Sjöfartsverket. Intressekonflikter skulle kunna undvikas om verksamheterna separerades.

Enligt *SEKO* kan det exempelvis uppstå jävssituationer vid besiktningar och klassning enligt ISM-koden i verkets rederi. *SEKO* konstaterar vidare, att det framgår av de handlingar som legat till grund för upphandlingen av organisation för den civila bemanningen på isbrytarna, att verket förutsätter att driftsbolaget kommer överens med organisationerna om att "boendestandarden ombord är godtagbar utan ombyggnader".

Ett förtydligande av inspektionens roll i säkerhetsarbetet skulle enligt *Sjöbefälsförbundet* ske om normgivningen avseende fartygs bemanning (såväl

säkerhetsbemanning som kompetenskrav) och hur de ska opereras överförs från generaldirektören till sjösäkerhetsdirektören. Förbundet anser vidare att det föreligger en rollkonflikt mellan generaldirektören och sjösäkerhetsdirektören vad avser miljöfrågor. En renodling bör ske så att det fulla ansvaret läggs på endera av de två befattningshavarna.

Fartygsbefälsföreningen anser att Sjöfartsinspektionen ansvarsmässigt, administrativt och organisatoriskt bör skiljas i från Sjöfartsverket och utgöra en separat myndighet. För att säkerställa en hög säkerhetsnivå ska enligt Fartygsbefälsföreningen myndigheten Sjöfartsinspektionen vara såväl normbildande som kontrollerande i sjösäkerhetsfrågor. En annan möjlighet att få till stånd oberoende i myndighetsutövningen är enligt Fartygsbefälsföreningen att lägga över vissa frågor på en annan myndighet såsom Kustbevakningen eller Yrkesinspektionen.

Sveriges Fiskares Riksförbund anser beträffande inspektionens organisation och ställning i förhållande till Sjöfartsverket, att det inte finns anledning att framföra några synpunkter. Det centrala för förbundet är, att sjösäkerhetsarbetet också fortsatt fungerar tillfredsställande och till en för det enskilda fiskelaget rimlig kostnad.

Revisorernas överväganden och förslag

Regeringen har under de senaste åren initierat utredningar av trafikverkens verksamhetsstrukturer i syfte att renodla verksamheterna och eliminera eventuella målkonflikter – konflikter mellan producerande/affärsdrivande verksamheter och sektorsuppgifter såsom säkerhetsfrågor och tillsyn. Detta utredningsarbete har dock ännu inte resulterat i att några förslag lagts fram för riksdagen.

Medan sådant utredningsarbete bedrivs, pågår också andra förändringar exempelvis av huvudmannaskap. Inom sjöfartsområdet pågår en övergång till civil bemanning av sjömättnings- och isbrytarfartyg – Sjöfartsverket inrättar en rederifunktion och utövar tillsyn över de kontrakterade fartygen och driften av dem. De ändrade ansvarsförhållandena innebär att verket i viss mån tillser sig självt, något som självfallet innebär komplicerade avvägningar mellan ekonomiska och andra bedömningar samt frågor om säkerhet.

Det har också framgått att Sjöfartsinspektionen har en mindre tydlig ställning i lagstiftningen än de två övriga inspektionerna inom transportområdet, Luftfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen. De senare har ett uttalat ansvar för tillsyn och säkerhetsnormgivning.

Tidigare har Inspektionskommittén hävdat (SOU 1996:82) att frågan om Sjöfartsinspektionens oberoende och självständighet inte skulle ha samma aktualitet eller betydelse som för Luftfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen. Anledningen härtill skulle vara att Sjöfartsverket inte var infrastrukturhållare på samma sätt som Luftfartsverket och Banverket, dvs. att verket inte driver hamnar. Men verket har ansvar för och driver annan infrastruktur såsom farleder, lotsning, isbrytning, radiokommunikation och sjöräddning.

Revisorerna anser att gränsdragningen mellan Sjöfartsverkets olika roller behöver göras tydligare så att det står mera klart om synpunkter och ställningstaganden grundas på säkerhets-, produktions- eller sektorshänsyn. Till-

tron till inspektionen skulle då öka. Revisorerna anser också att sjömiljön ska omfattas av sjösäkerheten, och att säkerhetsnormerna således också ska inbegripa normer för miljösäkerhet.

2000/01:RR8

Revisorerna föreslår

- att regeringen utarbetar förslag till förändringar i fartygssäkerhetslagstiftningen som innebär att uppgifter rörande tillsyn och säkerhetsnormer läggs direkt på inspektionen.

2.3 Effektivare tillsyn genom bättre lagstiftning

Rapporten

Omotiverade olikheter i de bedömningar som Sjöfartsinspektionen gör i tillsynsarbetet har tidigare påtalats, och de förekommer fortfarande. Att olika bedömningar görs vid tillsyn av likartade förhållanden medför minskad rättssäkerhet och att inspektionens integritet ifrågasätts. Detta leder i förlängningen till minskad lagefterlevnad, dvs. till att tillsynen blir ineffektiv.

Olikheterna bottnar enligt revisorerna i fartygssäkerhetslagstiftningen, och de kan inte elimineras enbart genom organisatoriska åtgärder.

Den svenska fartygssäkerhetslagstiftningen är föråldrad och otydlig. Samtidigt har det internationella regelverket ökat. Det har därmed blivit svårare att utarbeta tillämpningsföreskrifter och att införliva EG-rättsliga bestämmelser och andra internationella regler i den svenska lagstiftningen. Särskilt föråldrade och otydliga är bestämmelserna om arbetsmiljöfrågor, vilket försvårar tillsynen och medför oenhetliga bedömningar.

I den översyn som görs av fartygssäkerhetslagstiftningen bör särskilt undersökas hur förändringar i lagar och förordningar påverkar förutsättningarna för att utarbeta tillämpningsföreskrifter. Utredningen bör också få i uppgift att lämna förslag till att frågor om tillsyn och säkerhetsnormer ska läggas direkt på inspektionen i lagstiftningen.

Remissinstansernas synpunkter

Kustbevakningen ansluter sig till revisorernas förslag, och anser att regelverket är omfattande och delvis svåröverskådligt. Både för näringen och andra utövare samt för tillämpande myndigheter är det av största vikt att regelverket är väl samlat, heltäckande och aktuellt. Det ska vara lätt att hitta de bestämmelser som ska tillämpas i det enskilda fallet. Det är Kustbevakningens erfarenhet att samma faktiska förhållanden kan bedömas olika i inspektionsområdena.

Traditionellt uppbyggda kontrollordningar där en och samma myndighet svarar för normgivning och samtidigt utför den tekniska kontrollen samt slutligen bedömer om kraven är uppfyllda, leder enligt *SWEDAC* ofta till att en önskvärd tydlig normgivning ersätts med enskilda inspektörers bedömningar, vilka kan variera mellan olika inspektörer.

Kontrollordningarna inom sjösäkerhetsområdet bör enligt SWEDAC anpassas till EU:s principer. Sjöfartsinspektionen skulle då kunna frigöra resurser för nödvändigt arbete med normgivning och tillsyn.

Om samma enhet har både befogenhet att utfärda regler (föreskrifter, allmänna råd m.m.) och befogenhet att besluta om tillsynsaktiviteter samt påföljder bidrar detta enligt *Järnvägsinspektionen* till att erfarenheter från tillsynen gör regelarbetet effektivt och aktuellt.

Sjöfartsinspektionen uppger att den har en plan för överarbetning av hela sitt regelverk enligt en prioriteringsordning. Projektet är långsiktigt. Arbetet med säkerhetsföreskrifter för fartyg måste inriktas på att allvarliga olyckor inte ska inträffa.

En särskild svårighet i föreskriftsarbetet är enligt inspektionen kungörandelagens krav på att internationella överenskommelser ska återges i en svensk författningssamling. Sjöfartsinspektionen har därför i vissa fall tvingats ta fram föreskrifter som omfattar nästan 1 000 textsidor, ett arbete som enligt inspektionen är tids- och resurskrävande – och tämligen meningslöst.

Sveriges Redareförening redovisar att sjöfartsbranschen inte anser sig ha behov av översättningar av IMO:s regelverk, då dessa översättningar ofta gör avsikten med lagstiftningen mera oklar.¹ I detta fall bör man alltså enligt föreningen göra ett undantag från regeln om att svensk lagstiftning ska vara på svenska. De resurser som frigörs skulle enligt Redareföreningen lämpligen användas för att i större utsträckning utarbeta tillämpningsföreskrifter.

För att få till stånd en effektiv tillsyn av arbetsmiljön inom Sjöfartsinspektionens område krävs det enligt *Arbetskyddsstyrelsen* relevanta tillämpningsföreskrifter. Inom ett flertal viktiga arbetsmiljöområden har Sjöfartsverket ännu inte givit ut tillämpningsföreskrifter.

Det är enligt Arbetskyddsstyrelsen viktigt att inleda det arbete beträffande lagar och förordningar som förutsättningar för tillämpningsföreskrifter som föreslagits i revisorernas rapport. Arbetet bör också innefatta frågeställningen om hur förutsättningar skapas för att ta fram tillämpningsregler om arbetsmiljö inom Sjöfartsinspektionens tillsynsområde.

Sjöfartsinspektionen uppger att den avser att nyrekrytera personal, som ska arbeta med arbetsmiljöfrågor, för att inspektionen därmed ska förbättra sin verksamhet inom detta område, inte bara när det gäller föreskrifter utan även när det gäller tillsynen.

SEKO delar den i rapporten framförda uppfattningen att lagstiftningen måste förtydligas. Det är otillfredsställande att regelverken kan uppfattas på olika sätt beroende på vilket inspektionsområde och vilken inspektör man talar med. Sjömän borde enligt förbundet ha rätt till samma standard när det gäller arbetsmiljö och arbetsförhållanden som arbetstagare i land. För att uppnå detta krävs lagändringar och ett annat tänkande, både hos Sjöfartsin-

¹ Anders Björkman, Heiwa Co., påtalar i ett eget yttrande till revisorerna att all internationell fartygssäkerhetslagstiftning utarbetas kontinuerligt av FN:s sjöfartsorgan IMO genom huvud- och underkommittéer, att det stora flertalet regler är moderna, enkla och klara och därmed enkla att tillämpa. Genom att Sverige sällan är representerat i underkommittéerna av experter, är dock det svenska deltagandet i IMO enligt Björkman svagt.

spektionen och dess inspektörer. Det räcker inte att i alla frågor hänvisa till egenkontroll enligt ISM-koden.

Avsaknaden av föreskrifter inom arbetsmiljöområdet är enligt SEKO mycket besvärande. Det är angeläget att Sjöfartsinspektionen engagerar sig hårdare i att utarbeta föreskrifter på de områden där sådana inte finns, exempelvis bogserbåtar och pråmar. Andra frågor som det behövs föreskrifter för är enligt SEKO buller, personlig skyddsutrustning och hygieniska gränsvärden.

Det är enligt SEKO viktigt och angeläget att arbetsmiljölagen och fartygs-säkerhetslagen ger samma skydd och ligger på samma höga nivå beträffande säkerhetsaspekter och övriga arbetsmiljöaspekter. Förbundet anser också att vissa avsnitt i de två lagarna bör samordnas textmässigt.

Den tidigare ordningen med samråd och förhandling i bemanningsärenden som rör säkerhetsbesättning bör enligt SEKO återinföras. I annat fall bör lagstiftningen ändras så att det ställs samma krav som i MBL, nämligen att förhandling ska ske innan arbetsgivaren vidtar förändringar. Vidare bör enligt förbundet arbetet med att inrätta sjöaklagare påskyndas.

Sjöbefälsförbundet instämmer också i att tillsynen skulle bli effektivare genom en bättre lagstiftning. Förbundet finner det vara helt oacceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt med skillnader i arbetssätt och regeltolkningar mellan inspektionsområden och inspektörer. Arbetet med tillsynshandbok och ny-byggnadsmanual måste därför prioriteras.

Sjöfartsverkets oförmåga att följa med i den tekniska utvecklingen, ta del av nya forskningsrön och omsätta kunskaper i föreskrifter för förbättrad arbetsmiljö har enligt förbundet drabbat medlemmarna på ett högst påtagligt sätt.

1996 presenterades alarmerande forskningsresultat om den kemiska arbetsmiljön. Sjöbefälsförbundet lämnade förslag om skyddsåtgärder till Sjöfartsverket. Sedan våren 1999 har nya föreskrifter för hantering av oljeprodukter förelegat i färdigt skick, men har ännu inte satts i kraft.

En utökad egenkontroll med flyget som förebild är enligt *Sveriges Redareförening* en bra metod för att öka säkerheten och effektiviteten inom sjöfarten. Med ISM-koden som grund avser Redareföreningen föreslå en utveckling inom detta område.

Redareföreningen anser det vidare olyckligt att lagstiftningen avseende vissa miljöfrågor ligger på andra myndigheter (främst Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen) och föreslår, att Sjöfartsverket ska vara enda regel-givande instans för internationell sjöfart.

Sveriges Fartygsbefälsförening konstaterar att Sjöfartsverket har medverkat till lättnader i sjösäkerhetslagstiftningen – minskade säkerhetsbemanningar, längre arbetstider och därmed kortare vilotider, bristande uppföljning av specialbehörigheter och specialutbildning, bristande implementering av internationella regelverk och rekommendationer genom föreskrifter, medgivande för fartyg att segla utan specialtillhörighet i lotspliktiga vatten etc. Fartygsbefälsföreningen påtalar att själva sjövärdighetsbegreppet härvid inte har klargjorts, varför det är omtvistat vad som gäller för den tekniska och juridiska sjövärdigheten. Allt detta är enligt föreningen klart menligt för sjösäkerheten.

Sveriges Fiskares Riksförbund har tidigare haft synpunkter på föreslagna lagstiftningsförändringar vilka har avsett lagstadgad lägsta ålder ombord på fiskefartyg. Lagstadgade arbetstidsbegränsningar är enligt förbundet över huvud taget inte förenliga med bedrivande av yrkesfiske.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna anser att yttrandena över rapporten ytterligare understrukt vikten av en tydlig lagstiftning inom sjösäkerhetsområdet, och att arbetsmiljöreglerna behöver ägnas särskild uppmärksamhet. Det har också framgått att kravet på översättningar av det omfattande internationella regelverket inom området är ett hinder i arbetet. Översättningsarbetet tar mycket tid i anspråk, tid som i stället skulle kunna användas för att utarbeta tillämpningsföreskrifter.

En särskild utredare har fått i uppdrag att lämna förslag till hur fartygssäkerhetslagstiftningen ska moderniseras. Enligt uppgift kommer utredningen att främst gälla de berörda lagarna och förordningarna och inte möjligheterna att utifrån dem utarbeta tillämpningsföreskrifter.

Revisorerna föreslår

- att utredningen om fartygssäkerhetslagstiftningen särskilt får i uppdrag att undersöka hur förändringar i lagar och förordningar påverkar förutsättningarna för att utarbeta tillämpningsföreskrifter
- att utredningen om fartygssäkerhetslagstiftningen också får i uppdrag att lämna förslag till att frågor om tillsyn och säkerhetsnormer ska läggas direkt på inspektionen i lagstiftningen
- att regeringen utarbetar förslag till hur översättningsarbetet rörande internationella sjöfartsregler ska kunna begränsas.

2.4 Utvecklad analys av olyckor, tillbud och risker

Rapporten

Inrapportering och utredning av olyckor fungerar tillfredsställande, men mycket återstår vad gäller analysverksamheten. Det finns ännu inte utarbetade och prövade system för att iaktta, registrera och analysera tillbud, avvikelser och risker.

Tidigare har revisorerna konstaterat att det trots grundläggande olikheter i teknik, organisation, tradition m.m. mellan transportslagen finns flera problem och hjälpmedel som är gemensamma. Det gäller bl.a. olika instrument för att utreda och analysera olyckor, tillbud, avvikelser och risker.

Analystekniker för olyckor, tillbud, avvikelser och risker som kommit till användning inom andra områden kan också komma till användning inom olika delar av transportområdet. Detsamma gäller för olika metoder för kvalitetsarbete.

Analysarbetet beträffande olyckor, tillbud, avvikelser och risker ska ges högre prioritet vid inspektionen samtidigt som erfarenheter från andra områden inhämtas.

Kustbevakningen framhåller det angelägna i att allmänheten känner förtroende för samhällets åtgärder mot olyckor. Varje olycka måste analyseras och ligga till grund för ett ständigt pågående förebyggande arbete. Tillbudsrapporteringen bör enligt *Kustbevakningen* förbättras, eftersom det på goda grunder kan förmodas finnas ett stort mörkertal. Inte minst härigenom torde det förebyggande arbetet kunna bli mer effektivt.²

Sjöfartsinspektionen anser att utredning och analys av sjöolyckor och analys av resultaten vid tillsyn av fartyg är viktiga instrument för att förbättra sjösäkerheten. Inspektionen redovisar att den i sin utredande verksamhet har sökt hos andra statliga myndigheter efter analysmetoder. I den mån sådana funnits har de inte varit användbara för inspektionens verksamhet. Inspektionen konstaterar därför att analysmetodik som är lämplig att använda vid analysen av tillsynsresultat i allt väsentligt måste utvecklas av *Sjöfartsinspektionen* själv. Inspektionen redovisar vidare att arbetet med att få fram en analysmetodik för verksamheten kommer att drivas vidare av inspektionen, och att arbetet är och kommer att förbli prioriterat.

Evakuerings- och livräddningsutrustning är enligt inspektionen ett område där sannolikt en hel del finns att göra. Detta är emellertid, anser *Sjöfartsinspektionen*, en så stor och tekniskt/operativt besvärlig fråga att ett land ensamt inte kan lösa den.

Statens haverikommission anser att det organ som utreder olyckor och tillbud till olyckor bör vara fristående från den eller de organisationer som beslutar tillsyn eller svarar för tillsyn. Kommissionen erinrar om att utvecklingen på senare tid i många länder har gått mot skapandet av självständiga haveriutredande myndigheter på hela transportområdet, en ordning som enligt kommissionen borde kunna övervägas även i Sverige.

Kommissionen anser att stora säkerhetsmässiga vinster skulle kunna göras om allvarliga tillbud regelmässigt rapporterades och utreddes. Inte minst Estoniaolyckan visade enligt kommissionen på stora brister i detta avseende.

Sveriges Redareförening erinrar om att alla rederier enligt ISM-koden ska ha ett avvikelserapporteringssystem. Det händelserapporteringssystem, INSJÖ, som håller på att byggas upp av Sveriges Redareförening m.fl. är ett komplement till och en utökning av ISM-systemets avvikelserapportering. Efter uppbyggnadsskedet ska alla rederier ingå i INSJÖ-systemet.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna har tidigare konstaterat att det för en aktiv och förebyggande tillsyn är väsentligt med kunskap om vilka risker som är förknippade med verksamheten och vad det är som är fel. Av tidigare utredningar som rört sjösäkerhetsarbetet har det vidare framgått att olika led i det olycksförebyggande arbetet borde förbättras. De olika leden har därför granskats.

² Anders Björkman erinrar om en IMO-regel enligt vilken inte bara nya olyckor ska utredas utan även fakta om tidigare olyckor.

I rapporten konstaterade revisorerna att mycket återstår vad gäller analysverksamheten, eftersom det ännu inte finns utarbetade och prövade system för att iakttä, registrera och analysera tillbud, avvikelser och risker.

Det framgick också att vissa förhållanden rörande färjetrafiken inte alls har förbättrats sedan stor uppmärksamhet riktades mot sådana frågor efter Estonias förlisning. Det gäller utrymning från fartyg – livräddningsbåtar och flottar ombord på passagerarfärjor har inte förbättrats.

I yttranden över rapporten understryks också vikten av att samtliga led i det olycksförebyggande arbetet fungerar. Sjöfartsinspektionen anser att utredning och analys av sjöolyckor liksom statistikföringen över olyckorna är viktiga instrument för att förbättra sjösäkerheten. Men inspektionen redovisar att det varit svårt att hitta analysmetodik som är användbar för att analysera tillsynsresultat.

Revisorerna har stor förståelse för de svårigheter som är förknippade med dessa frågor, men anser ändå att analysledet behöver förbättras. Ett sätt att åstadkomma detta skulle vara att göra en systematisk genomgång av vilka olycksförebyggande system som inspektionen har till sitt förfogande, hur de används och hur de kan förbättras. Jämförelser med vad som används i andra organisationer och viss utveckling av strukturerade analysverktyg lämpliga att använda i inspektionens verksamhet bör då också ingå.

Revisorerna föreslår

- att regeringen vidtar erforderliga åtgärder i syfte att utveckla inspektionens analys av olyckor, tillbud, avvikelser och risker samtidigt som erfarenheter från andra områden inhämtas.

2.5 Förbättrad kontroll av klassificeringssällskapens verksamhet

Rapporten

Inom sjöfarten spelar de internationella klassificeringssällskapen en stor roll i säkerhetsarbetet. För nationella sjöfartsmyndigheters räkning kontrollerar sällskapen att fartygen uppfyller internationella säkerhets- och miljöskyddsregler.

I Sverige är det Sjöfartsverket genom Sjöfartsinspektionen som är ansvarig myndighet för tillsyn och certifiering av svenska fartyg i säkerhets- och miljöhänsyn samt för arbetarskydd och social miljö. Genom avtal kan dock myndighetsfunktioner enligt fartygssäkerhetslagen överlåtas på klassificeringssällskap. Sjöfartsverket har slutit avtal med fem klassificeringssällskap.

De internationella reglerna för säkerhetsorganisation – ISM-koden – har införts i svensk rätt genom ändringar i fartygssäkerhetslagen. I samband med detta hade SWEDAC starka invändningar mot att Sjöfartsverket skulle genomföra certifiering enligt ISM-koden. SWEDAC ansåg att det skulle strida mot EG:s öppna system för teknisk kontroll att ett statligt verk, Sjöfartsverket, i monopolställning utför kvalitetssystemcertifiering, som kan utföras av

SWEDAC har senare i olika sammanhang understrukt att Sverige är bundet av riksdagens beslut att anpassa certifierings- och provningsverksamheten till EG:s principer. SWEDAC anser att konflikten mellan EG:s principer för teknisk provning och kontroll samt de principer som gäller inom sjöfarten inte inskränker sig till ISM-koden, utan avser i princip all certifierings- och provningsverksamhet.

Sjöfartsinspektionens kontroll av klassificeringssällskapen har inte varit tillfredsställande. Frågan om hur EG:s system för teknisk provning och kontroll i större utsträckning ska kunna tillämpas inom sjöfartsområdet bör lösas parallellt med frågan om hur inspektionens uppföljning och kontroll av klassificeringssällskapens verksamhet läggs upp.

Remissvaren

Sveriges Redareförening instämmer i de åsikter som tidigare framförts av SWEDAC avseende certifiering av rederier. Sjöfartsverket borde enligt Redareföreningen inleda diskussioner med SWEDAC för att kunna dra nytta av styrelsens kunnande avseende ackreditering och certifiering.

SWEDAC erinrar om att en grundläggande princip i EU:s ordning för provning och certifiering är att normgivning, å ena sidan, och uppgiften att bedöma om en produkt eller anläggning uppfyller normens krav å den andra, bör skiljas åt. Den fortlöpande inspektionen utförs då av enskilda organ vars kompetens för uppgiften och sätt att utföra inspektioner fortlöpande kontrolleras. Den säkerhetsansvariga myndigheten behåller fullt ut sin kompetens att kunna ingripa med förelägganden och förbud om säkerhetsproblem uppstår.

Förutsättningarna för att införa EU:s ordning i sjösäkerhetsarbetet synes enligt SWEDAC gynnsamma genom att de s.k. klassningssällskapen har en lång erfarenhet inom området sjösäkerhet. Samtliga de klassningssällskap som i dag arbetar under Sjöfartsinspektionen är också ackrediterade som besiktnings- och/eller certifieringsorgan inom andra teknikområden. Många av de anordningar som finns på fartyg såsom kranar, hissar och tryckkärl förekommer också i land och är där föremål för återkommande besiktningar av sådana organ.

För de ackrediterade verksamheterna finns tydliga normer genom den s.k. EN 45 000-serien av standarder för hur verksamheten ska organiseras och bedrivas. Bland annat ställs krav på interna kvalitetssystem för att garantera likformighet i arbetet samt teknisk erfarenhet hos inspektörer. Genom att inordna klassningssällskapens inspektionsverksamhet med avseende på sjösäkerhet i det existerande ackrediteringssystemet skulle stora effektivitetsvinster uppnås och erforderlig kontroll kunna utövas.

ISM-certifikat utfärdas för de enskilda fartygen. Denna ordning påminner i stor utsträckning om de styrsystem för kvalitetsarbete som införs enligt standarderna i ISO 9000-serien. ISM-koden kan enligt SWEDAC därmed ses som en branschanpassning för sjösäkerhetsarbete

Tillsyn av rederiernas styrsystem enligt ISM-koden utförs i dag av Sjöfartsinspektionen. SWEDAC påpekar att detta är ett helt nytt verksamhetsområde för inspektionen. Samtidigt kan det enligt SWEDAC konstateras att samtliga klassningssällskap är ackrediterade för att certifiera styrsystem enligt ISO 9000-serien och dess anpassningar. Sällskapen har mycket stor erfarenhet av sådana certifieringar sedan flera år tillbaka i tiden.

Mot denna bakgrund synes det enligt SWEDAC mindre lämpligt att Sjöfartsinspektionen nu lägger resurser på att bygga upp kompetens på detta område. Även på detta område bör enligt SWEDAC:s uppfattning en ordning enligt EU:s principer införas, dvs. det bör vara en uppgift för ackrediterade organ att certifiera rederiernas styrsystem enligt ISM-koden.

Sjöfartsinspektionen redovisar att den policymässigt har slagit fast att den inte avser att delegera tillsyn, auditering, rederikontroll och certifiering enligt ISM-koden till klassificeringssällskap. Skälet till detta är att klassificeringssällskapen historiskt är tekniskt orienterade organisationer och att ISM-koden inte bara kräver att rederier och fartyg har ett kvalitetssäkringssystem, utan även att detta ska leda till uppnåendet av en viss säkerhetsnivå. Nivån måste vara densamma för alla svenska fartyg av samma typ, som faller under koden. Detta skulle vara betydligt svårare att uppnå om ansvaret för tillsynen av efterlevnaden av ISM-kodens krav överlämnades till klassificeringssällskapen.

SEKO anser att det finns risk för att en utökning av klassificeringssällskapens tillsyn medför att mindre seriösa sällskap underminerar säkerhetsarbetet, och att tillsynen av säkerhetsarbetet därför även fortsättningsvis ska göras av Sjöfartsinspektionen.

Fartygsbefälsföreningen anser att inspektionens arbetsuppgifter endast i särskilda fall kan delegeras till någon annan, t.ex. klassen. Klassen får enligt föreningens uppfattning inte utföra s.k. operativa kontroller, och föreningen erinrar om att vissa andra myndigheter också har ett norm- och tillsynsansvar när det gäller fartyg – ett ansvar som enligt föreningen inte kan överlåtas på klassificeringssällskap.

Sjöbefälsförbundet ser det som mycket positivt att inspektionen inlett arbetet på förbättrad kontroll av de internationella klassificeringssällskapen, medan *Sjöfartsinspektionen* endast kan konstatera att inspektionens kontroll av klassificeringssällskapens arbete borde vara bättre. Den kommer enligt Sjöfartsinspektionen att bli bättre inom de närmaste åren.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna anser att frågorna om klassificeringssällskapens roll i sjösäkerhetsarbetet och Sjöfartsinspektionens kontroll av sällskapen är delar av samma huvudfråga, nämligen hur olika roller och funktioner i sjösäkerhetsarbetet ska hänga samman, preciseras och skiljas åt.

- att regeringen vidtar de åtgärder som fordras för att förbättra kontrollen av klassificeringssällskapens verksamhet.

3 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.2 anför om Sjöfartsinspektionens ställning
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.3 anför om effektivare tillsyn genom bättre lagstiftning
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.4 anför om utvecklad analys av tillbud och olyckor
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.5 anför om förbättrad kontroll av klassificeringssällskapens verksamhet.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Ingvar Eriksson (m) och Gunilla Tjernberg (kd).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Stig Tegle och revisionsdirektören Ingrid Carlman (föredragande).

Stockholm den 26 oktober 2000

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Ingrid Carlman



Rapport 1999/2000:12

Sjöfartsinspektion- ens

tillsyn

RIKSDAGENS REVISORER · 100 12 STOCKHOLM · TEL 08-786 40 00 · FAX 786 61 88

<http://www.riksdagen.se/riksdagensrevisorer>

Riksdagens revisorer har på eget initiativ inlett en granskning av Sjöfartsinspektionens tillsyn. Granskningen har inriktats mot att undersöka tidigare uppmärksammade förhållanden rörande tillsynen. Det gäller tillsynens innehåll och uppläggning samt rapportering och analys av tillsyn och olyckor. Vidare har granskningen gällt förutsättningarna för inspektionens tillsyn, och hur inspektionen använt dem.

Underlag för denna rapport är transportlagstiftning, budgetdokument, tidigare utredningar med remissvar, inspektionens svar på frågor angående tidigare bedömningar av inspektionen, inspektionens styrdokument, verksamhetsstatistik för perioden 1995 – 1999, olycksstatistik, intervjuer med representanter för Sjöfartsverket, Sjöfartsinspektionen och med representanter för andra berörda organisationer och utredningar samt deltagarobservation vid två periodiska besiktningar och en riktad inspektion som utfördes av Kustbevakningen och Sjöfartsinspektionen.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas tredje avdelning. I avdelningen ingår Anders G Högmark ordförande (m), Anita Jönsson (s) vice ordförande, Kenneth Lantz (kd), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s), Conny Öhman (s), och Ann-Kristine Johansson (s).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektören Ingrid Carlman haft huvudansvar för granskningsarbetet. Även utredningscheferna Karin Brunsson och Stig Tegle samt kanslichefen Åke Dahlberg har deltagit i arbetet. Därutöver har praktikanten Anders Widholm deltagit.

Denna rapport är beslutad av revisorerna i plenum den 8 juni 2000. Rapporten sänds på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Revisorererna har för avsikt att överlämna en samlad bedömning till riksdagen under hösten 2000.

Riksdagens revisorer har granskat Sjöfartsinspektionens tillsyn. Granskningen har inriktats mot att undersöka tidigare uppmärksammade förhållanden rörande tillsynen. Det gäller tillsynens innehåll och uppläggning samt rapportering och analys av tillbud och olyckor. Vidare har granskningen gällt förutsättningarna för inspektionens tillsyn, och hur inspektionen använt dem.

En del återstår

Olika utredningar angående det svenska sjösäkerhetsarbetet som genomfördes efter Estonias förlisning konstaterade vissa brister som verksamheten var behäftad med. Samtidigt betonades att arbetet och sjösäkerheten inom den del av sjöfarten som stod under svenska myndigheters tillsyn i allt väsentligt hade en mycket hög kvalitet, något som bedömdes gälla i ännu högre grad i ett internationellt perspektiv. Granskningen har särskilt omfattat tillsynsverksamheten under perioden 1995 – 1999 i syfte att se hur inspektionen åtgärdat de påtalade bristerna.

Under granskningsarbetet har det framgått att det under den speciellt granskade perioden 1995 – 1999 gjorts betydande insatser för att förbättra inspektionens tillsynsarbete och för att råda bot på konstaterade brister. Sålunda har ledning och styrning av den praktiska tillsynsverksamheten förbättrats. Förutsättningarna för tillsynen har också förbättrats genom vidareutveckling och förändring av fartygstillsynssystemet. Härigenom har tillsynen kunnat bli mer överblickbar för inspektörerna och därmed också mer systematisk.

Genom att en tillämpningsföreskrift om tillsyn utarbetats – föreskrifter om tillsyn av fartygs och rederiers säkerhetsorganisation – är det tydligare för alla inblandade vad som gäller för de fartyg som inspektionen utövar tillsyn över. Grunden är därmed lagd för att de periodiska besiktningarna ska kunna genomföras på ett mer enhetligt sätt. Arbetet med en handbok om tillsyn är dock ännu inte genomfört liksom inte heller den manual för nybyggnadsbesiktningar som man börjat arbeta med.

Det har också framgått att det fortfarande förekommer omotiverade olikheter beträffande arbetssätt och regeltolkningar mellan inspektörer och inspektionsområden. Sjöfartsinspektionen har inlett en omorganisation i syfte att öka enhetligheten och effektivisera ledningen och styrningen av det praktiska tillsynsarbetet.

Inspektionens utrednings- och analysverksamhet har förstärkts sedan 1995. Den olycksstatistik som sammanställs av utredningsstaben är en viktig källa för att identifiera de områden som speciellt behöver analyseras. Statistik rörande hamnstatskontroller är en annan källa som framför allt visar vilka som är de vanligaste bristerna ombord på fartyg.

Fartygstillsynssystemet bör enligt inspektionen kunna utnyttjas bättre i framtiden liksom det system för anonym inrapportering av incidenter, avvikelser och identifierade risker som för närvarande prövas.

Under granskningsarbetet har det framkommit att inrapportering och utredning av olyckor fungerar tillfredsställande, men att mycket återstår vad

gäller analysverksamheten. Det finns ännu inte etablerade system för att iakttä, registrera och analysera tillbud, avvikelser och risker.

Klassificeringssällskap utför enligt avtal vissa tillsynsuppgifter inom sjöfarten. Hur mycket av arbetet som är överlåtet på klassificeringssällskapen varierar mellan olika länder, också mellan de nordiska. Under granskningsarbetet har det framgått att Sjöfartsinspektionens kontroll av klassificeringssällskapen inte görs på något systematiskt sätt. Inspektionen avser att utarbeta ett system för hur detta skall gå till.

Ett överlåtande av fler uppgifter på klassificeringssällskapen skulle stämma bättre med EG:s system för teknisk provning och kontroll. En sådan ordning förutsätter dock att det finns ett system för att kontrollera sällskapens verksamhet.

Bättre förutsättningar för tillsyn

Även om det kan vara en fördel för tillsynsorgan med närhet till verksamhetsutövarna, har revisorerna i flera granskningar kommit fram till att tillsynens oberoende och integritet behöver stärkas.

Organisationen i stort, tillsynsuppgifterna och uppläggningsen av arbetet är viktiga förutsättningar för tillsyn. Av de tre inspektionerna inom transportområdet är det Sjöfartsinspektionen, en avdelning inom Sjöfartsverket, som är minst självständig i förhållande till värdmyndigheten. Både Luftfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen har också en tydligare ställning i lagstiftningen.

I granskningen har uppmärksamheten också fästs på tre andra förutsättningar för inspektionens tillsyn – lagstiftning, rapportering och analys av olyckor samt samhällsorganisatoriska förändringar.

Revisorerna har tidigare konstaterat att en viktig förutsättning för att tillsynen ska fungera är att lagstiftningen inom området är tydlig. Det har i granskningen tydligt framgått att fartygssäkerhetslagstiftningen är ålderdomlig och svår att överblicka och därmed också svår att tillämpa. De internationella regler som ska införlivas med den svenska fartygssäkerhetslagstiftningen är omfattande. Sammantaget blir det därmed svårt att utarbeta relevanta tillämpningsföreskrifter till fartygssäkerhetslagstiftningen. Detta försvårar i sin tur tillsynen och bidrar till att omotiverade olikheter beträffande arbetssätt och regeltolkningar mellan inspektörer och inspektionsområden kvarstår.

Betydande samhällsorganisatoriska förändringar som påverkat den svenska Sjöfartsinspektionens tillsynsverksamhet under senare tid är Sveriges knytning till EU och EG-rätten samt övergång till civil bemanning på sjömättnings- och isbrytarfartyg.

Samtidigt som Sjöfartsverket inrättar en rederifunktion kommer det att ha ansvar för tillsynen av fartygen. Sedan tidigare har verket motsvarande uppgifter beträffande Gotlandstrafiken.

De ändrade ansvarsförhållandena innebär att verket i viss mån tillser sig självt, något som självfallet innebär komplicerade avvägningar mellan ekonomiska och andra bedömningar samt frågor om säkerhet.

Sjöfartsinspektionens ställning behöver förtydligas

- Uppgifter rörande tillsyn och säkerhetsnormer bör läggas direkt på inspektionen i lagstiftningen.

Effektivare tillsyn genom bättre lagstiftning

- Den utredning som ser över fartygssäkerhetslagstiftningen bör särskilt få i uppdrag att undersöka hur förändringar i lagar och förordningar påverkar förutsättningarna för att utarbeta tillämpningsföreskrifter. Utredningen bör också få i uppgift att lämna förslag till att frågor om tillsyn och säkerhetsnormer ska läggas direkt på inspektionen i lagstiftningen.

Utvecklad analys av olyckor, tillbud och risker

Analysarbetet beträffande olyckor, tillbud, avvikelser och risker vid inspektionen bör ges högre prioritet samtidigt som erfarenheter från andra områden inhämtas.

Förbättrad kontroll av klassificeringssällskapens verksamhet

- Sjöfartsinspektionens kontroll och uppföljning av klassificeringssällskapens verksamhet behöver förbättras, men frågan bör lösas parallellt med frågan om hur EG:s system för teknisk provning och kontroll ska kunna tillämpas i större utsträckning inom sjöfarten.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Uppmärksamhet riktades på olika sätt mot Sjöfartsverkets tillsyn av sjösäkerheten genom de olika utredningar m.m. som genomfördes efter Estonias förlisning.³ En del brister uppdagades härvid och ett antal förslag till förbättringar lades fram. Under arbetet med förstudien Sjöfartsverkets sjösäkerhetsarbete (1999/2000:4) fann revisorerna att en del av problemen kvarstod några år senare. Revisorerna beslutade därför genomföra en granskning av tidigare uppmärksammade förhållanden rörande tillsynen. Det gällde tillsynens innehåll och uppläggning samt rapportering och analys av tillsyn och olyckor.

I granskningen har undersökts vilka åtgärder som vidtagits för att råda bot på de påtalade bristerna, i vilken utsträckning rekommendationerna har följts och vad resultatet har blivit samt hur olika möjligheter att förbättra effektiviteten har tagits till vara.

³ Bland annat gällde det 1. Rapport avseende sjösäkerhetsarbetet inom Sjöfartsinspektionen av regeringens särskilde utredare Magnus Sjöberg (mars 1995). 2. Sjösäkerhetsarbetet inom Sjöfartsinspektionen – sakkunnighetsutlåtande med anledning av Estoniakatastrofen av Göran Steen (april 1995) och 3. Benchmarking-studie – jämförande analyser av inspektionsarbetet i Sverige, Finland och Danmark redovisat till regeringen av Sjöfartsverket i april 1999.

Under 1994 genomförde revisorerna en generell granskning av tillsyn (*Tillsyn, innebörd och tillämpning*, förslag 1994/95:RR9). I ett antal tidigare granskningar inom skilda områden hade tillsynsfrågor behandlats. I den generella granskningen summerades erfarenheterna rörande tillsyn från tidigare granskningar.

Revisorerna konstaterade att statlig tillsyn är avhängig av lagstiftningens utformning, förekomsten av relevanta tillämpningsföreskrifter samt tillsynsorganets ställning, resurser, kunskaper om det som ska tillses och uppläggning av arbetet. Vidare underströk revisorerna vikten av att i samband med samhällsorganisatoriska förändringar anpassa tillsynens omfattning och inriktning till de nya förutsättningarna samt av att en avvägningen mellan tillsyn och andra uppgifter görs så att det finns utrymme för aktiv tillsyn.

Vid granskningen av Sjöfartsinspektionens tillsyn av sjösäkerheten har också de generella erfarenheterna rörande tillsyn varit en av utgångspunkterna.

2 Tillsyn inom transportområdet – organisationen i stort

Inom transportområdet finns tre inspektioner - Sjöfartsinspektionen, Luftfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen – för tillsyn av säkerhet inom respektive transportslag.

För vägtrafiken finns ingen inspektion och ingen motsvarande särskild tillsyn av vägarna, men Vägverket har ett samlat ansvar för trafiksäkerheten på vägarna. Yrkesinspektionen är regional tillsynsmyndighet beträffande den yrkesmässiga trafiken och polisen övervakar trafiken.

För utredning av trafikolyckor finns förutom de tre inspektionerna också en självständig myndighet under regeringen, Statens haverikommission. Haverikommissionen undersöker från säkerhetssynpunkt luftfartsolyckor, sjöolyckor, järnvägsolyckor och andra allvarliga olyckor. Undersökningar ska i vissa fall göras även av tillbud.

2.1 Vägtrafik

Trafiksäkerhetsverket som startade sin verksamhet 1965 skulle samordna trafiksäkerhetsarbetet i landet, ha hand om den sakliga informationen i trafiksäkerhetsfrågor samt ansvara för bil- och körkortsregistreringen. När Trafiksäkerhetsverket upphörde i och med utgången av 1992 fick Vägverket det övergripande ansvaret för trafiksäkerhetsarbetet samt för frågor kring körkort och fordonsregister.

Frågor om trafiksäkerhet ingår i Vägverkets sektorsansvar som också omfattar vägtransportsystemets miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet, framkomlighet och effektivitet samt frågor som rör väginformatik, fordon, kollektivtrafik, handikappanpassning, yrkestrafik och tillämpad samhällsmotiverad forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom vägtransportsystemet.

Polisen samverkar med Vägverket i planeringen av trafiksäkerhetsarbetet samt genomför övervakningsåtgärder som man kommit överens om i nationella och regionala trafiksäkerhetsprogram. Åtgärderna gäller t.ex. sänkta hastigheter, ökad bilbältesanvändning och alkoholutandningsprov.

Trafikövervakningen bedrivs av polismyndigheterna, huvudsakligen i former de själva bestämmer. I varje distrikt finns en specialiserad trafikpolisfunktion. Härutöver bedrivs trafikövervakningen inom ramen för ordnings- och närpolisorganisationerna.

Bestämmelser om fordons beskaffenhet och utrustning och kontroll av fordon finns i fordonskungörelsen (1972:595). Vägverket beslutar om föreskrifter, med undantag för föreskrifter om sjukvårdsutrustning i utryckningsfordon, som beslutas av Socialstyrelsen.

I lagen (1994:2043) om vissa besiktningsorgan på fordonsområdet anges vilka besiktningsorgan som ska utföra nationell typbesiktning, registreringsbesiktning av hela fordon, kontrollbesiktningar och andra slag av nationella besiktningar beträffande fordon.

Aktiebolaget Svensk Bilprovning är besiktningsorgan för besiktning av motorfordon, terrängfordon, släpfordon till motorfordon och till traktorer ombyggda bilar. För motorfordon och släpvagnar har AB Svensk Bilprovning ensamrätt att utföra kontrollbesiktning, medan ytterligare två bolag enligt lagen också har rätt att utföra besiktning. Dessa besiktningar gäller traktorer, motorredskap, tunga terrängvagnar samt släpfordon till dessa fordon, respektive kontrollbesiktning av motorredskap klass I som är inrättade som mobilkranar. Bilprovningen arbetar också med rådgivning och information om trafiksäkerhet, miljö och fordonsekonomi.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) utövar tillsyn över verksamhet som avses i lagen (1994:2043) eller i de föreskrifter som meddelas med stöd av den. SWEDAC utövar tillsyn över besiktningsverksamheten vid bilprovningsstationerna på samma sätt som över andra ackrediterade verkstäder.

Vägverket har pekat på ⁴ några principiella olikheter mellan transportgrenarna i säkerhets- och tillsynsfrågor:

- Ansvarsrollerna för förarbildning, fordon och transportmedium är mindre klara och mer fördelade inom vägtrafiken.
- Inom vägtrafiken arbetar man med större olyckstal, vilket gör statistiken till ett naturligt hjälpmedel.
- Det är svårt att i vägtrafiken spåra de skeenden och händelser som föregick olyckan vilket gör haverianalyser komplicerade.

Fristående vägtrafikinspektion

Riksdagen har senare också påtalat de bristande kunskaperna om orsakerna till vägtrafikolyckor och beslutade våren 1999 att regeringen borde låta ut-

⁴ Remissvar på Riksdagens revisorers rapport om tillsyn av spårbunden trafik (1994/95:RR7) apropå förslaget om en gemensam inspektion för tillsyn av transporter.

reda inrättandet av en för vägtrafiken fristående vägtrafikinspektion (bet. 1998/99:TU9, rskr. 1998/99:197). Trafikutskottet såg med oro på att den positiva utvecklingen med ett kontinuerligt sjunkande antal dödade och svårt skadade i vägtrafiken under åren 1993 – 1996 hade brutits. Utskottet framhöll att kunskaperna om varför trafikolyckor inträffar borde öka. Härvid erinrade utskottet om att vägtrafiken saknar motsvarighet till de inspektionsmyndigheter som finns för järnvägstraiken, sjöfarten och luftfarten.

Regeringen tillkallade en särskild utredare som förutom att lämna förslag angående en fristående vägtrafikinspektion skulle göra en bred översyn av samhällets och näringslivets ansvar för en säker vägtrafik (dir. 1999:50). Utredaren redovisade i april 2000 sina förslag angående en vägtrafikinspektion i betänkandet *Ett gemensamt ansvar för trafiksäkerheten* (SOU 2000:43).

För att åstadkomma ett säkert vägtransportsystem krävs enligt utredaren att systemutformarna – de som yrkesmässigt påverkar vägtransportsystemet eller säkerheten för de personer som vistas i systemet – var och en, och gemensamt, får ett uttalat och klart ansvar. De blir enligt förslaget skyldiga att dimensionera vägtransportsystemet utifrån människans förutsättningar. Bestämmelser om systemutformarnas ansvar ska enligt förslaget anges i en vägtrafikansvarslag. Enligt förslaget ska vägtrafikinspektionen utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen, men i tillsynsmandatet ska inte ingå några straffsanktioner eller tvångsåtgärder.

2.2 Luftfart

Luftfartsinspektionen har till uppgift att utöva tillsyn över den civila luftfarten i Sverige. Tillsynen omfattar flygmateriel, bemanning, flygdrift, flygplatser och flygtrafiktjänst. Grunden för tillsynsarbetet är utfärdande av säkerhetsbestämmelser. I övrigt består det av tillträdes- och verksamhetskontroll, stödjande åtgärder i form av information och rådgivning samt analysarbete.

Tillträdeskontrollen innebär kontroll av att verksamheter, individer, luftfartyg och flygmateriel uppfyller bestämda säkerhetskrav. Verksamhetskontrollen syftar till att kontrollera att verksamheter m.m. som givits tillträde till marknaden är av sådan standard att flygsäkerhetskraven tillgodoses. Den civila luftfarten kännetecknas av långtgående internationellt samarbete och samordning i säkerhetsarbetet. Grunden för detta är den civila luftfartsorganisationen ICAO i vilken Sverige är en av de 180 medlemsländerna.

Att skilja inspektionen från Luftfartsverket

Inspektionen ingår i Luftfartsverkets organisation. Med anledning av förslag i en (s)-motion och en (m)-motion beslutade riksdagen (1990/91: TU20, rskr. 177) att ge regeringen till känna att Luftfartsinspektionen borde skiljas från Luftfartsverket och inrättas som en särskild myndighet. Trafikutskottet påpekade att ett avskiljande av Luftfartsinspektionen från Luftfartsverket inte skulle hindra att man i ett längre perspektiv kunde tänka sig att i ett och samma verk sammanföra Luftfartsinspektionen med annat organ som arbetar med normer för och har tillsyn över personal och materiel i säkerhetsavseende på trafikområdet. Frågan om att skilja verket och inspektionen åt har

utretts på olika sätt sedan dess. I april 2000 hade regeringen ännu inte redovisat något förslag för riksdagen till hur inspektionen och verket skulle skiljas åt.

2000/01:RR8
Bilaga

Avreglering och egenkontroll

När Riksrevisionsverket (RRV/F 1993:33) granskade Luftfartsinspektionens kontroll av flygsäkerheten angav verket att det finns ett övergripande intresse av att studera och granska tillsynsmyndigheter vars tillsynsområden förändras. Luftfartsinspektionens tillsyn utövades enligt RRV inom ett område som länge kännetecknats av stor stabilitet, främst inom linjefarten, men som på kort tid ökat i omfattning och blivit mer föränderligt.

Bland annat avregleringen av inrikesflyget skulle enligt RRV ställa större krav på inspektionens kontrollverksamhet framöver. RRV ansåg att inspektionen i otillräcklig omfattning låter kontrollbehoven styra inriktningen av insatserna; bl.a. uppmärksammades den mänskliga faktorn i alltför liten omfattning. RRV föreslog fler selektiva kontroller och att rapporteringssystemet skulle förbättras för att förbättra kännedomen om incidenterna inom flyget.

År 1987 infördes i Bestämmelser för den civila luftfarten en särskild bestämmelse om att samtliga i flygsäkerhetsarbetet inblandade verksamheter ska utöva egenkontroll – en metod för kvalitetssäkring och kvalitetsstyrning. Enligt RRV:s bedömning hade dock mindre än hälften av flygföretagen en väl fungerande egenkontroll. Inom övriga verksamheter såsom flygplatser, mindre verkstäder och flygföretag bedömdes den vara än mindre utvecklad.

Inspektionens anmärkningar mot egenkontrollen gällde i huvudsak att rutiner, målsättning, ansvarsfördelning och uppföljningssystem inte var dokumenterade. Flygföretagen å sin sida ansåg enligt RRV att inspektionen gav otillräcklig och oklar information om hur egenkontrollen skulle vara utformad för att tillgodose inspektionens krav. Kritik hade också riktats mot att inspektionen saknade en utarbetad metodik för att utöva effektiv tillsyn av egenkontrollen. På grund av svårigheterna med egenkontrollen hade det enligt RRV inte varit möjligt att förenkla verksamhetskontrollerna i önskvärd utsträckning.

Med anledning av haveriet i Gottröra genomförde Riksdagens revisorer under början av år 1992 några informationsmöten om flygsäkerheten och Luftfartsinspektionen. Härvid berördes flera av de problem som RRV senare behandlade. Revisorerna konstaterade bl.a. att det var svårt att få en klar bild av hur flygsäkerheten utvecklas på kort sikt. Vidare konstaterades bristande samverkan mellan inspektionen och olika personalorganisationer, varför revisorerna ansåg det angeläget att Luftfartsinspektionen skulle ta initiativ till att förbättra samarbetet med personalorganisationerna.

Översyn av verksamhetsstrukturen för att minska rollkonflikter

Näringsdepartementet anlitade under år 1999 en konsult för att se över Luftfartsverkets verksamhetsstruktur. I uppdraget ingick att lämna förslag till hur eventuella rollkonflikter inom organisationen skulle minska.

I rapporten *Översyn av Luftfartsverkets verksamhetsstruktur* (1999-11-18) definierades tre roller som gäller säkerhet, produktion respektive sektorsverksamhet. Den potentiella konflikten mellan produktions- och säkerhetsrollerna skulle vara att inspektionen i sin tillsyn av regelefterlevnaden, godkännande av flygplatser och annan verksamhet som verket bedriver inte skulle vara neutral. Inspektionen skulle då ta hänsyn till verkets kommersiella intresse av att begränsa konkurrensen genom att ha en generösare bedömning av Luftfartsverkets verksamhet. Mellan sektors- och säkerhetsrollen skulle den potentiella konflikten bestå i att en utveckling av luftfarten i enlighet med sektorsrollen skulle kunna äventyra säkerheten.

Enligt konsulten var det inget problem för Luftfartsverket att hantera de olika rollerna, eftersom de inom verket var ansvarsmässigt separerade från varandra under generaldirektörsnivån. Däremot var det enligt rapporten ett problem för Luftfartsverket att det inom luftfartsmarknaden fanns misstankar om att verket i sin sektorsroll skulle eller skulle kunna gynna verket i dess producentroll.

Olika organisationsalternativ behandlades, bl.a. en uppdelning av den nuvarande verksamheten. Internationellt är trenden enligt rapporten att alltfler flygplatser liksom flygtrafiktjänstens verksamheter kommersialiseras. En förutsättning för detta uppgavs vara att sektors- och säkerhetsrollerna separeras från produktionsverksamheten. Enligt rapporten skulle den bästa associationsformen för produktionsverksamheten då vara aktiebolagsformen.

2.3 Spårtrafik

Järnvägsinspektionen är tillsynsmyndighet för spårtrafiken i Sverige. Inspektionen ska arbeta för en säker trafik där ingen dödas eller allvarligt skadas inom spårbunden trafik. Bestämmelser om spårtrafik finns i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) och järnvägssäkerhetsförordningen (1990:1165). Lika som inom luftfarten finns inom spårtrafiken inslag av avreglering och egenkontroll.

Invändningar mot att ett trafikföretag är sin egen säkerhetsmyndighet

Genom 1988 års trafikpolitiska beslut delades statens ansvar för spåranläggningar mellan SJ och det nyinrättade Banverket. SJ:s huvuduppgift är att driva järnvägstrafik, medan Banverkets huvuduppgifter är att främja järnvägens utveckling, driva och förvalta statens spåranläggningar, ha hand om säkerhetsfrågor för spårtrafik och att främja en miljöanpassad järnvägstrafik. Banverket övertog från Vägverket uppgiften att utöva tillsyn över enskilda järnvägar, tunnelbanor och spårvägar. Järnvägsinspektionen skulle enligt beslutet få ställning som egen myndighet inom Banverket med självständigt ansvar för säkerheten på järnvägsområdet.

I propositionen (1987/88:50) om trafikpolitiken inför 1990-talet anfördes att det på principiella grunder kunde riktas invändningar mot att ett trafikföretag är sin egen säkerhetsmyndighet och att SJ därför hade föreslagit att en särskild järnvägsinspektion skulle inrättas.

I förslaget (prop.1990/91:1) till järnvägssäkerhetslag angavs att Järnvägsinspektionen inrättats efter mönster av de hos Sjöfartsverket och Luftfartsverket inrättade inspektionerna. Vidare nämndes att SJ under årens lopp hade utfärdat en mängd säkerhetsföreskrifter för den spårtrafik som bedrevs på det staten tillhöriga järnvägsnätet.

Tidigare hade SJ varit sin egen säkerhetsmyndighet, som själv utfärdade normer och föreskrifter, utövade tillsyn och utredde olyckor. De enskilda järnvägarna, spårvägarna och tunnelbanorna stod under tillsyn av Vägverket. Eftersom föreskrifterna i princip var bindande endast för SJ:s egen personal, kunde de utfärdas, utan att något särskilt bemyndigande från riksdagens eller regeringens sida hade krävts. Så länge SJ var ensam trafikutövare på det statliga järnvägsnätet fanns det knappast något behov av säkerhetsföreskrifter utöver dem som SJ själv utfärdade.

Genom det trafikpolitiska beslutet kom saken, enligt föredragande statsråd, i ett annat läge, eftersom järnvägstrafik på det statliga nätet kunde komma att bedrivas även av andra än SJ, t.ex. av de regionala trafikhuvudmännen. För föreskrifter som ska vara bindande för enskilda krävs lagform eller bemyndigande av riksdagen, varför regeringen föreslog att bestämmelser om säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg skulle samlas till en järnvägssäkerhetslag.

Uppgifter på Banverket eller direkt på Järnvägsinspektionen

I järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) angavs till att börja med att det var Banverket som skulle bevilja och återkalla erforderliga tillstånd och godkännanden samt utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen. Lagen ändrades senare (1996:736) så att motsvarande uppgifter lades direkt på Järnvägsinspektionen. Regeringen bemyndigades också att överlåta rätten att meddela säkerhetsföreskrifter på inspektionen i stället för som tidigare på Banverket. Järnvägsinspektionen hade till att börja med en särskild budget. Men vid övergången till kalenderår för statsbudgeten upphörde denna ordning. I stället behandlas Järnvägsinspektionen som en delpost bland Banverkets sektorsuppgifter.

Renodling av roller

Den som driver verksamhet ska ansvara för att de i lagen angivna kraven uppfylls och rapportera olyckor. Regeringen får enligt nuvarande lydelse i järnvägssäkerhetslagen meddela ytterligare föreskrifter eller överlåta dessa befogenheter till Järnvägsinspektionen.

Uppdelningen mellan SJ och Banverket skulle enligt Kommunikationskommittén (SOU 1997:35) ses över. Riksdagens revisorer hade tidigare (förs. 1994/95:RR7) föreslagit att Järnvägsinspektionen skulle ges en självständigare ställning, och Inspektionskommittén hade föreslagit att Järnvägsinspektionen skulle ombildas till en egen myndighet. I propositionen *Transportpolitik för en hållbar utveckling* (prop. 1997/98:56) behandlade regeringen förslagen.

Frågan om organisationen av myndighets- och sektorsuppgifter samt gemensamma funktioner inom järnvägssektorn hade utretts inom Regeringskansliet (dnr K97/3944/2). Utredningen hade föreslagit att kundorienteringen borde öka i alla led inom järnvägssektorn. Bland annat skulle myndighetsrollerna inom järnvägssektorn stärkas och särskiljas.

Regeringen lämnade i propositionen förslag till hur Banverkets olika roller inom järnvägssektorn skulle renodlas för att säkerställa en oberoende utövning av sektors- och myndighetsuppgifter gentemot olika verksamhetsutövare samt för att uppnå en effektiv förvaltning och produktion. Enligt regeringen gav den gällande organisationen på ett ändamålsenligt och tillfredsställande sätt det oberoende i säkerhetsfrågor som inspektionen måste ha. Att ombilda inspektionen till en egen myndighet skulle enligt regeringens bedömning medföra stora ekonomiska nackdelar och dessutom leda till en mer omfattande administration.

I Banverkets två senaste treårsplaner har verket föreslagit att Järnvägsinspektionen ska skiljas helt från verket och bli en egen myndighet. Samtidigt har Banverket föreslagit att tågtrafikledningen, som i verket har en liknande ställning som inspektionen, ska knytas fastare till verkets organisation.

2.4 Sjöfart

Tillsyn över sjösäkerheten är en av Sjöfartsverkets huvuduppgifter. Direktören vid verkets sjöfartsinspektion ansvarar för fastställande av säkerhetsnormer, tillsyn över efterlevnaden av dessa och för undersökning av sjöolyckor. En mängd detaljföreskrifter reglerar ett fartygs konstruktion, byggnad, vidmakthållande och drift. Den tekniska utvecklingen medför ett kontinuerligt anpassningsarbete av föreskrifterna och arbetsmetoderna. Besiktningsverksamheten startar redan då fartyget befinner sig på ritstadiet och pågår sedan praktiskt taget under hela dess livslängd. Kontroller sker också fortlöpande genom i princip årliga besök ombord i fartygen. Efter säkerhetsgranskningen utfärdas de certifikat som fartygen måste medföra. Sedan 1982 tillämpar 14 europeiska länder s.k. hamnstatskontroll. Det innebär att länderna förbundit sig att inspektera minst 25% av alla utländska fartyg som anlöper deras hamnar.

Klassificeringssällskap

Inom sjöfarten spelar de internationella klassificeringssällskapen en stor roll i säkerhetsarbetet. Sällskapen började sin verksamhet under 1800-talet. När de första sällskapen bildades fanns det inte några statliga sjösäkerhetsorganisationer. Det var främst försäkringsgivarna som behövde en fristående och tekniskt kompetent organisation som objektivt kunde bedöma ett fartygs sjövärdighet och därigenom medverka till att sätta ett pris på riskerna i den kommersiella verksamheten. För nationella sjöfartsmyndigheters räkning kontrollerar sällskapen att fartygen uppfyller internationella säkerhets- och miljöskyddsregler.

I Sverige är det Sjöfartsverket genom Sjöfartsinspektionen som är ansvarig myndighet för tillsyn och certifiering av svenska fartyg i säkerhets- och

miljöhänseende samt för arbetarskydd och social miljö. Genom avtal kan dock myndighetsfunktioner enligt fartygssäkerhetslagen överlåtas på klassificeringssällskap. Sjöfartsverket har slutit avtal med Lloyd's Register of Shipping, Det Norske Veritas, American Bureau of Shipping, Bureau Veritas och Germanischer Lloyd.

2000/01:RR8
Bilaga

Översyn för att precisera myndighetsroll

Under 1999 uppdrog regeringen åt en konsult att göra en översyn av Sjöfartsverkets och Handelsflottans kultur- och fritidsråds verksamhetsstruktur. Liksom för Luftfartsverket skulle eventuella målkonflikter identifieras. Verkets myndighetsroll skulle också preciseras.

I uppdragsbeskrivningen angav regeringen bl.a. att Sjöfartsverket har kravet att vara självfinansierat, huvudsakligen genom farledsavgifter och lotsavgifter, vilket kräver företagsekonomiskt lönsamma investeringar och verksamheter. Myndighetsarbetet, t.ex. säkerhetsarbetet som bedrivs inom Sjöfartsinspektionen, finansieras huvudsakligen genom avgifter på handelssjöfarten och till liten del genom anslag på statsbudgeten.

Regeringen angav också att Inspektionskommittén (SOU 1996:82) hade visat att det fanns ett behov av en tydligare ansvarsfördelning mellan verket och Sjöfartsinspektionen samt mellan generaldirektören och sjösäkerhetsdirektören. Inspektionsutredningen hade förordat att ansvaret för normgivning inom sjösäkerhetsarbetet helt och hållet borde ligga på generaldirektören, medan tillsynsarbetet borde ligga kvar på sjösäkerhetsdirektören.

I rapporten *Översyn av Sjöfartsverkets mål och roller* (1999-10-08) diskuterades verkets tre roller – myndighetsrollen, sektorsrollen och producentrollen. Myndighetsrollen avsåg rättsutövning mot enskild genom myndighetsbeslut, normgivning eller tillsyn. Myndighetsrollen innehades enligt rapporten främst av Sjöfartsinspektionen, men också av två andra avdelningar inom verket – sjötrafikavdelningen rörande farleder och lotsning samt sjökarteavdelningen rörande sjömätning. Konsulten fann att rollerna var sammanflätade, och att konflikterna mellan dem hade begränsad omfattning.

Till skillnad från Luftfartsverket har Sjöfartsverket enligt rapporten få kommersiella intressen att bevaka, och verket befinner sig inte i någon konkurrenssituation gentemot andra intressenter som t.ex. kommuner. Eftersom Sjöfartsverket inte bedriver hamnverksamhet, saknar verket också ett kommersiellt intresse av att styra trafiken till specifika hamnar. Däremot utgör rollkonflikterna ett problem genom att det skapas en osäkerhet om självständigheten i verkets myndighetsbeslut (dvs. att hänsyn tas till eget produktionsintresse), samt genom att möjlighet till kundanpassning och kundorientering i tjänsterna försvåras till följd av krav på likformighet.

Konsulten redovisade tre alternativ för att minska följderna av verkets rollkonflikter. Det första begränsade sig till tydligare mål och bättre rutiner för att hantera målkonflikter. Det andra var en organisation baserad på roller – producent-, sektors- respektive regulatorrollen. Det tredje och mest långtgående alternativet var att Sjöfartsinspektionen skulle bli en separat myndighet.

Konsulten ansåg att det gentemot omvärlden (inklusive regeringen) är viktigt att på ett tydligare sätt klargöra sjösäkerhetsdirektörens respektive generaldirektörens ansvarsområden beträffande miljö- och säkerhetsfrågor. Ett samlat ansvar för fartygssäkerhetsfrågor skulle enligt rapporten underlätta förhandlingar i internationella organ och förenkla kommunikationen med Regeringskansliet. Även andra rollkonflikter behandlades i rapporten liksom förslag till hur dessa skulle minska.

Rapporten har remissbehandlats. Med hänvisning till att Sjöfartsverket i sitt remissvar (1999-11-26) redovisat att verket inlett ett projekt med syftet att utveckla en effektiv organisation baserad på roller i enlighet med tankegångar som redovisats i rapporten avser regeringen inte vidta några ytterligare åtgärder med anledning av rapporten.

Kustbevakningen ansåg i sitt remissvar att det var principiellt tveksamt att förlägga uppgifter som innebär myndighetsutövning till ett affärsdrivande verk och upprepade sin i olika sammanhang framförda ståndpunkt att Sjöfartsinspektionen borde bilda en egen myndighet finansierad över statsbudgeten.

Rapporten var enligt Kustbevakningen något ytlig och teoretiserande. Bevakningen anade mer komplexa samband mellan Sjöfartsverkets olika mål, roller och organisatoriska enheter än vad som beskrevs i rapporten. Frågan om förutsättningar och möjligheter för att stärka myndighetsrollen borde enligt Kustbevakningen övervägas ytterligare.

I rapporten beskrevs att rollkonflikt kan uppstå i situationer då verket har möjlighet att gynna det egna kommersiella intresset på bekostnad av det allmänna intresset och statsmakternas mål :

- när verket kan gynna sin sysselsättning eller förbättra intäkterna genom att med ett myndighetsbeslut tillförsäkra sig sådan intäkt
- när verket kan förhindra kostnadsfördyringar genom att begränsa sitt åtagande i förhållande till kund/nyttjare
- när verket begränsar konkurrens för att därigenom tillförsäkras intäkter från kund/användare.

Som exempel på sådana situationer med risk för sammanblandning av olika roller angav Kustbevakningen teknikutveckling inom projekt för sjösäkerhet. Å ena sidan samverkar olika myndigheter för att utveckla tekniska system för t.ex. elektronisk positionsangivning av fartyg – system som ska användas för kontroll, tillsyn och andra myndighetsuppgifter. Å andra sidan finns det ett rent affärsintresse hos Sjöfartsverket för samma projekt.

Även Svenska Kommunförbundet ansåg att Sjöfartsinspektionen borde bli en självständig myndighet, eftersom rollerna då skulle kunna renodlas – inspektionen skulle enbart hantera säkerhetsrelaterade roller.

Sjöfartsverket, Statskontoret, Riksrevisionsverket och Ekonomistyrningsverket ansåg att rapporten var alltför ensidigt inriktad på att eliminera mål- och rollkonflikter. De ansåg att målkonflikter är vanliga i offentlig verksamhet. Genuina målkonflikter försvinner inte i och med att ansvaret för olika mål delas upp på olika organ. Rapporten utgjorde enligt dessa fyra myndigheter inte tillräckligt underlag för att ta ställning till de förslag som lämnats i rapporten.

I *Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn av spårbunden trafik* (1994/95: RR7) föreslog revisorerna att Järnvägsinspektionens tillsyn mer än på punktinspektioner skulle inriktas mot att kontrollera att de grundläggande bestämmelserna i järnvägssäkerhetslagen efterlevs. Styrningsbrister och bakomliggande orsaker till tillbud och olyckor skulle analyseras och dokumenteras i högre grad. Järnvägssäkerhetslagens regler skulle enligt revisorerna utformas så att verksamhetsutövarnas ansvar preciseras. Lagstiftningen skulle utformas så att uppgifter och ansvar läggs direkt på inspektionen.

Revisorerna föreslog också att förutsättningarna för och utformningen av en för transportområdet gemensam inspektion för tillsyn av säkerhet skulle utredas. I en gemensam inspektion skulle då även tillsyn inom vägtrafikområdet och utredning av stora olyckor (Haverikommisionen) ingå. Detta förslag motiverades främst med att problem rörande bl.a. avreglering, egenkontroll, farligt gods, riskanalyser, olycksutredningar och behovet av oberoende i förhållande till verksamhetsutövarna var gemensamma för flera transportsätt.

Sedan riksdagen beslutat att ge regeringen till känna att revisorernas förslag skulle beaktas tillsattes Inspektionskommittén. Den hade i uppgift att utreda förutsättningarna för och värdet av att slå samman tillsynsverksamheterna inom Luftfartsinspektionen, Sjöfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen till en tillsynsmyndighet. Varken Haverikommisionen eller tillsynen av vägtrafiken ingick i uppdraget.

Bland annat behandlade kommittén frågan om det skulle vara lämpligt att skilja på tillsynsansvar och regelgivning. Utredningen fann inga bärande argument för att skilja normgivningsarbetet från tillsynsarbetet.

Inspektionskommittén föreslog i betänkandet *En översyn av luft-, sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter* (SOU 1996:82) att Luftfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen skulle ombildas till egna myndigheter. Tydligheten i de båda inspektionernas myndighetsutövning ansågs härvid kunna öka.

För sjöfartsområdet föreslogs ingen motsvarande åtskillnad mellan verk och inspektion, vilket motiverades med att Sjöfartsverkets verksamhet till övervägande delen är inriktad på sjösäkerhetsarbete. Frågan om oberoende och självständighet hade vidare enligt kommittén inte samma aktualitet eller betydelse som för Luftfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen, eftersom Sjöfartsverket inte var infrastrukturhållare på samma sätt som Luftfartsverket och Banverket.

Kommittén ansåg dock, som tidigare nämnts, att ansvaret för normgivningen inom sjösäkerhetsarbetet enligt kommittén helt och hållet borde ligga på generaldirektören, medan tillsynsansvaret borde ligga kvar på sjösäkerhetsdirektören.

Tankar (i motioner m.m.) om en för transportområdet gemensam inspektion har framförts även i andra sammanhang. Argument härför är bl.a. att riskbedömningarna för de olika transportslagen skulle bli mer likvärdiga och ge bättre underlag för val mellan olika transportslag. Som argument för en

2.6 Skillnader och likheter

Av de tre transportinspektionerna är Sjöfartsinspektionen den äldsta. Det har sin förklaring i att långväga riskfyllda transporter till sjöss har gamla anor. Innan Sjöfartsinspektionen kom till stånd som en statlig verksamhet intresserade sig sjöassuradörer och klassificeringssällskap för säkerheten till sjöss.

Till att börja med har inspektioner gällt fordon/farkoster och förare/besättning. Långt senare har också infrastruktur i form av vägbanor, farleder och flygrutter uppmärksammats.

Samtliga transportslag har genomgått avregleringar som åtföljts av justeringar i tillsynsorganisationen i syfte att renodla roller. När SJ delades upp i SJ och Banverket bildades Järnvägsinspektionen som en del av Banverket.

För sjöfart, luftfart och spårtrafik är tillsynen på olika sätt knuten till infrastrukturhållaren. De tre inspektionerna är för närvarande inrymda i Sjöfartsverket, Luftfartsverket respektive Banverket och har även ett visst tillsynsansvar över dessa myndigheters verksamheter. På vägsidan finns ännu inte något särskilt tillsynsansvar beträffande vägarna. Det praktiska tillsynsarbetet och därmed sammanhängande uppgifter såsom bilprovning och körkortsfrågor är fördelat på flera organisationer.

Riksdagen har i olika sammanhang begärt att regeringen ska redovisa förslag till hur Luftfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen ska få ökad självständighet. Riksdagen har också begärt förslag angående en fristående vägtrafikinspektion.

Regeringen har under de senaste åren koncentrerat sig på att analysera trafikverkens verksamhetsstrukturer, renodla verksamheterna och eliminera eventuella målkonflikter – konflikter mellan producerande/affärsdrivande verksamheter och sektorsuppgifter såsom säkerhetsfrågor och tillsyn. Medan sådant utredningsarbete bedrivs, pågår också andra förändringar såsom av huvudmannaskap och av former för teknisk provning och kontroll m.m.

Regelarbetet, och därmed också en del av förutsättningarna för tillsynen, är till stor del internationellt. Detta har ofta betonats beträffande sjöfarten och luftfarten, men gäller även för spår- och vägtrafik.

Inom sjöfarten har klassificeringssällskapen sedan länge intagit en särställning såsom organ med viktiga uppgifter i säkerhetsarbetet och i tillsynen. Genom utvecklingen av nyare kontrollformer såsom certifiering och ackreditering samt olika besiktningsorgan har förutsättningarna för myndighetstillsynen ändrats för samtliga transportslag.

Trots grundläggande olikheter i teknik, organisation, tradition m.m. mellan transportslagen är flera av utvecklingstendenserna och problemen gemensamma. Det gäller inslagen av avreglering, egenkontroll, nya former för teknisk provning och kontroll, internationalisering samt behovet av tydliga gränser mellan affärsmässig produktion och myndighetsuppgifter såsom tillsyn.

Av de tre inspektionerna är det Sjöfartsinspektionen, en avdelning inom Sjöfartsverket, som är minst självständig i förhållande till värdmyndigheten.

3 Sjöfartsinspektionens uppgifter, ställning och organisation

I detta kapitel behandlas några grundläggande förhållanden om inspektionens organisation och förhållande till Sjöfartsverket. I kapitel 4 behandlas inspektionens tillsynsarbete mer detaljerat.

3.1 Sjöfartsinspektionens plats i Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets uppgifter

Sjöfartsverket ska svara för väsentliga delar av sjöfartens infrastruktur i form av sjövägar. Verket ska se till att sjöfart kan bedrivas året runt på alla hamnar av betydelse i svenska farvatten under säkra och effektiva former. Vidare ska verket arbeta för säkerheten ombord på svenska fartyg oberoende av farvatten.

Sjöfartsverket ska enligt sin instruktion (1995:589) hålla och inrätta farleder, utföra tillsyn över sjösäkerheten, bedriva lotsning, sjöräddning, isbrytning och sjökartläggning samt minimera sjöfartens påverkan på miljön. Verket skall också samordna sjögeografisk information och redovisning, dokumentera och utmärka Sveriges gränser till havs samt genomföra beredskapsplanläggning för sjötransporter.

Verksamheten ska huvudsakligen inriktas på handelssjöfartens intressen, men även fritidsbåtstrafikens och fiskets intressen ska beaktas. Som en konsekvens av riksdagens sjöfartspolitiska beslut år 1996 fick Sjöfartsverket till uppgift att följa den sjöfartspolitiska utvecklingen. Verket fick också vissa uppföljnings- och analysuppgifter med anknytning till utbildning för sjöyrken (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:TU1, rskr. 1996/97:115).

Sjöfartsverket ska medverka till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska och sjöfartspolitiska målen kan uppfyllas. I regleringsbrevet för Sjöfartsverket för år 2000 anges att Sjöfartsverkets del av effektmålen inom utgiftsområdet Kommunikationer är att bidra till

- ett tillgängligt transportsystem där sjötransportsystemet utformas så att medborgarna och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses; verket ska ansvara för att sjöfart kan bedrivas året runt i svenska farvatten och på samtliga svenska hamnar av betydelse
- hög transportkvalitet genom att sjötransportsystemet medger hög transportkvalitet för näringslivet

- säker sjöfart där ingen dödas eller allvarligt skadas och genom att sjötransportsystemet anpassas till de krav som följer av detta. Verksamheten ska redovisas med avseende på hur man uppnår målen för tillgänglighet, säkerhet och miljö.

Sjöfartsverket ska enligt regleringsbrevet redovisa statistik över inspektioner och besiktningar av svenska fartyg, varvid inspektionen av utländska fartyg ska särredovisas. Återrapporteringen ska även omfatta internationella jämförelser. Verket ska redovisa antalet incidenter och olyckor som kan relateras till sjökort.

Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen

Inom Sjöfartsverket ska enligt instruktionen finnas en sjöfartsinspektion och de andra enheter som verket bestämmer. I instruktionen finns bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan generaldirektören och sjösäkerhetsdirektören vid inspektionen. Generaldirektören har det yttersta ansvaret för verkets beslut, om de inte ska fattas av styrelsen. Men sjösäkerhetsdirektören ska besluta om

- tekniska säkerhetsföreskrifter för fartyg
- räddningsorganisationen på fartyg
- normer för farledssäkerhetsanordningar som ägs av Sjöfartsverket
- utredning av sjöolyckor som ankommer på Sjöfartsverket
- beslut som rör tillsyn av fartyg.

I fartygssäkerhetslagen och i lagen om åtgärder mot förorening från fartyg är vissa beslut förbehållna sjösäkerhetsdirektören. Alla beslut om s.k. nyttjandeförbud enligt 11 kap. fartygssäkerhetslagen och förelägganden enligt 7 kap. lagen om åtgärder mot föroreningar från fartyg ska således underställas sjösäkerhetsdirektören om de fattats av någon annan, t.ex. en fartygsinspektör eller en tjänsteman vid Kustbevakningen.

Uppdelningen av ansvaret innebär att generaldirektören har det yttersta ansvaret för fartygsoperativa normer och beslut om miljönormer, medan tillsynen över efterlevnaden av normerna vilar på sjösäkerhetsdirektören. I Sjöfartsverkets regleringsbrev för år 2000 anges inga särskilda verksamhetsmål för inspektionsverksamheten. Beträffande säkerheten i stort anges att målet för handelssjöfarten är att antalet allvarliga olyckor under perioden 1998 – 2007 ska halveras. Detta gäller också för trafiken med fiske- och fritidsfartyg. För färjetrafik och övrig passagerarfart gäller att inga allvarliga olyckor ska inträffa.

Finansiering och organisation

Kostnader för den del av verksamheten som inte ingår i handelssjöfartens betalningsansvar finansieras genom anslag på statsbudgeten. Handelssjöfartens betalningsansvar utökades åren 1990 – 1993 till att omfatta bl.a. hela Sjöfartsinspektionens verksamhet, isbrytningens bränslekostnader, beman-

ningen av sjömättningsfartygen och den särskilda helikopterberedskapen för sjöräddningsändamål.

Enligt Sjöfartsverket innebar detta att den anslagsfinansierade andelen av Sjöfartsverkets verksamhet minskade från ca 15 % till ca 6 %. I sina treårsplaner har verket påtalat att anslaget inte täckt de kostnader som orsakats främst av fritidsbåttrafiken. Anslaget Ersättning för fritidsändamål höjdes därför för budgetåret 2000. För 1999 räknade Sjöfartsverket med att de totala intäkterna skulle uppgå till 1 294,1 miljoner kronor, varav anslagsmedlen 101,4 miljoner kronor utgjorde 8 %.

Sjöfartsverket genomgår under våren 2000 en mycket omfattande omorganisation. Ett av syftena med denna är att etablera en beställar/utförarorganisation. Ett annat syfte är att rationalisera verksamheten så att verkets kostnader sänks. I en första omgång berörs huvudkontoret, medan verkets regionala organisation omorganiseras senare. Sjöfartsinspektionen berörs endast marginellt av verkets omorganisationsarbete.

3.2 Inspektionen

Sjöfartsinspektionen som numera utgör en av Sjöfartsverkets fem avdelningar kom till 1915 i samband med att den första övergripande fartygssäkerhetslagen trädde i kraft. Sjöfartsinspektionens chef, sjösäkerhetsdirektören, har enligt 13 § förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket tilldelats vissa självständiga befogenheter. Det gäller tillsyn, undersökning av sjöolyckor och normer – för fartygs tekniska säkerhet, för räddningsorganisationen ombord på fartyg och för Sjöfartsverkets del av farledsanordningar.

Inspektionens samlade verksamhet syftar till att tillse att kraven för fartygssäkerhet och skydd mot vattenförorening från fartyg uppfylls med beaktande av internationell standard i utvecklade länder. Inspektionen ska dessutom tillse att kraven på rederiers och fartygs säkerhetsorganisation uppfylls med beaktande av internationell standard.

Av Sjöfartsverkets treårsplan för åren 2000 – 2002 framgår att inspektionens centrala och regionala verksamhet delas in i teknisk säkerhet, operativ säkerhet, miljösäkerhet och sjöolycksutredningar. Mål har ställts upp för norm- tillsyns- och analysarbetet. Vidare anges att en integrerad tillsynsmodell ska tillämpas för att kontrollera att tekniska och operationella krav på en fungerande säkerhetsorganisation hos rederier och ombord på fartyg är tillgodosedda. Inspektionens kontroll av klassificeringssällskapens arbete ska enligt treårsplanen utvecklas under perioden. Antalet oanmälda inspektioner ska enligt planen öka, varför något utökade resurser kommer att behövas.

Sjöfartsinspektionen består av ett kansli, tre inspektionsområden utmed den svenska kusten samt ett inspektionskontor i Rotterdam. I december 1998 var 62 personer anställda vid kansliet och 75 i inspektionsområdena. Inspektionen utför den lagbundna periodiska besiktningen av svenska fartyg, besiktigar och godkänner nyproducerade svenskflaggade fartyg samt kontrollerar utländskt flaggade fartyg enligt den s.k. hamnstatskontrollen. Dessutom utarbetar inspektionen säkerhetsregler beträffande fartygstekniska och fartygsoperativa frågor samt genomför sjöolycksutredningar.

Av tabell 1 framgår antalet och fördelningen av de anställda vid inspektionens huvudkontor under perioden 1995 – 1999.

Tabell 1: Anställda vid Sjöfartsinspektionens huvudkontor

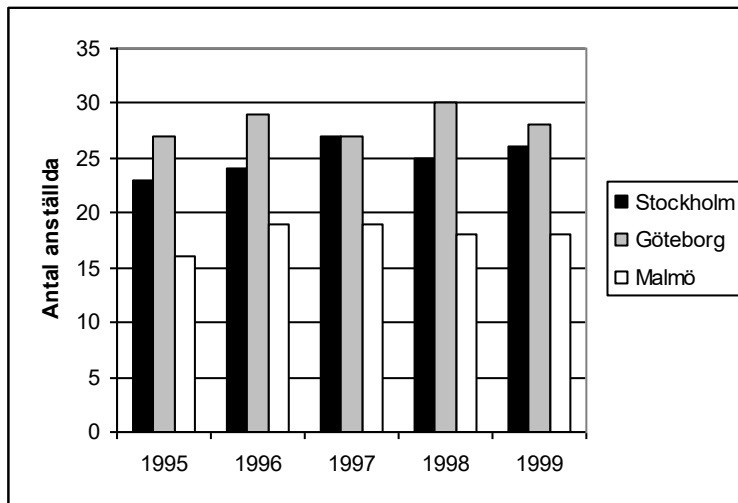
	1995	1996	1997	1998	1999
Driftledning	3	3	3	5	5
Fartygsoperativa sektionen	15	17	15	13	15
Fartygstekniska sektionen	10	12	15	11	13
Miljösektionen	5	8	8	5	6
Kvalitetsstaben	3	2	2	7	7
Föreskriftsstaben				11	11
Utredningsstaben	3	4	4	4	4
Samordningsstaben	18	18	17		
Totalt:	57	64	64	56	61

Vid inspektionsområdena har som framgår av diagram 1 Göteborg flest anställda (28), följt av Stockholm (26) och Malmö (18). Det totala antalet har under perioden varierat mellan 57 och 64 anställda.

2000/01:RR8
Bilaga

Diagram 1

Antal anställda vid de olika inspektionsområdena



Viss omorganisation av inspektionen

En omorganisation av Sjöfartsinspektionens regionala organisation inleddes under år 2000. Omorganisationen syftar till att tillsynsverksamheten ska kunna förbättras genom effektivare arbetsledning och styrning. Särskilda insatser har gjorts vid sjöfartsinspektionsområdet i Göteborg. Därvid har konstaterats att antalet fartygsinspektörer där är för stort för att överinspektören ska kunna arbetsleda dem på ett tillsynsmässigt riktigt sätt. I Stockholms sjöfartsinspektionsområde hade detta redan konstaterats, varför ett system med operativa chefer införts.

En annan bakgrund till omorganisationen är att inspektionen har fått kritik från redare och ombordanställda för att fartygsinspektörer bedömer likartade förhållanden olika. Enligt inspektionen medför detta med stor sannolikhet inte någon risk för att en godtagbar säkerhetsnivå underskrids, men det kan leda till att överkrav ställs. Det är vidare enligt inspektionen inte godtagbart från rättvise- och rättssäkerhetssynpunkt.

I detta kapitel behandlas tillsynsarbetets innehåll, organisation och omfattning mer i detalj. Under granskningen har uppgifter om tillsynen inhämtats speciellt för perioden 1995 – 1999.

4.1 Sjöfartens utveckling

Tillsynens inriktning, omfattning och olyckornas antal bör bl.a. ses mot bakgrund av sjöfartens utveckling. I detta avsnitt görs därför en kortfattad översikt. Under 1990-talets början ökade antalet svenskregistrerade fartyg för att nå en kulmen 1996. Sedan dess har det totala antalet minskat, vilket framgår av tabell 2.

Tabell 2: Antal svenskregistrerade fartyg 1992 – 1999

	Totalt	Därav antal					
		Tankfartyg	Torrlastfartyg	Större fiskefartyg*	Mindre fiskefartyg*	Passagerarfartyg	Övriga
1992	3533	125	232	479	1165	777	755
1993	3495	117	208	457	1225	779	709
1994	4246	113	202	444	2037	763	687
1995	5591	122	223	386	2080	700	1932
1996	6065	124	236	370	2053	1229	2729
1997	5775	123	222	388	1879	1284	2887
1998	5371	113	190	336	1770	1300	1655
1999	5371	113	190	336	1770	1300	1655

* Som större fiskefartyg räknas fartyg på över 20 brutto⁵ Källa: Sjöfartsverket

I mitten av 1990-talet ökade antalet svenskregistrerade fartyg genom en kraftig ökning av antalet mindre passagerarfartyg och mindre fiskefartyg.

⁵ Måttenheten **brutto** infördes i slutet av 1800-talet och har inget med vikt att göra. Brutto avser den inneslutna ytan på en båt och motsvarar 100 kubikfot, vilket är 2,83 kubikmeter (Rinman & Brodefors 1982, *Sjöfartens historia*).

För kategorin övriga handelsfartyg noteras en jämn och periodvis nedåtgående utveckling. (Se tabell 4.) Detta förhållande blir tydligt om man ser till andelen av de totala godstransporterna som transporteras till sjöss. Enligt Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) har sjöfartens andel av de totala godstransporterna minskat på senare tid och denna trend kommer troligtvis att hålla i sig även i den nära framtiden. Detta beror delvis på att ju högre värde gods har desto mer tenderar det att fraktas med lastbil och flyg snarare än med fartyg. En trend i godshanteringen i Sverige är just att värdet på godset ökar. Den ekonomiska situationen för många svenska rederier är också för närvarande svår. Ett tecken på detta är att svenska rederiaktier under 1990-talet minskade kraftigt i värde.

Iakttagelser

Den svenska handelsflottan är tämligen ålderstigen. Av de svenskregistrerade fartygen är tre fjärdedelar äldre än 15 år (SCB: Statistisk årsbok). Här räknas inte fiskefartygen med eftersom statistik saknas inom detta område. Stigande ålder behöver inte medföra någon ökad säkerhetsrisk, men däremot ett ökat behov av underhåll (SOU 1996:182, s. 299) och i förlängningen av tillsyn. Behovet av tillsyn av den svenska handelsflottan borde således ha ökat under 1990-talet i och med flottans ökade storlek och dess höga ålder.

4.2 Problem

Tidigare bedömningar

Kartläggning av rapporteringsrutiner m.m.

När Magnus Sjöberg avrapporterade⁶ den kartläggning av rapporteringsrutiner m.m. inom Sjöfartsinspektionen som regeringen beställt i oktober 1994, ansåg han att det förekom omotiverade skillnader mellan inspektionsområdena och enskilda inspektörer beträffande omfattning och innehåll i myndighetsutövningen. Det fanns brister beträffande ledning och styrning av den praktiska tillsynsverksamheten, inhämtande och vidarebefordran av information av intresse för sjösäkerheten samt beträffande uppföljning av beslutade åtgärder.

Områdenas kontrollverksamhet redovisades inte systematiskt till centralmyndigheten, som i sin tur inte utförde någon fortlöpande utvärdering eller utvärdering av områdenas kontrollverksamhet. För att avhjälpa detta borde man använda checklistor för den direkta kontrollen och regler för hur protokoll eller annan dokumentation av tillsynsförrättningar skulle utformas.

Utbyggnad och utveckling av fartygstillsynssystemet var enligt Magnus Sjöberg synnerligen angelägen liksom centralt bedriven analys och uppföljning av klassificeringssällskapens verksamhet.

⁶ Rapport avseende sjösäkerhetsarbetet inom Sjöfartsinspektionen av regeringens särskilde utredare Magnus Sjöberg (mars 1995).

I den benchmarking-studie – jämförande analyser av sjöinspektionsarbetet i Sverige, Finland och Danmark – som genomfördes 1998 – 1999 konstateras att den danska organisationen har systematiserat nybyggnadsbesiktningen genom att skriftligen redovisa hur besiktningen kommer att gå till. I den svenska organisationen uppges den centrala nivån i organisationen – inspektionen – vara helt avskild från nybyggnadsbesiktningar vilket får till följd att reglerna tolkas olika. Det konstateras att både den finska och den svenska organisationen skulle ha nytta av en besiktningsmanual som är tillgänglig för de inblandade parterna i samband med nybyggnadsbesiktningar.

För de periodiska besiktningarna konstateras i benchmarking-studien att de utförs på ett mera standardiserat sätt av de svenska och danska organisationerna än av den finska, och att den finska organisationen använder betydligt mindre tid för besiktningarna. Vad som ingår i de periodiska besiktningarna är mycket olika. Det konstateras att minskad tidsåtgång för besiktningarna går att förena med ökad säkerhet.

Avslutningsvis konstateras i benchmarking-studien att inspektionsarbetet i de tre organisationerna i första hand behöver förbättras beträffande regelarbete samt nybyggnadsbesiktningar och periodiska besiktningar. Därefter kan delegering av arbetet och nordisk samverkan analyseras ytterligare.

När Sjöfartsverket redovisade benchmarking-studien för regeringen (1999-04-28) konstaterade verket att lots- och inspektionsverksamheterna kan effektiviseras i såväl Sverige och Finland som Danmark. Sjöfartsverket uppgav vidare att verket tillsammans med den finska organisationen arbetar vidare med mål- och uppföljningssystem, ledarskap för kostnadseffektivitet samt system för att uppmuntra till förbättringar.

I budgetpropositionen för år 2000 nämnde regeringen de jämförande analyserna och såg det som positivt att analyserna leder till åtgärder i de fall det är motiverat.

Inspektionens syn

Det är enligt inspektionen riktigt att det funnits och delvis fortfarande finns problem med att regler av betydelse i samband med tillsyn av fartyg delvis tolkas olika av de tre inspektionsområdena. Detta problem gäller för hela tillsynsverksamheten. Beträffande nybyggnadsbesiktningar inleddes efter benchmarking-studien ett arbete med att utarbeta en nybyggnadsmanual.

Inspektionen anser att det inte bara är frågan om regeltolkningar som måste lösas, utan också sättet för genomförande av besiktningarna. Olikheter i arbetssätt finns mellan områdena. Dessa har enligt inspektionen sina historiska förklaringar, och betydelsen av dem ska inte överdrivas.

I längden är det emellertid enligt inspektionen inte godtagbart att olikheter i regeltolkningar och tillsynsarbete finns, eftersom det rimligen måste finnas ett optimalt förhållnings- och arbetssätt, som kan vara gemensamt. För att finna detta pågår arbete med att utarbeta en tillsynshandbok. I handboken ska alla förrättningar, som är aktuella för alla olika typer av fartyg, redovisas.

Det ska också anges hur reglerna ska tillämpas. Arbetet med tillsynshandboken beräknas pågå under en femårsperiod.

Sjöfartsinspektionens kontroll av klassificeringssällskapen är enligt inspektionen inte så grundlig och bra som den borde vara. Tillsammans med systerorganisationerna i Danmark och Finland ska den svenska inspektionen arbeta med dessa frågor. Tanken var att de norska erfarenheterna av kontroll av klassen skulle användas i arbetet med början under 1999, något som dock försenades. Sjöfartsinspektionen avser att under år 2000 utarbeta ett system för kontroll av klassificeringssällskapen.

4.3 Tillsynsformer

Sjöfartsinspektionens tillsyn av sjösäkerheten utgörs av besiktningar, hamnstatskontroll och inspektioner. I inspektionens tillsynsuppgifter ingår också frågor om transporter av farligt gods och arbetsmiljö. Fartygstillsynssystemet är ett hjälpmedel för flera av tillsynsformerna.

Fartygstillsynssystemet FTS

Fartygstillsynssystemet FTS är ett datoriserat system för tillsynen av svenska fartyg. FTS började utvecklas 1991 och togs i bruk 1993, men har successivt kompletterats. I FTS används registreringsbeteckningen i det svenska fartygsregistret eller IMO-numret för att identifiera fartygen – inte fartygets namn.

Systemet består av en fartygsdel och en rapportdel. I fartygsdelen finns fartygsrelaterade uppgifter som fartygets namn, ålder, ägare, måttuppgifter m.m. Det finns också uppgifter om ett antal utländska fartyg som varit föremål för tillsynsverksamhet i Sverige i form av hamnstatskontroll. Rapporteringsdelen fungerar som ett diarium över förrättningsbeställningar.

Med hjälp av uppgifter om fartygstyp, fartområde, bruttodräktighet och om fartyget är klassat av något erkänt klassificeringssällskap kan man framställa tillämpliga rapportformulär med de aktiviteter som ska utföras vid förrättningen. Efter förrättningen förs uppgifter in om vad som befunnits vara utan anmärkning och vad det funnits anmärkningar på. När ett certifikat utfärdas registreras typ av certifikat, datum för utfärdande och giltighetstid. Systemet innehåller även en bevakningsfunktion för ej åtgärdade brister och utgångna certifikat. När uppgifterna har förts in i systemet är de tillgängliga för samtliga inspektörer.

Besiktningar

Besiktningar tar främst sikte på fartygens

- sjövärdighet
- lämplighet för att användas som passagerarfartyg

- minsta tillåtna fribord
- säkerhetsorganisation och överensstämelsen med rederiets godkända säkerhetsorganisation.

De fartyg som är besiktningspliktiga är fartyg med fler än 12 personer ombord och fartyg större än 20 brutto. Fartyg större än 12 x 4 meter ska mätas, och om de är över 20 brutto ska de besiktigas. För besiktningarna betalar kunden. Alla lastfartyg över 500 brutto och alla passagerarfartyg i internationell trafik ska vara klassade.

ISM-koden

En särskild sorts besiktningar rör hur fartyg och rederier följer de regler som gäller för säkerhetsorganisation – ISM-koden och för ISM-certifikat⁷. Inspektionen har sedan 1990-talet genomfört s.k. operativkontroller ombord. Dessa tar sikte på förmågan att överge fartyget och förmågan att bekämpa brand. Vid en ISM-kontroll går man igenom hela rederiet från styrelsen och nedåt i hierarkin. För fartyg som är underkastade ISM-kodens krav på dokumenterad säkerhetsorganisation ska man kunna visa att man klarar av att ta hand om konstaterade brister ombord.

Sjöfartsverket har avtal med Lloyds Register, Det Norske Veritas, Bureau Veritas, Germanischer Lloyd och American Bureau of Shipping. Klassificeringssällskapen kontrollerar fribord (LL)⁸, maskiner och skrov. Övrigt kontrolleras för närvarande av inspektionen. Inspektionen certifierar dock samtliga funktioner, vilket gör att inspektionen måste vara förvissad om att klassningssällskapens uppgifter är korrekta.

Nybyggnadsbesiktningar

Vid nybyggnadsbesiktningar bestäms hur det färdiga fartyget ska se ut, grunderna för den fortsatta tillsynen samt vilka certifikat som ska utfärdas och periodiskt förnyas. För de nybyggnader som görs i andra länder såsom Norge, Italien, Spanien, Korea och Kina utförs också besiktningarna där. Förrättningarna kan särskilt för större fartyg sträcka sig över flera år. De inleds med en ritningsgranskning.

⁷ **ISM-koden** – 1993 års internationella säkerhetsorganisationskod International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention. **ISM-certifikat** – Safety Management Certificate – utfärdas enligt ISM-koden för varje enskilt fartyg inom ett rederi.

⁸ **LL**, Loadline – 1966 års lastlinjekonvention och ändringar därtill. Fribordsmarkering är ett märke på fartygets skrov som markerar hur tungt lastat ett fartyg får vara. Genom att se hur djupt i vattnet fartyget ligger kan man med hjälp av fribordsmarkeringen se om fartyget är för tungt lastat.

Tabell 3: Antal nybyggnadsbesiktningar

	1995	1996	1997	1998	1999
Passagerarfartyg	16	6	12	6	7
Tankfartyg	2	5	4	3	2
Torrlastfartyg	3	7	7	4	1
Fiskefartyg	3	2	6	5	8
Totalt	24	20	29	18	18

2000/01:RR8

Bilaga

Av tabell 3 framgår antalet inledda nybyggnadsbesiktningar fördelat på passagerarfartyg, tankfartyg, torrlastfartyg och fiskefartyg som under perioden totalt uppgick till 109. Därutöver ingick ca 80 andra nybyggen. Det gäller arbetsfartyg, bogserfartyg, stora fritidsfartyg, fartyg som ska användas som charterbåtar med färre än tolv passagerare.

Nybyggnadsbesiktningar fördelas på det inspektionsområde som för tillfället har bäst möjligheter att ta hand om dem. Nybyggnadsbesiktningar inleds i allmänhet med ett nybyggnadsmöte på inspektionens huvudkontor med den ansvarige inspektören, de handläggare på huvudkontoret vars ansvarsområden berörs och fartygets blivande ägare/redare.

Enligt inspektionen är det inte relevant att tala om antalet förelägganden när det gäller nybyggnadsbesiktningar. Ett nybygge av ett större handelsfartyg kan efter ritningsgranskningen ha flera hundra brister noterade, brister som ska åtgärdas, innan man börjar bygga fartyget. Under byggnation och under avprovning av system ombord kan andra brister noteras. Dessa ska rättas till under det fortsatta arbetet med fartyget. Det är inte ovanligt att fartyget levereras med brister som inte bedöms ha stor betydelse för fartygets sjösäkerhet, och ett föreläggande att inom viss tid rätta till bristerna.

Periodiska besiktningar

De periodiska besiktningarna görs för att fartygen ska kunna få de i lagstiftningen erforderliga certifikaten förnyade. Av diagram 2 framgår att antalet besiktningar gick ner kraftigt i Göteborgs inspektionsområde under perioden 1997 – 1998. Men under åren 1995 – 1997 genomförde Göteborgs inspektionsområde dubbelt så många periodiska besiktningar som de två andra inspektionsområdena. Hur många besiktningar som genomförs i ett visst inspektionsområde beror på hur många som beställs, vilket i sin tur till stor del beror på var fartygen har sin hemmahamn.

I mer än hälften av fallen resulterar besiktningarna i ett föreläggande. Skillnaderna mellan områdena beträffande andelen förelägganden synes ha jämnats ut under perioden.

Antal periodiska besiktningar för de olika inspektionsområdena Bilaga

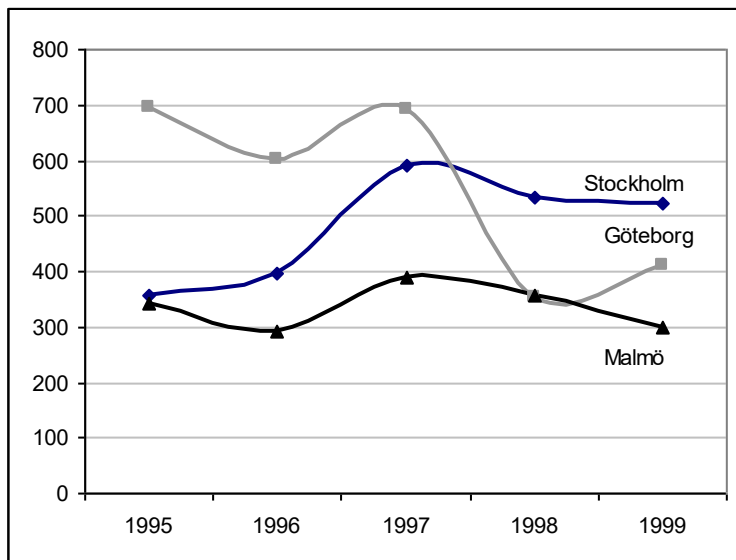


Diagram 2

Inspektioner

Enligt 10 kap. 5 § fartygssäkerhetslagen gäller att "Inspektioner görs när en tillsynmyndighet finner att det är motiverat". Sjöfartsinspektionen har under senare år funnit det motiverat att speciellt se på roropassagerarfartygs bogdörrar/visir och utrustning för övervakning av desamma. Vidare har hamnstatskontroller inriktats på olika teman som ISM-frågor, arbets- och bostadsmiljö samt bulkfartyg.

Till skillnad från besiktningar som beställs görs inspektioner oanmällda. En annan skillnad är att för besiktningar betalar den som beställt dem, medan det inte tas ut någon avgift för inspektioner.

Hamnstatskontroll

Hamnstatskontroll genomförs i större delen av Europa. På grundval av bestämmelser i 1982 års Parismemorandum har ett antal europeiska stater tillsammans med Kanada enats om att tillämpa kontroller på besökande främmande fartyg på likartat sätt. I överenskommelsen ingår att undertecknarna har för avsikt att övervaka tillämpningen av

- LOADLINE – 1966 års lastlinjekonvention
- MARPOL IMO Marine Pollution Convention – 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg

- SOLAS IMO Safety of Life at Sea convention – 1974 års internationella konvention om säkerheten till sjöss
- STCW International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers – 1978 års konvention om övning, utbildning, behörighet och vakthållning för sjöfarare
- COLREG Convention on the international Regulation for preventing Collisions at Sea – 1972 års internationella konvention med regler för att förhindra kollisioner till sjöss
- ILO-konventionen nr 147 som anger minimumstandard för vissa sociala frågor.

I direktivet 95/21/EG anges vissa normer som ska tillämpas av en medlemsstat vid inspektioner av utländska fartyg och om det visar sig att ett fartyg inte uppfyller de uppställda kraven. (Se vidare i avsnittet Fartygssäkerhetslagstiftningen och underavsnittet översyn av fartygssäkerhetslagstiftningen.)

Utgångspunkten för hamnstatskontrollen är inte att den ska vara heltäckande vare sig beträffande antal fartyg eller funktioner på något visst fartyg. Målet är att varje stat under en tolv månadersperiod ska inspektera 25 % av besökande handelsfartyg i den kontrollerande statens hamnar. Särskild uppmärksamhet ska ägnas fartyg för vilka ett flertal brister nyligen har konstaterats. Hamnstatskontroll ska utföras högst var 6:e månad för samma fartyg om det inte finns klar grund för att misstänka att fartyget är sjöodugligt.

Hamnstatskontrollen leds av en kommitté med sekretariat hos sjöfartsmyndigheten i Haag. Rapporter från hamnstatskontroller samlas i en gemensam databas, som är tillgänglig för var och en av de deltagande länderna och används i det löpande kontrollarbetet. Sekretariatet sammanställer årligen statistik över de anmärkningar som görs.

De nationella sjöfartsmyndigheterna rapporterar till sekretariatet antalet utländska handelsfartyg som anlöpt landets hamnar. På grundval av sådana uppgifter för en treårsperiod fastställs vad 25 % skall beräknas på. För Sverige har under perioden 1995 – 1999, enligt uppgift från Sjöfartsinspektionen, gällt det totala antalet 2 700, dvs. 675 som riktpunkt för antalet kontroller.

I diagram 3 visas antalet genomförda hamnstatskontroller under perioden 1995 – 99. Det totala antalet genomförda kontroller under perioden utgör 3131, vilket innebär att det i genomsnitt utförts 626 kontroller per år under femårsperioden.

Antal hamnstatskontroller

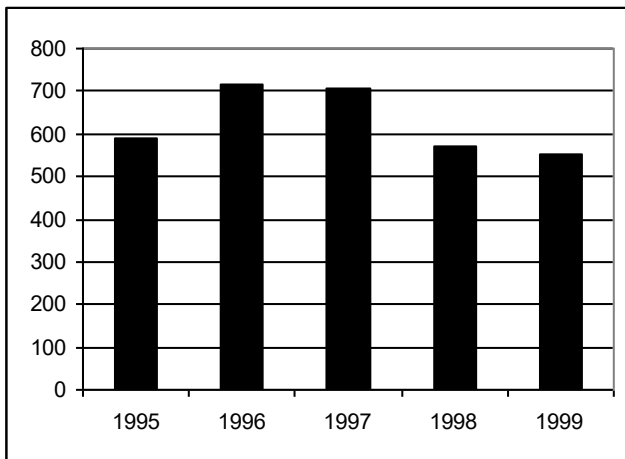


Diagram 3

Inspektioner av svenskregistrerade fartyg

Inspektioner av svenskregistrerade fartyg är antingen föranledda av att det finns indikationer på att förhållandena på ett visst fartyg påkallar det, eller att det visat sig finnas anledning att granska bestämda funktioner på olika fartyg eller en viss typ av fartyg. Som nämnts tidigare har några s.k. temainspektioner genomförts under perioden.

Under 1995 genomfördes ungefär lika många inspektioner i de tre områdena (diagram 4). Både inspektionsområdena i Stockholm och Malmö genomförde under perioden 1995 – 1999 ett ökat antal inspektioner. Göteborgs inspektionsområde minskade under samma period antalet inspektioner från 56 år 1995 till 49 år 1999.

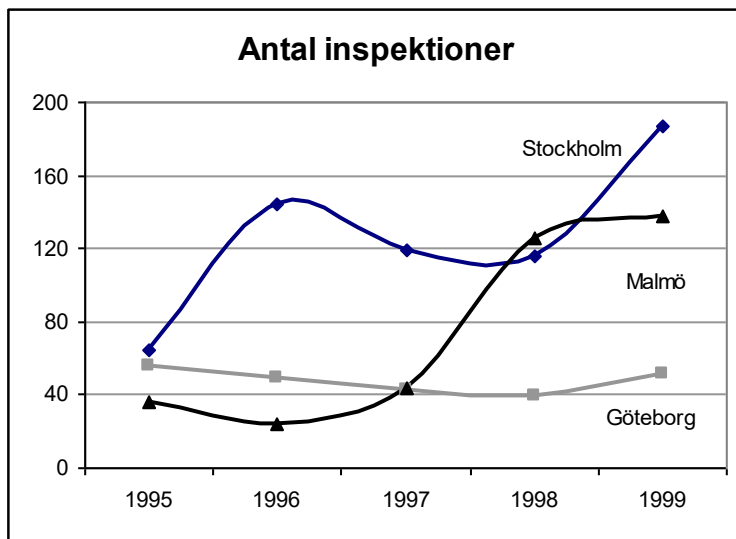


Diagram 4

Det går inte att utläsa någon klar trend vad gäller vilken typ av fartyg som får flest förelägganden. Värt att notera kan vara att i Göteborgsområdet utfärdas inte speciellt många förelägganden beträffande fiskefartyg.

Uppföljning och kontroll av klassificeringssällskapens verksamhet

Hur mycket av tillsynen som är delegerad till klassificeringssällskapen skiljer sig något mellan Danmark, Finland och Sverige. Skillnaderna i förhållande till Norge är dock större. Ett av de större klassificeringssällskapen, Det Norske Veritas är norskt, vilket är en förklaring till att det norska Sjöfartsdirektoratet har valt att delegera all tillsyn, utom av passagerarfartyg, till klassificeringssällskap. En annan förklaring är den norska flottans omfattning.

Sjöfartsinspektionens kontroll av klassificeringssällskapen är som tidigare nämnts inte så grundlig och bra som den borde vara.

Transporter av farligt gods

I förordningen (1982:923, § 25) om transport av farligt gods anges hur ansvaret för tillsynen över lagen (1982:821) om transporter av farligt gods och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen är fördelat. Sjöfartsverket ska utöva tillsyn över sjötransporter, Luftfartsverket för lufttransporter, polismyndigheterna för landtransporter utom järnvägstransporter, Sprängämnesinspektionen för landtransporter av explosiva varor, tullmyndigheterna

för gränskontroll av vägtransporter till och från utlandet samt för kontroll av fordon och andra lastenheter som inkommer med fartyg, medan Järnvägsinspektionen ska utöva tillsyn över järnvägstransporter.

2000/01:RR8
Bilaga

Bestämmelser om tillsyn av transporter av miljöfarligt avfall finns i förordningen (1985:841) om transporter av miljöfarligt avfall (som beträffande tillsynen hänvisar till bestämmelserna i 26 – 28 §§ förordningen 1985:835 om kemiska produkter). Den centrala tillsynen är fördelad på Statens naturvårdsverk, Arbetskyddsstyrelsen, Boverket och Livsmedelsverket. Regional och lokal tillsyn av arbetsmiljön utövas av Yrkesinspektionen, försvarets materielverk, generalläkaren och Livsmedelsverket. I övrigt ska länsstyrelsen utöva den närmare tillsynen inom länet och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet den omedelbara tillsynen inom varje kommun.

Kustbevakningen

Sjöfartsverket har en skriftlig överenskommelse med Kustbevakningen om tillsynen av sjötransporter av farligt gods. Överenskommelsen reglerar Kustbevakningens medverkan vid tillsyn av fartyg, transporter av farligt gods och hur Kustbevakningens tjänstemän får agera som fartygsinspektörer.

Arbetsmiljö

Arbetsmiljön ombord på fartyg regleras inte av arbetsmiljölagen (1 kap. 4 § arbetsmiljölagen 1977:1160). Ombord på svenska handelsfartyg regleras arbetsmiljön av 6–9 kap. fartygssäkerhetslagen (1988:49), 6–7 kap. fartygssäkerhetsförordningen (1988:594) samt de föreskrifter som Sjöfartsverket ger ut. Ansvar för arbetsmiljön på fartyg vilar främst på fartygets redare och befälhavare, men även andra arbetsgivare då sådana förekommer.

Tillsynen över arbetsmiljön ska enligt 7 kap. 1 § fartygssäkerhetsförordningen utövas av Sjöfartsverket. I vissa fall utövas tillsynen av arbetskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen. Detta gäller vissa typer av maskiner och pråmar som används i hamnar och skyddade farvatten som kanaler, floder och liknande. Tillsynsförrättningar bör enligt förordningen genomföras i närvaro av skyddsombudet ombord.

Sjöfartsverket är normgivande myndighet för arbetsmiljön på fartyg. Arbetsmiljöfrågor började hanteras på allvar av verket först på 1970-talet. Sedan dess har dock verket inte gett ut några nya föreskrifter om arbetsmiljö.

För marinens fartyg gäller arbetsmiljölagen och Försvarsmakten ger dessutom ut egna föreskrifter om arbetsmiljön ombord. Försvarsmaktens föreskrifter ska dock sättas i kraft av Sjöfartsverket.

Sjöfartens arbetsmiljönämnd är ett rådgivande organ som ska främja arbetsmiljöverksamheten inom sjöfarten. Den ska följa frågor som rör skydd mot ohälsa och olycksfall samt frågor av intresse för såväl den inre som den yttre miljön. För dessa ändamål genomför den utbildning och information. I nämnden ingår representanter för Sveriges redareförening, ett större färjere-

4.4 Iakttagelser

Under granskningsarbetet har det framgått att det under den speciellt granskade perioden 1995 – 1999 gjorts betydande insatser för att förbättra inspektionens tillsynsarbete och för att råda bot på konstaterade brister. Sålunda har ledning och styrning av den praktiska tillsynsverksamheten förbättrats. Förutsättningarna för tillsynen har också förbättrats genom vidareutveckling och förändring av fartygstillsynssystemet. Härigenom har tillsynen kunnat bli mer överblickbar för inspektörerna och därmed också mer systematisk.

Genom att en tillämpningsföreskrift om tillsyn – föreskrifter om tillsyn av fartygs och rederiers säkerhetsorganisation – utarbetats är det tydligare för alla inblandade vad som gäller för de fartyg som inspektionen utövar tillsyn över. Det framgår vilka certifikat som ska utfärdas, vilka tillsynsförrättningar som ska utföras och vad som ska ingå i förrättningarna.

Grunden är därmed lagd för att de periodiska besiktningarna ska kunna genomföras på ett mer enhetligt sätt. Arbetet med en handbok om tillsyn är dock ännu inte genomfört liksom inte heller den manual för nybyggnadsbesiktningar som man börjat arbeta med.

Under granskningsarbetet har det emellertid också framgått att det fortfarande förekommer omotiverade olikheter beträffande arbetssätt och regel-tolkningar mellan inspektörer och inspektionsområden. Olika exempel på sådana skillnader har också påtalats under granskningsarbetet. Det gäller t.ex. i vilken utsträckning som handelsfartyg om 20 – 100 brutto ska besiktigas och hur bostads- och köksutrymmen ska vara dimensionerade.

Sjöfartsinspektionen har inlett en omorganisation i syfte att öka enhetligheten och effektivisera ledningen och styrningen av den praktiska tillsynsarbete.

Certifiering

De internationella reglerna för säkerhetsorganisation – ISM-koden – har införts i svensk rätt genom ändringar i fartygssäkerhetslagen. I samband med detta hade Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, SWEDAC, starka invändningar mot att Sjöfartsverket skulle genomföra certifiering enligt ISM-koden. SWEDAC ansåg att det skulle strida mot EG:s öppna system för teknisk kontroll att ett statligt verk, Sjöfartsverket, i monopol-ställning utför kvalitetssystemcertifiering, som kan utföras av kompetenta certifieringsorgan som står under tillsyn enligt lagen om teknisk kontroll.

Om certifieringsverksamhet i stället delegeras till klassificeringssällskap innebär det i praktiken att Sjöfartsverket skulle komma att bedriva verksamhet som liknar ackreditering av certifieringsorgan. Verket skulle då från fall till fall bedöma om ett klassificeringssällskap är kompetent att utföra certifieringsverksamhet. De aktuella klassificeringssällskapen behöver i flera fall ackreditering för att i sin landbaserade verksamhet certifiera kvalitetssystem, något som SWEDAC står för. Om Sjöfartsverket skulle få ackrediterings-

funktioner, skulle klassificeringssällskapen behöva stå under dubbel kontroll –SWEDAC:s och Sjöfartsverkets.

SWEDAC har senare i olika sammanhang understrukt att Sverige är bundet av riksdagens beslut att anpassa certifierings- och provningsverksamheten till EG:s principer. SWEDAC anser att konflikten mellan EG:s principer för teknisk provning och kontroll samt de principer som gäller inom sjöfarten inte inskränker sig till ISM-koden, utan avser i princip all certifierings- och provningsverksamhet.

Från olika håll har det under granskningen framförts att besiktningar och certifiering inte borde vara uppgifter för inspektionen, som i stället endast borde ha till uppgift att utarbeta och meddela bestämmelser och utöva tillsyn över dessa. En sådan ordning skulle enligt denna syn stämma bättre överens med EG:s principer för teknisk provning och kontroll. Besiktning och certifiering skulle då utföras av privata organisationer – klassificeringssällskap och andra organisationer. Samtidigt har det under granskningsarbetet framgått att inspektionen ännu inte utvecklat någon praktiskt användbar modell för uppföljning och kontroll av klassificeringssällskapen, något som i sin tur gjort det svårt att överlåta fler uppgifter på sällskapen.

5 Särskilda förutsättningar för tillsyn

I föregående kapitel har olika, främst organisatoriska, aspekter på Sjöfartsinspektionens tillsyn behandlats. Organisationen i stort, tillsynsuppgifterna och uppläggningsen av arbetet är viktiga förutsättningar för tillsynen. I detta kapitel ska uppmärksamheten fästas på ytterligare tre – lagstiftning, rapportering och analys av olyckor samt samhällsorganisatoriska förändringar.

I den generella tillsynsgranskningen utgick revisorerna från att tillsyn i första hand innebär kontroll av att lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter efterlevs och menade att en viktig förutsättning för att tillsynen ska fungera är att lagstiftningen inom området är tydlig.

Vidare konstaterade revisorerna att det för en aktiv och förebyggande tillsyn är väsentligt med kunskap om vilka risker som är förknippade med verksamheten och vad det är som kan gå fel.

Revisorerna betonade också att förändringar av ansvars- och resursfördelning inom olika områden – samhällsorganisatoriska förändringar – påverkar förutsättningarna för tillsyn och behovet av tillsyn.

5.1 Lagstiftningen

Tidigare synpunkter

I skilda granskningar har *Riksdagens revisorer* funnit att statlig tillsyn är avhängig av lagstiftningens utformning, förekomsten av relevanta tillämpningsföreskrifter samt tillsynsorganets ställning.

I den generella tillsynsskrivelsen ansåg revisorerna det väsentligt att det tydligt framgår av lagstiftningen vilken myndighet som har ansvaret för tillsynen inom ett bestämt område och vad tillsynsuppgiften konkret innebär.

Revisorerna ansåg att det ställs allt större krav på tydliga, väldokumenterade och allmängiltiga regler, när avregleringen av trafiken fortskrider och verksamhetsutövarna blir fler. Den statliga tillsynen försvåras, om bindande föreskrifter i alltför hög utsträckning ersatts av allmänna råd. En konsekvens av otillräckliga tillämpningsföreskrifter är att rättslig prövning till följd av konstaterade brister vid något tillsynsbesök eller vid en olycksutredning inte blir aktuell.

Inspektionskommittén behandlade bl.a. frågan om det skulle vara lämpligt att skilja på tillsynsansvar och regelgivning, men fann inga bärande argument för att skilja normgivningsarbetet från tillsynsarbetet, men föreslog ändå att ansvaret för normgivningen inom sjösäkerhetsarbetet skulle ligga på generaldirektören.

I Sjösäkerhetskommitténs betänkande *Handlingsprogram för ökad sjösäkerhet* (SOU 1996:182) konstaterades att sjöfarten är en internationell verksamhet. En förutsättning för en god sjösäkerhet är enligt kommittén därför att regler som ska gälla för sjöfarten är internationellt accepterade, varför Sverige även i fortsättningen i första hand borde bedriva sitt grundläggande sjösäkerhetsarbete inom ramen för den internationella sjöfartsorganisationen IMO och EU.

I den jämförande analys – *benchmarking-studie* – av inspektionsverksamheten i Sverige, Finland och Danmark som Sjöfartsverket fått regeringens uppdrag att delta i konstaterades att det i regelarbetet gäller att ersätta en rådande ond cirkel med en god – begränsat engagemang i de tidigare faserna av det internationella arbetet ska ersättas av att man på ett tidigt stadium följer och engagerar sig i arbetet. Genom att höja kunskapsnivån lokalt, planera och avsätta resurser i god tid samt genom att förena de nationella intressena ska Sverige, Finland och Danmark kunna tillförsäkra sig inflytande i det internationella regelarbetet.

Det svenska regelarbetet för sjösäkerhet uppgavs vara fullständigt decentraliserat, även om man samtidigt konstaterade att en mer centraliserad modell håller på att införas. – På central nivå är regelarbetet uppdelat på en teknisk och en operativ samt en miljöenhet inom inspektionen, medan det på regional nivå är fördelat på de tre inspektionsområdena.

Styrkan i denna ordning var enligt benchmarking-studien att regelarbetet utförs av aktiva inspektörer, och att den medger stor flexibilitet i resursanvändningen. Den viktigaste svagheten uppges vara att arbetsprocessen blir svår att styra: "Ingen behärskar processen...., och det är därför som lite planeras och mindre slutförs."

I diskussionsunderlaget konstateras att regelarbetet styrs och planeras bättre i Danmark än i Finland och Sverige. De finska och de svenska organisationerna rekommenderas att tillämpa mål- och resultatstyrning på regelarbetet och att överväga att införa funktionella regelenheter. Den svenska organisationen rekommenderas att minska delegeringen till inspektionsområdena.

De svenska och danska organisationerna rekommenderas att minska andelen översatta regler, eftersom inspektörsresurser då skulle frigöras. Ett problem härvid är dock att det skulle strida mot den nationella lagstiftningen.

För de tre länderna lämnas rekommendationen att man ska undersöka möjligheterna att öka nordisk samverkan för flera delar av regelarbetet såsom förberedelser, internationellt kommittéarbete och målformulering för lokal anpassning.

Fartygssäkerhetslagstiftningen

Lagbestämmelser om säkerhet på fartyg finns huvudsakligen i fartygssäkerhetslagen (1988:49). Till skillnad från den tidigare sjösäkerhetslagen är denna en ramlag med allmänt hållna bestämmelser och bemyndiganden för regeringen och myndigheter att utfärda närmare bestämmelser. Vidare finns bestämmelser om sjösäkerhet i fartygssäkerhetsförordningen (1988:594) och i sjöfartsverkets tillämpningsföreskrifter.

Inom EU har ett tillsynsdirektiv antagits – rådets direktiv 94/57/EG om gemensamma regler och standarder för organisationer som utför inspektioner och utövar tillsyn av fartyg samt för sjöfartsadministrationernas verksamhet i samband därmed. Enligt direktivet skulle de författningsändringar som var nödvändiga för att följa direktivet börja gälla senast den 31 januari 1995. Den svenska regeringen föreslog i propositionen Ändringar i fartygssäkerhetslagen (prop. 1995/96:219) att tillsyn som utförts av ett i lagen namngivet klassificeringssällskap skulle ha samma giltighet som om den gjorts av Sjöfartsverket. Redan tidigare hade certifikat som utfärdats av vissa i lagen namngivna klassificeringssällskap samma giltighet som om de utfärdats av Sjöfartsverket, om det mellan staten och sällskapet hade träffats avtal om utfärdande av certifikat för svenska fartyg.

Bestämmelser som rör säkerheten på fartyg finns också i sjölagen (1994:1009). Där finns t.ex. föreskrifter om befälhavarens skyldighet att rapportera vissa händelser (6 kap. 14 §).

Översyn av fartygssäkerhetslagstiftningen

En särskild utredare har fått i uppdrag att göra en översyn av fartygssäkerhetslagstiftningen. Utredningen syftar till att hela lagstiftningen ska moderniseras, förenklas och bringas i överensstämmelse med de internationella regelverk som binder Sverige.

Av regeringens direktiv framgår att det inte gjorts någon samlad översyn av författningarna (dir. 1999:50). Avsnitten om arbetsmiljön ombord på fartyg i lagen och förordningen om fartygssäkerhet uppges vara föråldrade. I fartygssäkerhetslagen finns bestämmelser om tillsynsdagbok på svenska fartyg. När tillsyn har utförts skall förrättningsmannen göra anteckningar i fartygets tillsynsdagbok och underrätta tillsynsmyndigheten och fartygets redare om det som har antecknats. Bestämmelserna om tillsynsbok behöver enligt utredningsdirektiven moderniseras, bl.a. för att anpassas till Sjöfartsverkets datoriserade tillsynssystem.

I en skrivelse till regeringen i december 1998 hade Sjöfartsverket föreslagit en översyn av fartygssäkerhetslagstiftningen och pekat på ett antal brister, bl.a. att svensk fartygssäkerhetslagstiftning inte ger verket befogenheter att till fullo utöva den hamnstatskontroll som föreskrivs i rådets direktiv 95/21/EG. Verket kan t.ex. inte förbjuda fartyg att anlöpa svenska hamnar eller förlänga ett beslut om kvarhållande tills kostnaderna för tillsynsförrättningen är betalda eller säkerhet har ställts.

Kustbevakningen hade i ett yttrande över Sjöfartsverkets skrivelse framfört att lagstiftningen om fartygs säkerhet är mycket detaljrik och tämligen svår att överblicka och att hela lagstiftningen, inklusive tillämpningsföreskrifterna, därför borde ses över. Facket för Service och Kommunikation (SEKO) hade framfört att fartygssäkerhetslagen och fartygssäkerhetsförordningen borde genomgå en total översyn inom bl.a. arbetsmiljöområdet.

Den svenska lagstiftningen stämmer enligt utredningsdirektiven i vissa fall mindre väl överens med den EG-rättsliga ordningen på området. Exempelvis har vissa artiklar i rådets direktiv 95/21/EG om hamnstatskontroll inte införlivats på ett fullt korrekt sätt. Vidare ska de svenska reglerna anpassas till direktivet 99/35/EG om ett system med obligatoriska besiktningar för en säker drift av ro-ro-passagerarfartyg⁹ och höghastighetspassagerarfartyg i reguljär trafik. Utredningen ska slutredovisa sitt arbete i december 2000.

Hur vissa EG-regler skulle införlivas med den svenska lagstiftningen skulle ges förtur i utredningsarbetet. I ett delbetänkande i mars 2000 lämnade utredningen förslag till hur två EG-direktiv ska införlivas. Det gäller artiklar i direktivet om hamnstatskontroll (95/21/EG och 98/25/EG) samt rådets direktiv om ett system med obligatoriska besiktningar för en säker drift av ro-ro-passagerarfartyg och höghastighetspassagerarfartyg i reguljär trafik (99/35/EG).

De aktuella artiklarna i direktivet om hamnstatskontrollen handlar om vissa situationer när ett fartyg på grund av brister ska hållas kvar i en inspektionshamn eller när fartyget ska hindras från att anlöpa gemenskapens hamnar.

Enligt direktivet om passagerarfartyg skall alla roropassagerarfartyg och höghastighetspassagerarfartyg i reguljär trafik regelbundet och ingående besiktigas av medlemsstater i EU som är värdstater för trafiken. En värdstat är en stat vars hamn/hamnar ett fartyg anlöper och avgår från i den reguljära trafiken. För utländska passagerarfartyg har värdstaten ett ansvar som är mer omfattande än ansvaret att utöva hamnstatskontroll. För att genomföra direktivet i svensk rätt måste därför rätten för Sjöfartsverket att utöva tillsyn över dessa utländska fartyg utökas.

⁹ Roll on roll off (ro-ro): Lastning och lossning genom att lasten körs ombord via en eller flera ramper i fartygets ändskepp eller sidor. De olika fartygsdäcken är förbundna genom ramper.

Eftersom fartygssäkerhetslagen är en ramlag fordras att relevanta tillämpningsföreskrifter utarbetas. Som tidigare nämnts föreslog Inspektionsutredningen att ansvaret för normgivning inom sjösäkerhetsarbetet helt och hållet borde ligga på generaldirektören.

I rapporten om översyn av Sjöfartsverkets mål och roller konstaterades att det fanns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan verket och inspektionen beträffande normgivningen för säkerhet och miljö. Ansvaret för fartygens säkerhet är delat mellan generaldirektören och chefen för inspektionen.

I princip tar generaldirektören ansvar för all normgivning vad avser fartygens bemanning och fartygens framförande, medan sjösäkerhetsdirektören tar ansvar för normgivning vad avser fartygens tekniska säkerhet. Inom ramen för de fartygsoperativa frågorna fattar generaldirektören beslut om krav på manskapets kompetens och på minimibemanning ombord på fartyg. För att underlätta handläggningen har generaldirektören valt att delegera beredning och beslut i dessa frågor till sjösäkerhetsdirektören.

I översynsrapporten lämnades tre alternativa förslag. Det första överensstämmer i stort med Inspektionskommitténs förslag. Det andra innebär att hela normgivningsansvaret läggs på chefen för inspektionen, medan ansvaret för bestämmelser om miljöförbättrande åtgärder som krävs med stöd av vattenföroreningslagen ligger kvar hos generaldirektören. I det tredje alternativet får inspektionen en starkare norm- och tillsynsroll gentemot Sjöfartsverket vad gäller de tjänster som verket utför såsom lotsning, isbrytning, sjömätning och farledsunderhåll. Enligt rapporten skulle ansvaret för inspektionen därmed överensstämma med det ansvar som Luftfartsinspektionen har för Luftfartsverkets verksamhet.

Föreskriftsarbetet vid Sjöfartsverket och inspektionen har varit olika intensivt under olika perioder. Sedan föreskrifterna under 1960-talet hade ersatts med cirkulärskrivelser till överinspektörerna vidtogs åtgärder för att förbättra arbetet. Föreskriftsarbetet intensifierades och ett stort antal föreskrifter kom ut under 1970-talet. Därefter stannade takten i föreskriftsarbetet av, och en del av 1970-talets föreskrifter kvarstår, särskilt för sådana frågor som inte i så stor utsträckning behandlats i det internationella regelarbetet såsom arbetsmiljöfrågor.

Sjöfartsinspektionens syn

Sedan ett par år finns en föreskriftsstab vid inspektionen. Enligt inspektionen har detta inneburit en märkbar förbättring, både volym- och kvalitetsmässigt. Föreskrifter om marin utrustning, behörighet samt föreskrifter om höghastighetsfartyg och passagerarfartyg har sålunda utarbetats. Vidare har en tillämpningsföreskrift om tillsyn färdigställts. Den ska utgöra basen för en rättsligt korrekt tillsynsverksamhet.

Varje chef inom inspektionens huvudkontor är ansvarig för att de föreskrifter som bör utarbetas inom verksamhetsområdet faktiskt också utarbetas. Föreskriftsarbetet planeras genom särskilda projektplaner.

Sjöfartsinspektionen menar att produktionen av internationella regler har varit omfattande under de senaste 15 åren, vilket i hög grad påverkat förut-sättningarna för det egna regelarbetet.

Inspektionen avser att i det internationella regelarbetet arbeta för att beho-vet av förändringar i de nationella föreskrifterna ska definieras redan i början av arbetet inom ett visst område. Detta ska gälla vare sig arbetet bedrivs inom internationella sjöfartsorganisationen IMO, Helsinforskommissionen eller EU.

Tanken är att definitionen sedan ska åjourföras allteftersom det internat-ionella arbetet fortskrider. Det nationella arbete som vidtar när det internat-ionella regelarbetet avslutats skulle härigenom underlättas.

Benchmarking-studiens påstående att normgivningsarbetet skulle vara de-centraliserat tillbakavisas helt av inspektionen. Ansvar för regelarbetet har enligt inspektionen aldrig någonsin legat i den regionala organisationen. Enskilda inspektörer har utnyttjats och utnyttjas för regelarbete liksom för andra projekt. (Varje inspektionsområde ska avsätta en årsarbetskraft för arbete åt huvudkontoret.)

Att inspektionsområdena används i föreskriftsarbetet är enligt inspektionen till fördel både för huvudkontoret och områdena. Den juridiska delen av författningsarbetet är nödvändig av formella och rättssäkerhetsmässiga skäl och bidrar dessutom till att föreskrifterna formuleras så att de blir begripliga. Det avgörande är emellertid det oftast komplicerade tekniska och operativa inslaget i inspektionens föreskrifter och i de internationella regelverk som omsätts till svenska föreskrifter. De tekniska och operativa cheferna är bättre skickade än de traditionella regelskrivarna, juristerna, att ansvara för arbetet.

Danmark, Finland, Norge och Sverige samverkar i och inför det internat-ionella regelarbetet. Enligt inspektionen finns det dock knappast någon större möjlighet till samverkan, eftersom flottornas storlek och inriktning skiljer sig åt, och intressena inte alltid sammanfaller.

Någon samverkan i det direkta författningsarbetet finns inte enligt den svenska Sjöfartsinspektionen. En sådan vore inte meningsfull eftersom län-derna statsrättsligt skiljer sig åt alltför mycket.

Iakttagelser under granskningsarbetet

Representanter för flera av de organisationer som kontaktats under gransk-ningen har pekat på brister i Sjöfartsverkets föreskriftsarbete som påverkat deras eget arbete. Samtidigt uttalar man förståelse för bristerna, eftersom lagstiftningen är ålderdomlig och komplicerad och att det därför är svårt att omsätta internationella regeländringar i svenska tillämpningsföreskrifter.

Från olika håll har det understrukits att 1988 års fartygssäkerhetslag är en ramlag och att den som sådan måste kompletteras med tillämpningsföreskrif-ter, t.ex. om hur tillsynen ska gå till, vilka som omfattas av den och vilka certifikat som fordras. Först i november 1999 trycktes *Sjöfartsverkets före-skrifter om tillsyn av fartyg och rederiers säkerhetsorganisation* (SJÖFS 1999:17).

Kustbevakningen som enligt en överenskommelse med Sjöfartsverket utför tillsyn och kontroll beträffande sjötransporter av farligt gods är för detta

arbete beroende av de föreskrifter som Sjöfartsverket utarbetar. Exempelvis saknas det en lastsäkringsföreskrift och en lastsäkringshandbok för sjötransporter, medan Vägverket har utarbetat en för vägtrafiken.

De internationella reglerna för sjötransporter av farligt gods – IMDG-koden – behöver enligt Kustbevakningen uppdateras. Nya regler från 1998 gäller internationellt men inte i Sverige.

En följd av att föreskrifter saknas, som Kustbevakningen hänvisar till, är att det knappast blir några rättsliga påföljder av konstaterade förseelser.

Arbetsmiljöreglerna är sedan 1970-talet och knappast aktuella. Förklaringar härtill är att de internationella reglerna inte är särskilt omfattande och att arbetsmiljölagens bestämmelser inte gäller för sjöfarten. När arbetsmiljölagstiftningen har förändrats och kompletterats har motsvarande bestämmelser för sjöfarten inte ändrats. För Marinens verksamhet gäller egna säkerhetsregler som fastställts av Sjöfartsverket. För att utarbeta dessa har man inom marinens säkerhetsorganisation utgått från bestämmelser som meddelats med stöd av arbetsmiljölagen och tagit med det som varit tillämpligt.

De internationella reglerna för säkerhetsorganisation – ISM-koden, vars tillämpning skall ge en helhetssyn på säkerhetsfrågorna, har försenats i sin svenska tillämpning. Förklaringar som ges till detta är att man i alltför stor utsträckning börjat om från början i stället för att mera direkt omsätta de internationella reglerna.

Kraven på tillämpning av ISM-reglerna har införts successivt i fartygssäkerhetslagstiftningen. Bestämmelserna gäller för alla passagerarfartyg samt oljetank, gastank och kemikaliefartyg, bulkfartyg och lasthögastighetsfartyg. Lagstiftningen gäller således ännu inte för övriga torrlastfartyg eller bogserfartyg. Enligt inspektionen är det oklart om inspektionen i sina tillämpningsföreskrifter har bemyndigande att bestämma att ISM-reglerna inte skall gälla för fiskefartyg, vissa arbetsfartyg eller fartyg som används för yrkesmässig befordran av färre personer än tretton.

5.2 Rapportering och analys av tillbud och olyckor

Tidigare bedömningar

Revisorerna konstaterade i den generella tillsynsskrivelsen att kunskaperna hos dem som utövar tillsyn är väsentlig för kvaliteten i tillsynsverksamheten. Utan expertkunskap saknas förutsättningar för att över huvud taget utöva oberoende tillsyn. Genom att olyckor rapporteras och analyseras kan verksamhetsutövarna erhålla värdefull kunskap om risker och orsakssamband – kunskaper som också kan användas för inriktning av tillsyn. I förslaget angående tillsyn av spårbunden trafik hänvisade revisorerna bl.a. till rapportering och analys av tillbud och olyckor. Revisorerna ansåg att det trots skillnader i teknik och tradition m.m. mellan olika transportsätt fanns analysinstrument som kunde utvecklas gemensamt.

Magnus Sjöberg¹⁰ påtalade i mars 1995 att det inom Sjöfartsinspektionen fanns brister beträffande

- inhämtande och vidarebefordran av information av intresse för sjösäkerheten
- bearbetning och analys av tillgängligt material eller sådant material som borde göras tillgängligt.

Sjöberg rekommenderade

- utvecklade analys- och uppföljningsfunktioner inom inspektionen för att inrikta arbetet på att finna paralleller eller samband mellan olika händelser
- analys, utvärdering och uppföljning som ett väsentligt inslag i inspektionens verksamhet.

Göran Steen¹¹ ansåg för sin del att inspektionens utrednings- och analysverksamhet måste förstärkas. Han ansåg vidare att inspektionens rekommendationer skulle dataregistreras och att ett uppföljningssystem skulle införas.

Olycksstatistiken

Utvecklingen i säkerhetsarbetet för sjötrafiken i Nord- och Västeuropa har under senare år styrts av de allvarliga olyckor som uppmärksammats (SOU 1996:182). Bland dessa olyckor kan nämnas förlisningen av passagerarfärjan *Herald of Free Enterprise* 1987, branden på *Scandinavian Star* 1990, förlisningen av lastfartyget *Jan Heweliusz* 1993 och naturligtvis förlisningen av *Estonia* 1994. Det bör poängteras att vissa av dessa olyckor inte visar sig i den svenska statistiken eftersom denna endast omfattar olyckor med svenskregistrerade fartyg. *Estonia* var exempelvis inte registrerad i Sverige.

Etappmålet för sjösäkerhetsarbetet är att antalet allvarliga olyckor inom handelssjöfarten samt med fiske- och fritidsfartyg ska halveras under perioden 1998 till 2007. Dessutom är målet för färjetrafik och övrig passagerartrafik att inga allvarliga olyckor ska inträffa. En allvarlig olycka är enligt Sjöfartsverket en olycka där någon omkommit eller skadats svårt eller en olycka med allvarliga miljökonsekvenser (Sjöfartsverkets verksamhetsberättelse 1998). Antalet allvarliga olyckor, undantaget olyckor med fritidsbåtar, pendlar kraftigt över åren mellan omkring 10 och 15 per år.

Enligt 14 §, 6 kap. sjölagen (1994:1009) är befälhavare på svenska handels-, fiske- och statsfartyg skyldiga att rapportera till Sjöfartsverket när olyckor och personskador inträffat på ett svenskt handelsfartyg. På Sjöfartsverket registreras olyckorna i datasystemet SOS (Sjöolyckssystemet). Utifrån

¹⁰. Rapport avseende sjösäkerhetsarbetet inom Sjöfartsinspektionen av regeringens särskilde utredare Magnus Sjöberg (mars 1995)

¹¹ Sjösäkerhetsarbetet inom Sjöfartsinspektionen – sakkunnighetsutlåtande med anledning av Estoniakatastrofen av Göran Steen (april 1995)

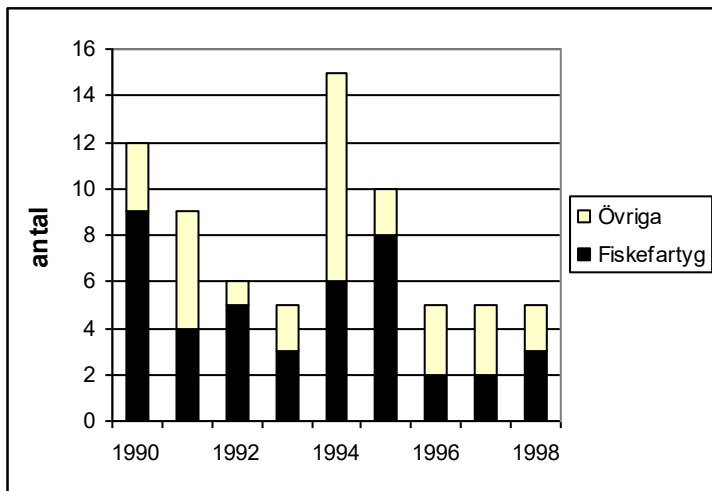
denna databas presenterar verket en årlig sammanställning av sjöolyckor med svenskregistrerade fartyg. Med hjälp av SOS sammanställer verket även statistik tillsammans med de fyra övriga nordiska länderna till den gemensamma databasen DAMA (Databank til sikring av maritime operationer).

Antalet inrapporterade olyckor har sedan 1993 långsamt ökat. Under samma period har dock antalet svenskregistrerade fartyg också ökat. Antalet olyckor per fartyg har således under 1990-talet legat stadigt omkring fyra olyckor per hundra fartyg. Om man ser till olika fartygstyper ser man dock att för främst tank- och lastfartyg har trenden varit att antalet olyckor per fartyg ökar.

Sjöfartsverket framhåller olyckor med en viss typ av fiskefartyg som ett av de allvarligare problemen på senare år. Under 1990-talet har fiskefartygen varit den fartygstyp som oftast råkat ut för en så kallad totalförlust, dvs. att fartyget förliser. Detta visas i diagram 5 nedan.

Diagram 5

Antalet förlista fartyg 1990 – 1998



Källa: Sjöfartsverket

Kategorin övriga i diagram 5 omfattar passagerarfartyg, torrlastfartyg, tankfartyg och Sjöfartsverkets kategori övriga fartyg. Antalet förlisningar per hundra fartyg har visserligen minskat under 1990-talet, men fiskebåtarna löper fortfarande en statistiskt större risk att förlisa än övriga fartygstyper.

Orsaken till att fiskefartygen så ofta råkar ut för förlisning är enligt Sjöfartsverket den bristande stabilitet som uppstår för fartygen i samband med tillbyggnader och att fartygen ofta tar större last än vad de klarar av. Sjöfartsinspektionen har nu tillsammans med Fiskeriverket och Sveriges Fiskares Riksförbund inrättat en obligatorisk säkerhetsundervisning för yreksfiskare. Undervisningen bedrivs av instruktörer från Sjöfartsinspektionen.

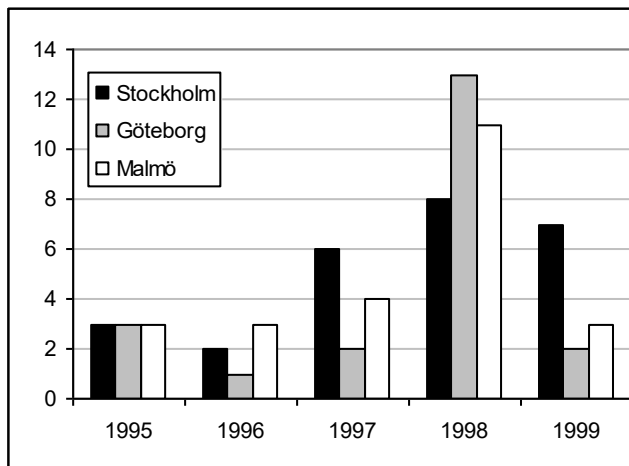
Statens haverikommission utredde under 1998 en olycka där ett fiskefartyg förlöst på grund av att det varit för tungt lastat och haft otillåtna ombyggnationer (Statens haverikommissions rapport S 1998:01). Kommissionen konstaterade i sin rapport att Sjöfartsinspektionen inte vidtagit några åtgärder mot fartyget, trots att de ombyggnationer som utförts inte var godkända. Inspektionen hade heller inte vidtagit åtgärder mot att fartyget saknade så kallade fribordsmarkeringar, vilka visar hur stor last fartyget kan ta. Mindre handelsfartyg (mellan 20 och 100 brutto) omfattas dock inte av Sjöfartsinspektionens periodiska besiktningar. Detta innebär att många fiskefartyg inte blir besiktigade trots att dessa fartyg hör till de mer olycksdrabbade.

Tillbud

Ett tillbud är en situation som varit nära att utvecklas till en olycka, men där faran undvikits. Under 1990-talet har Sjöfartsverket fått in rapporter om i genomsnitt 130 olyckor per år. Enligt sjölagen ska befälhavare på svenska fartyg också rapportera när "händelser som är av betydelse för sjösäkerheten" inträffat. Dessa tillbud utgör dock en mycket liten del av den samlade olycksstatistiken. I genomsnitt har det under 1990-talet endast rapporterats in 7 tillbud per år. Undantagen är 1997 och 1998 då det rapporterades ett stort antal tillbud som uppstått då höghastighetsfärjor passerat förbi byggsplatsen för Öresundsbron.

Diagram 6

Antal inrapporterade tillbud per inspektionsområde



De tillbud som inrapporterades i samband med byggandet av Öresundsbron har inte tagits med i diagrammet. Dessa var 119 st för 1997 och 25 st för 1998 (i Malmö inspektionsområde). Under femårsperioden var det totala antalet tillbud störst under 1998, med särskilt stor uppgång i Göteborgs in-

spektionsområde. Speciella utrednings- och utbildningsinsatser har som nämnts under avsnittet Olycksstatistiken sedan dess genomförts beträffande yrkesfisket.

I och med införandet av ISM-koden ställdes krav på att rederierna skulle samla in incidenter och avvikelser i sjöfarten som ett led i säkerhetsarbetet. Ett antal svenska rederier har samordnat detta i databanken INSJÖ (Informationssystemet om kritiska händelser inom sjöfarten) som sköts av konsultföretaget ICC. Hittills är tio svenska rederier inkopplade på projektet som pågått i ett år. Formellt ägs databasen av rederierna och Sjöfartsverket tillsammans.

I databasen samlar man in såväl inträffade tillbud som risker som kan leda till tillbud eller olyckor. All inrapportering sker anonymt för att man ska få in så mycket information som möjligt. När systemet är färdigutvecklat är det tänkt att informationen ska vara delvis tillgänglig via en hemsida på Internet. Dessutom planerar man att publicera periodvisa rapporter. Många svenska rederier står dock utanför projektet, och exempelvis Walleniusrederiet har beslutat att självt bygga upp en incidentdatabas.

Det finns dessutom en del internationella databaser att tillgå som samlar in rapporter om olyckor och tillbud. *Marine Accident Reporting Scheme* (MARS) drivs av *The Nautical Institute* i London. Till MARS kan rederier och deras anställda anonymt skicka in rapporter om olyckor och tillbud. På institutets hemsida kan man sedan söka upp rapporter som behandlar vissa typer av olyckor. Även USA:s kustbevakning håller på att bygga upp ett system liknande INSJÖ. Systemet kallas *International Maritime Information Safety System* (IMISS). Viss information ska vara tillgänglig via systemets hemsida.

Sjöräddningen

Enligt 27 § räddningstjänstlagen (1986:1102) har Sjöfartsverket ansvar för landets sjöräddning. Verksamheten kallas SAR (Search and Rescue) och styrs från *Produktområde Sjöräddning* inom sjötrafikavdelningen på Sjöfartsverket. Den operationella ledningen finns på sjöräddningscentralen i Göteborg samt på undercentraler i Stockholm och på Gotland.

Det faktiska sjöräddningsarbetet utförs av Sjöfartsverket i samarbete med Sjöräddningssällskapet, Kustbevakningen, Polisen, de kommunala räddningskårerna och Försvarsmakten. Det största antalet sjöräddningsinsatser görs av Sjöräddningssällskapet (SSRS). Detta är en icke statsfinansierad organisation med ett trettiofem räddningsstationer runt den svenska kusten. Sjöräddningssällskapet består främst av frivilliga som bemannar de fartyg som sällskapet äger. Samarbetet mellan Sjöräddningssällskapet och Sjöfartsverket regleras av ett särskilt avtal.

Sjöfartsverket publicerar en årlig sammanställning över vilka insatser som sjöräddningen gjort under perioden och vad dessa har berott på. I begreppet sjöolyckor räknar man dessutom med dykolyckor och sjuktransporter från öar och skär. Den övervägande delen av sjöräddningens insatser riktar sig mot fritidsbåtar i nöd. Under perioden 1990 – 1998 gäller i genomsnitt 72% per år av sjöräddningens insatser fritidsbåtar. Resterande insatser gäller handelsfartyg (8 %), fiskefartyg (6 %) och övriga (14 %).

Under 1990-talet har antalet insatser från sjöräddningens sida konstant minskat från 2 342 insatser 1990 till 1 107 insatser 1998. Den kraftigaste minskningen har skett av antalet insatser mot fiskefartyg, men även för fritidsbåtar har antalet insatser minskat. För handelsfartyg (tank-, torrlast- och passagerarfartyg) har antalet insatser under perioden ökat något.

Arbetsskador

Antalet arbetsolyckor och arbetssjukdomar bland ombordanställda vid svenska fartyg har enligt Sjöfartsverkets statistik under 1990-talet minskat samtidigt som antalet ombordanställda också minskat. I tabellen nedan redovisas antalet arbetsskador och arbetssjukdomar och därav orsakade dödsfall per 1000 ombordanställda. Av tabellen ser man att antalet arbetsskador i stort sjunkit under perioden. Av dödsfallen går inte att utläsa någon tydlig trend.

Tabell 4: Antal arbetsskador och arbetssjukdomar och därav orsakade dödsfall per 1 000 ombordanställda

	Arbetsskador	Dödsfall
1990	79,76	0,367
1991	54,84	0,062
1992	57,71	0,058
1993	67,35	0,223
1994	39,24	0,077
1995	41,46	0,089
1996	37,47	0,195
1997	36,84	0,227
1998	51,39	0

Källa: Sjöfartsverket

Verket baserar sin sammanställning av statistik på de olyckor som rapporteras in till Försäkringskassan. I statistiken ingår då också de flesta olyckor som uppkommer på ombordanställdas fritid. När en personolycka inträffar är rederiet skyldigt att rapportera detta till Försäkringskassan. Rapporter om arbetsskador för ombordanställda skickas sedan vidare till Sjöfartsverket. I 6 kap. 1 § fartygssäkerhetsförordningen står också att arbetsgivaren omedelbart ska underrätta Sjöfartsverket om dödsfall eller svårare personskada inträffat vid fartygsarbete. Detta gäller även vid tillbud som inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa.

Enligt förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor skall Statens haverikommission undersöka vissa typer av allvarliga olyckor till sjöss. Vilken typ av olyckor som avses specificeras i 2 § andra punkten, lagen (1990:712) om undersökning av olyckor. I förordningen står vidare att Haverikommissionen får överlåta undersökningen av enskilda händelser eller en viss typ av händelser till någon annan. Som regel delegerar Haverikommissionen utredningsarbetet till Sjöfartsverket. Undantaget är olyckor med fyra eller fler dödsoffer eller i de fall då Sjöfartsverket kan ha egna intressen. Det senare kan inträffa då olyckan kan ha orsakats av t.ex. farledshållning, felaktiga sjökort eller lotsning. Även olyckor som inte specificeras i sjölagen ska undersökas om de är av betydelse från säkerhetssynpunkt. Utredningen görs då av Sjöfartsverket.

Under 1998 utredde Haverikommissionen fyra sjöolyckor (Rapport S1998: 1, 2, 3 och 1999:1). Lotsar var inblandade i två av händelserna, en händelse berodde på ofullständiga sjökort och ytterligare en på bristfällig inspektion. I dessa fall bedömdes Sjöfartsverket vara olämpligt som utredare av olyckorna då man haft eget intresse i händelserna. Under 1998 utredde Sjöfartsverket självt 313 olyckor och incidenter (Verksamhetsberättelse 1998, s.14.). En genomgång av Sjöfartsverkets statistik visar att lotsar är ombord på omkring 15 – 20 % (70 – 100 olyckor per år) av de fartyg som råkar ut för den typen av olyckor där man kan misstänka att lotsen varit inblandad. Dessa olyckor är grundstötningar, kollisioner mellan fartyg och kollisioner mellan fartyg och andra föremål.

Alla olyckor som inträffar med svenskregistrerade fartyg på svenskt vatten ska undersökas. Dessutom ska olyckor med svenskregistrerade fartyg på utländskt vatten undersökas om Sverige inte har en överenskommelse med landet i fråga som säger annorlunda. Enligt sjölagen ska dessutom en så kallad sjöförklaring hållas när en olycka inträffar till sjöss. Om olyckan undersöks på annat sätt får dock Sjöfartsverket besluta om att avstå från sjöförklaring. Sjöförklaringar ska hållas vid tingsrätt eller utsedd utlandsmyndighet.

Olycksutredningarna genomförs av inspektörerna i det område som olyckan inträffade. Den vanligaste olyckan är grundstötning. Frekvensen av olika typer av olyckor (grundstötning, kollision, brand m.m.) har inte förändrats under de senaste tio åren. Orsaken till olyckan kan sedan delas in i nio olika orsaksgupper med ytterligare undergrupper. Orsaksgupper kan vara tekniska fel, mänskliga faktorn, fartygets konstruktion m.m. Statistik från dessa undersökningar publiceras för varje år. Sjöfartsverkets målsättning är att den årliga rapporten ska publiceras senast ett år efter det aktuella årets utgång. Sammanställningen för år 1998 publicerades således i årsskiftet 1999/2000. För vissa större olyckor publiceras särskilda utredningar som dock endast distribueras till de direkt berörda.

Med anledning av de svåra fartygsolyckor som inträffade under början av år 1993 uppdrog regeringen åt *Sjöfartsverket* att lämna en övergripande redovisning av det internationella och det svenska sjösäkerhetsarbetet. I uppdraget ingick också att redovisa förutsättningar för samt behov och kon-

sekvenser av skärpta regler för att ytterligare minska risken av fartygsolyckor.

Sjöfartsverkets rapport redovisades i juni 1993. Verket redovisade det egna och internationella samarbetet rörande frågor om dubbel botten och dubbla skrov, trafikinformationssystem och differentierade sjöfartsavgifter. Verket betonade emellertid att sjösäkerhetsarbetet inte i första hand är en fråga om dubbel botten och särskilda avgiftssystem utan en fråga om en helhetssyn som måste omfatta fartyg, dess utrustning och bemanning samt farledsverksamhet såsom lotsning, utmärkning, sjökartläggning och isbrytning.

Iakttagelser

Inspektionen anser att utrednings- och analysverksamheten har förstärkts sedan 1995. Den olycksstatistik som sammanställs av utredningsstaben är en viktig källa för att identifiera de områden som speciellt behöver analyseras. Inspektionen pekar bl.a. på den analys av fiskeolyckor som har utmynnat i krav på särskild säkerhetsutbildning för fiskare. Statistik rörande hamnstatskontroller är enligt inspektionen en annan källa som framför allt visar vilka som är de vanligaste bristerna ombord på fartyg.

Fartygstillsynssystemet bör enligt inspektionen kunna utnyttjas bättre i framtiden liksom systemet INSJÖ för anonym inrapportering av incidenter, avvikelser och identifierade risker.

Under granskningsarbetet har det framkommit att inrapportering och utredning av olyckor fungerar tillfredsställande, men att mycket återstår vad gäller analysverksamheten. Det finns ännu inte etablerade system för att iakta, registrera och analysera tillbud, avvikelser och risker.

Information till allmänheten om säkerhetsläget

I samband med olika utredningar om sjösäkerhet efter Estonias förlisning har det rests krav på att allmänheten ska informeras om säkerhetsläget. Inspektionen menar att utredningarna och olycksdatabasen är tillgängliga för allmänheten, och anser i övrigt att det är svårt att veta hur man ska fullgöra en aktiv informationsplikt gentemot allmänheten om säkerhetsförhållanden inom färjetrafiken.

Under granskningsarbetet har det påtalats från många olika håll att vissa förhållanden rörande färjetrafiken inte alls har förbättrats sedan stor uppmärksamhet riktades mot sådana frågor, något som torde vara av stort intresse för allmänheten. Det gäller utrymning från fartyg – livräddningsbåtar och flottor ombord på passagerarfärjor som man inte anser har förbättrats. Det anses fortfarande vara mycket svårt att rädda passagerarna i hårt väder.

Inom ramen för ett EU-projekt har institutionen för skeppsteknik vid Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm studerat olika utrymningssystem genom experiment i vågbassäng¹². Forskarna har studerat hur utrustningen

¹²Rutgersson och Tsychova: Experimental Investigation of "Slide" and "Fall" Evacuation Systems och Experimental Investigation of Lifeboat/Davit Evacuation System

fungerar under så realistiska förhållanden som möjligt. Svagheter har identifierats och nya system har föreslagits. Undersökningarna har visat att de använda systemen fungerar väldigt dåligt när det börjar bli två till tre meter höga vågor på havet.

Forskarna påpekar att det inte finns några krav på att utrustningen skall testas i den miljö som den skall användas. En del av de tekniska förbättringar som borde göras för att förbättra utrymningssystemen är enligt forskarna tämligen enkla från teknisk synpunkt. Att få dem genomförda och allmänt tillämpade i praktiken är självfallet en helt annan sak.

5.3 Samhällsorganisatoriska förändringar

Behovet av tillsyn och kraven på uppläggning och metoder förändras ständigt samtidigt som verksamheter och samhället förändras. Betydande förändringar som påverkat den svenska Sjöfartsinspektionens tillsynsverksamhet under senare tid är Sveriges knytning till EU och EG-rätten samt övergång till civil bemanning på sjömättnings- och isbrytarfartyg.

EG-rätten och EU- arbetet

Sveriges deltagande i EU:s kommittéarbete inom sjöfartsområdet och i arbetet med den aktuella EG-rätten har inneburit att det internationella sjöfartsarbetet fått nya former. Det internationella regelarbetet har enligt inspektionen ökat kraftigt under den senaste 15-årsperioden, bl.a. till följd av det europeiska regelsamarbetet. Som framgår av regeringens direktiv till utredningen om fartygssäkerhetslagstiftningen är lagstiftningen föråldrad och EG-regler har inte införlivats helt eller inte alltid korrekt.

Under granskningsarbetet har det framkommit att oklarheter i den svenska lagstiftningen försvårar tillsynen. Det rör sig bl.a. om oklarheter som uppstått vid införlivandet av EG-rätten i svensk lagstiftning. Det har vidare påtalats att EG:s system för provning och kontroll inte har slagit igenom inom sjöfartsområdet.

Civil bemanning på sjömättnings- och isbrytarfartyg

En övergång till civil bemanning av isbrytare och sjömättningsfartyg pågår sedan det stod klart att den nya inriktningen av det militära försvaret innebar att det inte längre skulle gå att fortsätta med den militära bemanningen. Vid den civila bemanningen kommer Sjöfartsverket att ansvara för såväl upphandling av fartyg och drift som upprättande av avtal m.m. Samtidigt som verket inrättar en rederifunktion kommer det att ha ansvar för tillsynen av fartygen. Sedan tidigare har verket motsvarande uppgifter beträffande Gotlandstrafiken.

De ändrade ansvarsförhållandena innebär att verket i viss mån tillser sig självt, något som självfallet innebär komplicerade avvägningar mellan ekonomiska och andra bedömningar samt frågor om säkerhet.

6 Överväganden och förslag

Utgångspunkter

Revisorerna har i olika granskningar funnit att statlig tillsyn är avhängig av lagstiftningens utformning, förekomsten av relevanta tillämpningsföreskrifter samt tillsynsorganets ställning. När relevanta tillämpningsföreskrifter saknas blir det svårare för tillsynsmyndigheterna att påtala bristande lagefterlevnad. Tillsynsarbetet försvåras också om det inte framgår tydligt av lagstiftningen vilken myndighet som har ansvaret för tillsynen och vad uppgiften innebär. Tydliga förutsättningar för tillsynen är alltså av stor betydelse.

Även om det kan vara en fördel för tillsynsorgan med närhet till verksamhetsutövarna, har revisorerna i flera granskningar kommit fram till att tillsynens oberoende och integritet behöver stärkas. Ett sätt att åstadkomma en mera självständig tillsyn har i granskningarna bedömts vara tillsyn som även organisatoriskt är fristående från den verksamhet som ska tillses.

För att aktiv tillsyn ska komma till stånd behöver tillsynsmyndigheterna själva försöka fånga upp potentiella problem, finna riskgrupper och peka på kritiska arbetsmoment. På så sätt blir det möjligt för dem att genom sin tillsyn inte bara fastställa vad som är rätt eller fel utan också bidra till att likartade brister uppmärksammas på ett samlat sätt och att en önskad utveckling förebyggs.

Förändringar av ansvars- och resursfördelning inom olika områden påverkar också förutsättningarna för tillsyn och behovet av tillsyn inom olika områden. Bland samhällsorganisatoriska förändringar under senare år märks huvudmannaskapsförändringar, avreglering, ökade inslag av egenkontroll, internationalisering samt närmandet till och medlemskapet i EU.

Som framgått ovan har riksdagen vid flera tillfällen uttalat sig för en fristående statlig inspektion inom luftfarten respektive vägtrafiken. Vidare har riksdagen beslutat om åtgärder för att stärka oberoendet för den myndighet som ska svara för säkerhetsfrågorna inom järnvägsområdet. En statlig utredning föreslog för några år sedan att både Luftfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen skulle ombildas till egna myndigheter.

Riksdagens revisorer ansluter sig i denna granskning av Sjöfartsinspektionens tillsyn till en principiell grundsyn som innebär att en tydlig separering av verksamhetsutövning och tillsyn ger en bättre potential för effektivare tillsyn och därmed för ökad säkerhet.

Alldeles oavsett tillsynens ställning har revisorerna funnit att tillsynen av sjösäkerhet kan förbättras inom några områden. Det gäller lagstiftningens

Sjöfartsinspektionens ställning behöver förtydligas

Regeringen har under de senaste åren initierat utredningar för analys av trafikverkens verksamhetsstrukturer i syfte att renodla verksamheterna och eliminera eventuella målkonflikter – konflikter mellan producerande/affärsdrivande verksamheter och sektorsuppgifter såsom säkerhetsfrågor och tillsyn. Detta utredningsarbete har dock ännu inte resulterat i att några förslag lagts fram för riksdagen.

Medan sådant utredningsarbete bedrivs, pågår också andra förändringar exempelvis av huvudmannaskap. Inom sjöfartsområdet pågår en övergång till civil bemanning av sjömättnings- och isbrytarfartyg – Sjöfartsverket inrättar en rederifunktion och utövar tillsyn över de kontrakterade fartygen och driften av dem. De ändrade ansvarsförhållandena innebär att verket i viss mån tillser sig självt, något som självfallet innebär komplicerade avvägningar mellan ekonomiska och andra bedömningar samt frågor om säkerhet.

Det har också framgått att Sjöfartsinspektionen har en mindre tydlig ställning i lagstiftningen än de två övriga inspektionerna inom transportområdet, Luftfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen. De senare har ett uttalat ansvar för tillsyn och säkerhetsnormgivning.

Tidigare har Inspektionskommittén hävdat att frågan om Sjöfartsinspektionens oberoende och självständighet inte skulle ha samma aktualitet eller betydelse som för Luftfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen. Anledningen härtill skulle vara att Sjöfartsverket inte var infrastrukturhållare på samma sätt som Luftfartsverket och Banverket, dvs. att verket inte driver hamnar. Men verket har ansvar för och driver annan infrastruktur såsom farleder, lotsning, isbrytning, radiokommunikation och sjöräddning.

Revisorerne anser att gränsdragningen mellan Sjöfartsverkets olika roller skulle bli tydligare om uppgifter rörande tillsyn och säkerhetsnormer läggs direkt på inspektionen. Det skulle då stå mera klart om synpunkter och ställningstaganden grundades på säkerhets-, produktions- eller sektorshänsyn, samtidigt som tilltron till inspektionen skulle öka.

Effektivare tillsyn genom bättre lagstiftning

Omotiverade olikheter i de bedömningar som Sjöfartsinspektionen gör i tillsynsarbetet har tidigare påtalats, och de förekommer fortfarande. Att olika bedömningar görs vid tillsyn av likartade förhållanden medför minskad rättssäkerhet och att inspektionens integritet ifrågasätts. Detta leder i förlängningen till minskad lagefterlevnad, dvs. till att tillsynen blir ineffektiv.

Sjöfartsinspektionen har vidtagit organisatoriska åtgärder för att råda bot på de omotiverade olikheterna. Men olikheterna bottnar i fartygssäkerhetslagstiftningen. De kan inte elimineras enbart genom organisatoriska åtgärder.

Fartygssäkerhetslagstiftningen är föråldrad och otydlig. Samtidigt har det internationella regelverket ökat. Det har därmed blivit svårare att utarbeta

tillämpningsföreskrifter och att införliva EG-rättsliga bestämmelser och andra internationella regler i den svenska lagstiftningen.

Särskilt föråldrade och otydliga är bestämmelserna om arbetsmiljöfrågor, vilket försvårar tillsynen och medför oenhetliga bedömningar.

En särskild utredare har fått i uppdrag att lämna förslag till hur fartygssäkerhetslagstiftningen ska moderniseras. Enligt uppgift kommer utredningen att främst gälla de berörda lagarna och förordningarna.

Revisorerna föreslår att det i utredningen särskilt bör undersökas hur förändringar i lagar och förordningar påverkar förutsättningarna för att utarbeta tillämpningsföreskrifter. Utredningen bör också få i uppgift att lämna förslag till att frågor om tillsyn och säkerhetsnormer ska läggas direkt på inspektionen i lagstiftningen.

Utvecklad analys av olyckor, tillbud och risker

Det har framkommit att inrapportering och utredning av olyckor fungerar tillfredsställande, men att mycket återstår vad gäller analysverksamheten. Det finns ännu inte utarbetade och prövade system för att iakttä, registrera och analysera tillbud, avvikelser och risker.

Under granskningsarbetet har det också påtalats från många olika håll att vissa förhållanden rörande färjetrafiken inte alls har förbättrats sedan stor uppmärksamhet riktades mot sådana frågor efter Estonias förlisning. Det gäller utrymning från fartyg – livräddningsbåtar och flottor ombord på passagerarfärjor har inte förbättrats.

Revisorerna har stor förståelse för de svårigheter som är förknippade med dessa frågor men vill ändå understryka vikten av att alla led i olycksförebyggandet fungerar. För närvarande synes analysledet vara en svag del av arbetet.

Tidigare har revisorerna konstaterat att det trots grundläggande olikheter i teknik, organisation, tradition m.m. mellan transportslagen finns flera problem och hjälpmedel som är gemensamma. Det gäller bl.a. olika instrument för att utreda och analysera olyckor, tillbud, avvikelser och risker.

Revisorerna anser vidare att analystekniker för olyckor, tillbud, avvikelser och risker som kommit till användning inom andra områden också kan komma till användning inom olika delar av transportområdet. Detsamma gäller för olika metoder för kvalitetsarbete.

Revisorerna föreslår att analysarbetet beträffande olyckor, tillbud, avvikelser och risker ges högre prioritet vid inspektionen samtidigt som erfarenheter från andra områden inhämtas.

Förbättrad kontroll av klassificeringssällskapens verksamhet

Inom sjöfarten spelar de internationella klassificeringssällskapen en stor roll i säkerhetsarbetet. För nationella sjöfartsmyndigheters räkning kontrollerar sällskapen att fartygen uppfyller internationella säkerhets- och miljöskyddsregler.

I Sverige är det Sjöfartsverket genom Sjöfartsinspektionen som är ansvarig myndighet för tillsyn och certifiering av svenska fartyg i säkerhets- och

miljöhänseende samt för arbetarskydd och social miljö. Genom avtal kan dock myndighetsfunktioner enligt fartygssäkerhetslagen överlåtas på klassificeringssällskap.

Sjöfartsinspektionens kontroll av klassificeringssällskapen är enligt inspektionen inte så grundlig och bra som den borde vara, och inspektionen avser att utveckla ett system för uppföljning och kontroll av klassificeringssällskapens verksamhet. Andra frågor såsom att utarbeta och förbättra ett fartygstillsynssystem samt att utarbeta en tillsynsföreskrift och manual för nybyggnadsbesiktningar har av inspektionen bedömts som mer överhängande.

Därmed har också frågor om att överlåta fler uppgifter till klassificeringssällskapen fått anstå. En ordning där besiktningar och certifieringar görs av klassificeringssällskap och andra organ skulle stämma bättre överens med EG:s system för teknisk provning och kontroll.

Revisorerna anser att de båda frågorna – hur EG:s system för teknisk provning och kontroll i större utsträckning ska kunna tillämpas inom sjöfartsområdet samt hur inspektionens uppföljning och kontroll av klassificeringssällskapens verksamhet ska läggas upp – bör lösas parallellt. När revisorerna har inhämtat yttranden över rapporten kommer bl.a. dessa frågor att övervägas ytterligare.

2000/01:RR8
Bilaga

7 Innehållsförteckning

1 Genomförd granskning	1
2 Revisorernas överväganden och förslag samt remissinstansernas synpunkter	2
2.1 Utgångspunkter	2
2.2 Tydligare ställning för inspektionen	3
2.3 Effektivare tillsyn genom bättre lagstiftning	6
2.4 Utvecklad analys av olyckor, tillbud och risker	9
2.5 Förbättrad kontroll av klassificeringssällskapens verksamhet	11
3 Revisorernas förslag	14
<i>Bilaga</i>	
Sjöfartsinspektionens tillsyn	15
Förord	17
Sammanfattning	18
En del återstår	18
Bättre förutsättningar för tillsyn	19
Revisorernas förslag	20
1 Granskningens bakgrund och inriktning	20
2 Tillsyn inom transportområdet – organisationen i stort	21
2.1 Vägtrafik	21
Fristående vägtrafikinspektion	22
2.2 Luftfart	23
Att skilja inspektionen från Luftfartsverket	23
Avreglering och egenkontroll	24
Översyn av verksamhetsstrukturen för att minska rollkonflikter	25
2.3 Spårtrafik	25
Invändningar mot att ett trafikföretag är sin egen säkerhetsmyndighet	25
Uppgifter på Banverket eller direkt på Järnvägsinspektionen	26
Renodling av roller	26
2.4 Sjöfart	27
Klassificeringssällskap	27
Översyn för att precisera myndighetsroll	28
2.5 Gemensam inspektion för tillsyn av transporter	30
2.6 Skillnader och likheter	31
3 Sjöfartsinspektionens uppgifter, ställning och organisation	32
3.1 Sjöfartsinspektionens plats i Sjöfartsverket	32
Sjöfartsverkets uppgifter	32
Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen	33
Finansiering och organisation	33
3.2 Inspektionen	34
4 Tillsyn	37
4.1 Sjöfartens utveckling	37
Iakttagelser	38
4.2 Problem	38
Tidigare bedömningar	38

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Inspektionens syn	39
4.3 Tillsynsformer	40
Fartygstillsynssystemet FTS	40
Besiktningar	40
Inspektioner	43
Uppföljning och kontroll av klassificeringssällskapens verksamhet	46
Transporter av farligt gods	46
Arbetsmiljö	47
4.4 Iakttagelser	47
5. Särskilda förutsättningar för tillsyn	49
5.1 Lagstiftningen	49
Tidigare synpunkter	49
Fartygssäkerhetslagstiftningen	51
Sjöfartsverkets och Sjöfartsinspektionens föreskriftsarbete	52
5.2 Rapportering och analys av tillbud och olyckor	55
Tidigare bedömningar	55
Olycksstatistiken	56
Tillbud	58
Sjöräddningen	59
Arbetsskador	60
Olycksutredning	60
Iakttagelser	62
5.3 Samhällsorganisatoriska förändringar	63
EG-rätten och EU- arbetet	63
Civil bemanning på sjömättnings- och isbrytarfartyg	63
6. Överväganden och förslag	64
Utgångspunkter	64
Sjöfartsinspektionens ställning behöver förtydligas	64
Effektivare tillsyn genom bättre lagstiftning	65
Utvecklad analys av olyckor, tillbud och risker	66
Förbättrad kontroll av klassificeringssällskapens verksamhet	66

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**