Trafikutskottets betänkande 1981/82:1

om utredning av fartygsolyckor

Motionen

I motion 1980/81:759 av Birger Rosqvist m. fl. (s) yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn och förslag om ändrad handläggning av utredningar om sjöolyckor.

Remissyttrandena

Över motionen har yttranden inhämtats från sjöfartsverket, sjöfartens haverikommission, Sveriges redareförening, Sveriges fartygsbefälsförening, Svenska sjöfolksförbundet, Svenska maskinbefälsförbundet och Assuransföreningen (Sveriges ångfartygs assurans förening). Se bilaga till detta betänkande.

Utskottet

I motion 1980/81:759 (s) yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn och förslag om ändrad handläggning av utredningar om sjöolyckor. Tillsynen av att för sjösäkerheten gällande lagar, förordningar och föreskrifter efterlevs åvilar sjöfartsinspektionen som är en särskild avdelning inom sjöfartsverket. Säkerhetssektionen som sorterar under denna avdelning har till uppgift att granska rapporter och utreda olyckor som inträffat på svenska fartyg eller olyckor i vilka svenska fartyg varit inblandade. Även olyckor som inträffat på svenskt område med utländska fartyg skall granskas och utredas av säkerhetssektionen. Den nuvarande organisationsformen innebär enligt motionen att sjöfartsverket som myndighet utreder sig själv vid olyckor där exempelvis uppgifter om farledsbeskaffenheten, dvs. ett av verkets ansvarsområden, kan ha varit av avgörande betydelse för händelsen. Det framhålls att den utredande säkerhetssektionen således kan få arbeta under en lojalitetskonflikt med det egna verket. Enligt motionärerna bör därför frågan om ändrad organisation i denna del av sjöfartsverkets nuvarande verksamhet prövas. De framhåller att säkerhetssektionen skulle kunna bli en enhet helt fristående från sjöfartsinspektionen, eller också skulle utredningsverksamhet rörande sjöolyckor där verket själv kan tänkas vara inblandat kunna överföras till sjöfartens haverikommission.

Sjöfartsverket framhåller i sitt remissyttrande att säkerhetssektionens funktion behövs hos verket och att om verksamheten förläggs till sjöfartens haverikommission en ny enhet för analys och uppföljning av olyckor måste byggas upp. Det framhålls vidare att den nuvarande fördelningen av arbetet mellan verket och sjöfartens haverikommission är ändamålsenlig och att den i motionen efterlysta självständigheten för säkerhetssektionen redan existerar genom den ställning som sjöfartsinspektionen har gentemot verket i övrigt. Sjöfartsverket anser att ett särskiljande av säkerhetssektionen och dess haveriutredningsverksamhet från verkets organisation radikalt skulle förändra ursprungssyftet med en central myndighet för sjöfartsfrågor. Verket ser därför inget behov av en ytterligare översyn utöver den som redan pågår inom kommunikationsdepartementet.

Sjöfartens haverikommission framhåller att ett haveriutredningsorgans viktigaste produkt är dess rekommendationer som oftast riktas till säkerhetsmyndigheten, vilken har möjlighet att påverka säkerheten genom tillsynsverksamhet eller förbättring av farleder m. m. För att haveriutredningsverksamheten skall vara meningsfull måste säkerhetsmyndigheten snabbt och effektivt ta sig an rekommendationerna. Ett samspel och en klar rollfördelning mellan utredningsorganet och säkerhetsmyndigheten framstår enligt haverikommissionen som en av hörnstenarna i ett väl utvecklat säkerhetssystem. Kommissionen som anser att ett sådant system ännu inte finns inom svensk sjöfart och att utredning av sjöolyckor bör handhas av en neutral instans som är helt oberoende av säkerhetsmyndigheten tillstyrker förslaget i motionen.

Sveriges redareförening hälsar med tillfredsställelse att kommunikationsdepartementet ser över frågor om sådan undersökningskommission som sägs enligt 314 § sjölagen, då dessa frågor är av största betydelse för sjöfartsnäringen. Föreningen anser vidare att gränserna mellan sjöfartsverket och den särskilda undersökningskommissionens ansvarsområden inte är klara och att den fortsatta synen på sjöförklaringsinstitutet måste klarläggas. Redareföreningen tillstyrker motionärernas förslag om en översyn av handläggningsordningen i fråga om sjöolyckor men anser att frågan måste ses i ett större sammanhang. Enligt föreningen bör översynen ske inom ramen för en offentlig utredning.

Svenska sjöfolksförbundet, Svenska maskinbefälsförbundet och *Sveriges fartygsbefälsförening* instämmer i de synpunkter som förs fram i motionen och tillstyrker yrkandet om en översyn av gällande handläggningsordning för utredning av sjöolyckor.

Sveriges ångfartygs assurans förening anser att det nu är lämpligt att göra en genomgripande översyn av hela det svenska systemet för utredning av sjöolyckor, innefattande bl. a. sjöförklaringar, utredningar om sjöfartsverkets säkerhetssektion och utredning om sjöfartens haverikommission. Enligt Assuransföreningen bör utredning av sjöolyckor göras av en enhet som är fristående från sjöfartsverket och som med fördel torde kunna inordnas i

haverikommissionen. Därigenom borde haverikommissionen kunna ges ansvaret för utredning av alla sjöolyckor och ges arbetsformer som passar för både större och mindre fall. Assuransföreningen framhåller också att det är viktigt att även olyckor med utländska fartyg utreds.

Utskottet konstaterar att samtliga remissinstanser som yttrat sig över motionen anser att behov föreligger av en översyn i någon form av handläggningsordningen för utredning av sjöolyckor. En del av remissinstanserna fäster i likhet med motionärerna särskild vikt vid att en organisation skapas som garanterar att olyckorna kan utredas av en instans som är fristående från säkerhetsmyndigheten, dvs. sjöfartsverket. Andra remissinstanser anser att frågan måste ses i ett större sammanhang och att det nu är lämpligt att göra en genomgripande översyn av hela det svenska systemet för utredning av sjöolyckor.

Utskottet vill för sin del understryka att en väl fungerande utredningsverksamhet i samband med sjöolyckor är ett viktigt led i arbetet för en tillfredsställande sjösäkerhet. Utskottet delar motionärernas och remissinstansernas uppfattning att den nu gällande handläggningsordningen bör ses över. Enligt vad utskottet erfarit pågår f. n. inom kommunikationsdepartementet en sådan översyn. Syftet har därvid främst angivits vara att ta ställning till vilka olyckor som skall utredas, utredningsmetodiken samt organisations- och finansieringsfrågor.

Med hänvisning till det pågående utredningsarbetet som bl. a. omfattar de frågor som motionärerna aktualiserat synes motionen inte påkalla någon åtgärd från riksdagens sida. Utskottet vill dock betona vikten av att kommunikationsdepartementet vid sin översyn, som bör bedrivas skyndsamt, noga prövar de i motionen väckta förslagen. Utskottet som förutsätter att så sker hemställer

att riksdagen lämnar motion 1980/81:759 (s) om utredning av fartygsolyckor utan åtgärd.

Stockholm den 27 oktober 1981

På trafikutskottets vägnar
BERTIL ZACHRISSON

Närvarande: Bertil Zachrisson (s), Bertil Jonasson (c), Essen Lindahl (s), Nils Hjorth (s), Wiggo Komstedt (m), Rune Torwald (c), Birger Rosqvist (s), Sixten Pettersson (m), Olle Östrand (s), Eric Rejdnell (fp), Rune Johansson (s), Ivar Franzén (c), Erik Börjesson (fp), Sten-Ove Sundström (s) och Karl Björzén (m).

Bilaga

Yttranden över motion 1980/81:759

Sjöfartsverket (1981-04-23)

Hur utredningar av sjöolyckor skall bedrivas av staten är en stor och mångfacetterad fråga. Formerna för utredningsverksamheten har diskuterats ingående inom sjöfartsverket under flera år såväl principiellt som från praktiska synpunkter med avseende på bl. a. resurser och organisation. Någon slutlig lösning har ännu inte nåtts men vissa justeringar har genomförts eller håller på att genomföras inom ramen för gällande organisation. I sjöfartsverkets organisationsöversyn, som gjorts i samarbete med statskontoret, har frågan behandlats ingående, se förslag till kommunikationsdepartementet 1978-08-29.

En arbetsgrupp inom kommunikationsdepartementet ser f. n. över frågan om utredning av sjöolyckor. Verket har lämnat synpunkter till utredningen, kopia bifogas.[1]

Verket vill särskilt framhålla att säkerhetssektionens funktion behövs hos sjöfartsverket. Återföring i form av uppgifter om haverier kommer sannolikt att begränsas om verksamheten förläggs till Sjöfartens Haverikommission – de direkta kontakterna minskar. Verket måste i så fall bygga upp en ny egen enhet för analys och uppföljning av olyckor. Det bör beaktas att verket aktivt deltar i det internationella sjösäkerhetsarbetet där olycksutredningar och analyser av dessa är en viktig grund.

För sin dagliga verksamhet behöver säkerhetssektionen nära kontakter med verkets experter inkl. personal vid inspektions- och lotsdistrikt samt tillgång till de handlingar som finns på centralförvaltningen.

Sjöfartsverket anser att nuvarande fördelning av arbetet mellan verket och sjöfartens haverikommission är ändamålsenlig. Haverikommissionen bör ta hand om ett begränsat antal svåra olyckor.

Den i motionen efterlysta självständigheten för säkerhetssektionen existerar redan för sjöfartsinspektionen gentemot verket i övrigt, se § 19 sjöfartsverkets instruktion.

Ett särskiljande av säkerhetssektionen och dess haveriutredningsverksamhet från verkets organisation skulle radikalt förändra ursprungssyftet med en central myndighet för sjöfartsfrågor. Sjöfartsverket ser därför inget behov av en ytterligare översyn, utöver den som redan pågår inom kommunikationsdepartementet, som föreslås i motionen.

Sjöfartens haverikommission (1981-04-09)

Beträffande sjöfartens haverikommission och dess verksamhet hänvisas till bifogade[2] inlägg av kommissionens ordförande vid Det Norske Veritas symposium i Göteborg den 26 mars 1981 angående säkrare navigation.

Uppenbart är att alltför många onödiga olyckor drabbar svensk sjöfart, olyckor som ej sällan medför mycket stora skador på fartyg och den marina miljön. Ibland går också människoliv till spillo. Sådana onödiga olyckor

[1] Har ej bilagt
[2]

drabbar även utländska fartyg som trafikerar svenska farvatten och bl. a. har att hålla sig till svenska farleder, säkerhetsanordningar i dessa samt sjökort och seglingsbeskrivningar.

Om olycksfrekvensen nedbringades på detta område skulle bl. a. mycket stora kostnader kunna sparas.

Känt är inte minst från luftfarten att det viktigaste medlet att på sikt nå en förbättrad säkerhet är att ha tillgång till ett väl utvecklat haveriutredningssystem. Enbart genom en bred, lättillgänglig och korrekt information till allmänheten och berörda intressenter om en olycka och dess orsaker nås en högst gynnsam effekt för säkerheten. Utan professionella haveriutredningsorgan torde inte sådan information kunna åstadkommas i varje fall inte för någon längre tid.

Ett haveriutredningsorgans viktigaste produkt är dess rekommendationer. Dessa syftar till att förhindra ett upprepande av olyckan eller eljest att eliminera risker i säkerheten som uppdagats under utredningens gång. Oftast riktas dessa rekommendationer till säkerhetsmyndigheten. Denna har ju oftast möjlighet att påverka säkerheten genom tillsynsverksamhet eller förbättring av farleder m. m.

För att göra haveriutredningsverksamheten meningsfull förutsätter detta att säkerhetsmyndigheten snabbt och effektivt tar sig an rekommendationerna. Utredningsorganet har för sin del att självständigt följa upp att dess rekommendationer behandlas. Ett samspel och en klar rollfördelning mellan utredningsorganet och säkerhetsmyndigheten framstår som en av hörnstenarna i ett väl utvecklat säkerhetssystem.

Ett sådant system finns ännu inte inom svensk sjöfart. Av vad tidigare sagts framgår att en förändring på detta område är synnerligen angelägen.

Utredning av sjöolyckor bör handhas av en neutral instans och vara helt oberoende av säkerhetsmyndigheten i sin utredande verksamhet.

Sjöfartens haverikommission tillstyrker förslaget i motionen.

Anmärkas må att en arbetsgrupp inom kommunikationsdepartementet f. n. arbetar med frågor som berörs i motionen.

Sveriges redareförening (1981-02-27)

Inom regeringskansliet behandlas f. n. frågan om bästa sättet att utreda fartygsolyckor. Föreningen har med anledning av en skrivelse från kommunikationsdepartementet (bil. 1)[1] avgett bifogade svar (bil. 2)[2].

Från redareföreningens svar vill föreningen nu särskilt framhålla

att föreningen med tillfredsställelse hälsade att frågor om sådan undersökningskommission som sägs i 314 § sjölagen nu skulle komma att ses över därför att dessa ärenden är av största betydelse för sjöfartsnäringen,

att gränserna mellan sjöfartsverkets och den särskilda undersökningskommissionens ansvarsområden inte är klara,

att den fortsatta synen på sjöförklaringsinstitutet måste klarläggas,

samt att översynen bör ske inom en sedvanlig offentlig utrednings ram.

Redareföreningen vidhåller de uppfattningar som yttrandet innehåller.

Ytterligare kan anföras att frågan om ändrad organisation för sjöfartsverket också behandlas f. n. inom regeringskansliet. Det är inte lämpligt att nu bryta ut den särskilda frågan om utredning av fartygsolyckor.

[1] Har ej bilagt.
[2]

Från dessa utgångspunkter vill redareföreningen tillstyrka motionärernas förslag om en översyn av handläggningsordningen i fråga om utredningar om sjöolyckor men tillägga att frågan måste ses i ett större sammanhang än vad motionärerna gör. Föreningen skulle hälsa med stor tillfredsställelse om en offentlig utredning i dessa frågor tillsattes snarast möjligt.

Sveriges fartygsbefälsförening (1981-04-10)

Sveriges fartygsbefälsförening har med anledning av angivna motion funnit anledning att kraftigt tillstyrka dess genomförande.

Svenska sjöfolksförbundet (1981-02-23)

I föreliggande motion analyseras betydelsen av Sjöfartsverket som tillsynsmyndighet för svensk sjöfart. Man konstaterar att Sjöfartsverket har varierande arbetsuppgifter i vilka bl. a. sjösäkerheten ingår.

Vad gäller sjösäkerheten och tillsynen av för sjösäkerheten gällande lagar, förordningar och föreskrifter åvilar detta Sjöfartsinspektionen, en avdelning inom Sjöfartsverket.

Sjöfartsinspektionen hyser inom sig säkerhetssektionen som har till uppgift att granska rapporter och utreda olyckor som inträffat på svenska fartyg eller i de fall som svenska fartyg varit inblandade. Även de olyckor som inträffat på svenskt farvatten med utländska fartyg skall granskas och utredas. Sjösäkerhetsdirektören är den som ansvarar för Sjöfartsinspektionen.

Nuvarande organisationsform medger att Sjöfartsverket som myndighet utreder sig själv vid inträffade olyckor där Sjöfartsverket är part i målet.

Mot detta förfaringssätt har många reagerat enär det utgör en risk för att säkerhetssektionen får arbeta under en form av lojalitetskonflikt med det egna verket. Detta förhållande är enligt vår uppfattning föga önskvärt. Blotta grunden för misstanke om partiskhet är till utomordentligt stor skada för myndigheten som ansvarar för att sjösäkerheten ska upprätthållas.

Vi anser att en ändrad organisationsform av utredningsmyndigheten snarast möjligt kommer till stånd. Enligt vår uppfattning bör säkerhetssektionen bli en enhet helt fristående från Sjöfartsinspektionen. Eller eventuellt bör man överföra säkerhetssektionen till Sjöfartens Haverikommission som i så fall skall permanentas och helt finansieras av statsmedel.

Med hänvisning till det anförda hemställer vi om att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en omedelbar översyn och förslag om ändrad handläggning av utredningar om sjöolyckor.

Svenska maskinbefälsförbundet (1981-04-15)

Svenska Maskinbefälsförbundet har under en följd av år kunnat konstatera en försämring av de sjöfackliga organisationernas möjligheter att i utredningar kunna påverka de ombordanställdas villkor vad gäller säkerhet och bemanning. Organisationerna framför krav och synpunkter som i vissa fall delas av sjöfartsverkets experter men trots detta inte återfinns i slutprodukterna dvs. de bestämmelser och kungörelser som utfärdas. Förbundet instämmer därför i motionärernas konstaterande att sjöfartsverkets ställningstaganden är styrda av direktiv från kommunikationsdeparte-

mentet, vilket också fått till följd, att sjöfartsverkets tillämpning av bestämmelser och kungörelser sammanfaller med kommunikationsdepartementets tolkningar.

I sakfrågan delar Svenska Maskinbefälsförbundet motionärernas uppfattning, att myndighet inte skall företaga utredningar – av det slag det här är fråga om – inom sitt eget ansvarsområde. Förbundets uppfattning är att alla haverier bör utredas av ett opartiskt organ vars objektivitet inte kan ifrågasättas. Sjöfartens Haverikommission är ett redan befintligt organ som enligt förbundets uppfattning uppfyller ovan ställda krav på objektivitet och opartiskhet och därför i första hand bör komma i fråga som utredningsorgan för fartygsolyckor. En sådan lösning förutsätter emellertid att resurser ställs till kommissionens förfogande.

För att ytterligare belysa förbundets inställning i de frågor som berörts inledningsvis bifogas 1979 års verksamhetsberättelse, där sidorna 45–50 rekommenderas för genomläsning.[1]

Sveriges ångfartygs assurans förening (1981-04-13)

Den i motionen väckta frågan har varit föremål för debatt under senare tid. Assuransföreningen är av den uppfattningen att det nu är lämpligt att göra en genomgripande översyn av hela det svenska systemet för utredning av sjöolyckor innefattande bl. a. sjöförklaringar, utredningar av säkerhetssektionen och utredningar av sjöfartens haverikommission.

Kommunikationsdepartementet har en arbetsgrupp som är sysselsatt med frågan. Assuransföreningen har i brev 1980-10-02 givit synpunkter på frågor som departementet tagit upp i sitt brev 1980-07-09 och då dessa två brev till stor del handlar om det i motionen berörda problemet bifogas de här i kopia för Er kännedom.[2]

Assuransföreningen anser att utredning av sjöolyckor bör göras av en enhet som är fristående från sjöfartsverket och som med fördel torde kunna inordnas i haverikommissionen. Haverikommissionen borde därigenom kunna ges det övergripande ansvaret för utredning av alla sjöolyckor och ges arbetsformer som passar för både större och mindre fall.

För mindre fall kan man tänka sig en enmansutredning.

För fall som är lite större och som på ett väsentligt sätt berör olika partsintressen kan man, för att i högre grad tillvarata kraven på rättssäkerhet, använda ett sjöförklaringsliknande system; haverikommissionens ordförande och hans ställföreträdare är lagfarna domare. Härigenom bör fördelarna med sjöförklaringen kunna tillvaratas samtidigt som nackdelarna till stor del undviks.

I katastroffallen, slutligen, bör haverikommissionen göra en fullständig undersökning.

En myndighet som på ovanstående sätt ansvarar för olycksutredningar torde behöva några anställda nautiker och tekniker med erfarenhet även av brand, farligt gods och liknande. Viss möjlighet bör finnas i enskilda fall att engagera speciell sakkunskap för de fall där detta krävs. Antagligen är det en praktisk lösning att i första hand rekrytera dessa utredare bland de personer som nu utför dessa arbetsuppgifter inom säkerhetssektionen. En liten, effektiv organisation som arbetar med olycksutredningar skulle efter en tid få en stor erfarenhet av sjöolyckor och deras orsaker.

[1] Här ej bilagt.
[2]

Det är viktigt att även utländska fartygs olyckor utreds i enlighet med IMCO konventionerna om utbildning och om undermåliga fartyg etc. så att den internationella säkerhetsstandarden lyfts till en hög nivå. Den myndighet som ansvarar för utredning av fartygsolyckor har en viktig uppgift i detta sammanhang. Enligt Assuransföreningens erfarenhet seglar de farliga riskerna inte under svensk flagg.

Svensk sjöfart har genomlidit en mycket svår tid som har halverat handelsflottans storlek. Framtiden ser dessutom ut att kunna bli svår. Det är därför, enligt Assuransföreningens bedömning, mycket viktigt att en ny organisation för olycksutredning blir kostnadseffektiv. Erfarenhetsmässigt blir lätt en ny organisation "självgenererande" och enligt Parkinsons lag utvecklad till en omfattande och dyr verksamhet. Det kanske viktigaste ändamålet med utredningen av sjöolyckor är att komma åt orsaken för att kunna sätta in skadeförebyggande åtgärder och just i detta sammanhang är det Assuransföreningens erfarenhet att i det stora flertalet fall räcker en relativt snabb undersökning för att visa var felet legat och vad som lämpligen kan göras för att förbättra säkerheten.

GOTAB 69517 Stockholm 1981