



Sjöfartsskydd

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker regeringens förslag i proposition 2002/03:124 om ett nytt internationellt regelverk för att skydda sjöfartssektorn mot brottsliga handlingar, såsom terrorangrepp och liknande. Förslaget går ut på att riksdagen godkänner dels vissa ändringar i och tillägg till den internationella konventionen om sjösäkerhet (International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS-konventionen), dels en kod om skydd av fartyg och hamnanläggningar, som kompletterar bestämmelserna i konventionen (ISPS-koden). Våren 2004 avser regeringen att underställa riksdagen förslag om genomförande av det internationella regelverket i det svenska rättssystemet.

Med anledning av en följdmotion om sjöfartsinspektionens ställning konstaterar utskottet att regeringen ännu inte har vidtagit de lagstiftningsmässiga förändringar som riksdagen, på förslag av ett enigt trafikutskott, beslutade om våren 2001 och vilket beslut bekräftades av riksdagen våren 2003. Utskottet understryker mot denna bakgrund vikten av att regeringen i anslutning till den aviserade propositionen med förslag till lagstiftning om sjöfartsskydd återkommer i frågan om sjöfartsinspektionens ställning i syfte att skapa en klarare rollfördelning. I avvaktan härpå avstyrks motionen.

Till betänkandet har fogats en reservation (kd, c).

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Konventionen m.m. om sjöfartsskydd.....	5
Regeringens förslag.....	5
Förslaget.....	5
Innehållet i det internationella regelverket om sjöfartsskydd.....	5
Sjöfartsverkets utredning.....	6
Genomförandet i svensk lagstiftning.....	7
Ikraftträdande.....	7
EG:s regelsystem.....	8
Utskottets ställningstagande.....	8
Sjöfartsinspektionens ställning.....	9
Sjöfartsverkets uppgifter.....	9
Regeringens bedömning.....	10
Tidigare behandling i riksdagen m.m.....	11
Förslag i budgetpropositionen för år 2004 om uppdelning av Luftfartsverket.....	12
Motionsförslag.....	13
Utskottets ställningstagande.....	13
Reservation.....	15
Sjöfartsinspektionens ställning, punkt 2 (kd, c)	15
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	17
Propositionen.....	17
Motion väckt med anledning av prop. 2002/03:124.....	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Konventionen m.m. om sjöfartsskydd

Riksdagen godkänner ändringarna i SOLAS-konventionen kapitel V och XI-1, det nya kapitel XI-2 i SOLAS-konventionen samt den internationella koden om skydd av fartyg och hamnanläggningar (ISPS-koden). Därmed bifaller riksdagen proposition 2002/03:124.

2. Sjöfartsinspektionens ställning

Riksdagen avslår motion 2002/03:T17.

Reservation (kd, c)

Stockholm den 30 september 2003

På trafikutskottets vägnar

Claes Roxbergh

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Claes Roxbergh (mp), Carina Moberg (s), Elizabeth Nyström (m), Jarl Lander (s), Krister Örnfjäder (s), Johnny Gylling (kd), Claes-Göran Brandin (s), Monica Green (s), Runar Patriksson (fp), Sven Bergström (c), Kerstin Engle (s), Jan-Evert Rådström (m), Mikael Johansson (mp), Börje Vestlund (s), Carl-Axel Roslund (m), Christer Winbäck (fp) och Karin Thorborg (v).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlar utskottet

- dels proposition 2002/03:124 Sjöfartsskydd,
- dels en följdmotion, 2002/03:T17 av Johnny Gylling m.fl. (kd).

Bakgrund

FN:s internationella sjöfartsorganisation (International Maritime Organization, IMO) antog vid en konferens den 9–13 december 2002 med parterna i sjösäkerhetskonventionen (International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS) regler om skydd av sjöfartssektorn mot brottsliga handlingar. Bakgrunden till det nya regelverket är bl.a. terroristdåden i USA den 11 september 2001.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller en övergripande redogörelse för de av IMO beslutade nya reglerna. Dessa innefattar dels ändringar i SOLAS-konventionen, dels en till konventionen fogad kod avseende dessa ändringar (International Ship and Port Facility Security Code, ISPS-koden). Koden består av två delar, en tvingande och en rekommenderande.

De nya internationella reglerna innebär att man inom sjöfartssektorn skall vidta en rad åtgärder för att stärka skyddet mot brottsliga handlingar. Detta innefattar bl.a. krav på att fartyg skall ha automatiska identifieringssystem och alarm för kapningssituationer, att såväl fartyg som hamnanläggningar skall göra sårbarhetsanalyser och skyddsplaner och ha skyddsansvariga och skyddsutrustning samt regler om informationsutbyte.

Propositionen innehåller vidare en redogörelse för vilka effekter och konsekvenser dessa regler kan få för den svenska sjöfartssektorn. Även vissa förslag om hur det nya skyddssystemet i praktiken kan genomföras i Sverige redovisas i propositionen.

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner de nya internationella reglerna om sjöfartsskydd. En stat som inte senast den 31 december 2003 meddelar IMO:s generalsekreterare att staten inte vill vara bunden av reglerna, blir automatiskt bunden.

De nya bestämmelserna avses träda i kraft den 1 juli 2004. En proposition med de lagändringar som krävs med anledning av det nya regelverket har aviserats till våren 2004.

Utskottets överväganden

Konventionen m.m. om sjöfartsskydd

Utskottets förslag i korthet

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner ett nytt internationellt regelverk som syftar till ett ökat skydd mot brottsliga handlingar till sjöss, s.k. sjöfartsskydd. Regelverket består av dels ändringar i och tillägg till SOLAS-konventionen, dels en kompletterande internationell kod om skydd av fartyg och hamnanläggningar (ISPS-koden).

Regeringens förslag

Förslaget

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner ett nytt internationellt regelverk och som gäller sjöfartsskydd. Det antogs i december 2002 av den internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organization, IMO). Begreppet sjöfartsskydd avser skydd mot brottsliga handlingar, såsom terroristangrepp och liknande. Behovet av att förstärka detta skydd aktualiserades bl.a. genom händelserna i USA den 11 september 2001.

Regelverket innefattar dels ändringar i och tillägg till den internationella sjösäkerhetskongressen (International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS-konventionen), dels en ny kod som kompletterar bestämmelserna i konventionen, den internationella koden om skydd av fartyg och hamnanläggningar (International Ship and Port Facility Security Code, ISPS-koden).

Innehållet i det internationella regelverket om sjöfartsskydd

SOLAS-konventionen

Ändringar av tre slag föreslås i befintliga kapitel.

- En ändring går ut på att kravet på införande av s.k. *AIS-transpondrar* på fartyg samt en föreskrift om när dessa skall hållas påslagna tidigareläggs. AIS är ett automatiskt identifieringssystem, och transpondern möjliggör automatisk identifiering av fartyg i syfte att förbättra fartygsövervakningen.
- Genom ytterligare en ändring införs ett krav på att fartyg i internationell trafik skall märkas med sitt *IMO-nummer*, och att dessa fartyg alltid skall medföra en handling med *uppgifter om fartygets historik*, bl.a. uppgifter om fartyget, dess ägare och klassificeringssällskap.

- Den tredje ändringen innebär krav på att fartyg också förses med *alarm-system*, som kan utnyttjas om fartygets befälhavare anser att fartyget är på väg att utsättas för eller är utsatt för en terroristhandling.

Tilllägg av olika slag föreslås genom ett nytt kapitel. Det innehåller bestämmelser på bl.a. följande tre områden.

- Inledningsvis ges föreskrifter om staternas, rederiernas, fartygens och hamnanläggningarnas ansvar samt om varningssystem för fartyg. Vidare föreskrivs de möjligheter som finns för stater att besluta om skyddsåtgärder som är alternativ till eller likvärdiga med dem som gäller enligt SOLAS-konventionen eller ISPS-koden.
- Vidare åläggs staterna en *skyldighet att besluta om skyddsnivå* för och ge information till fartyg som befinner sig i staternas territorialhav eller som meddelat att de avser att gå dit (regel 7). Bakgrunden är attacken den 6 oktober 2002 mot fartyget Limburg utanför Jemens kust.
- Härutöver finns bestämmelser om *kontroll av att fartyg*, som skall anlöpa en hamn eller befinner sig i en hamn, *uppfyller de internationella kraven om sjöfartsskydd* (regel 9). Tanken är att den ordinarie, inledande kontrollen av om ett fartyg uppfyller kraven i regelverket skall vara en del av den hamnstatskontroll som utförs i dag. Om hamnstaten vid denna inledande kontroll finner klara grunder för att reglerna inte följs eller har fått information om att ett fartyg kan utgöra en säkerhetsrisk, får hamnstaten inspektera fartyget även innan det har anlöpt hamn, om fartyget befinner sig i hamnstatens territorialhav. I de nya reglerna i SOLAS-konventionen finns en bestämmelse som föreskriver att inget i konventionen förtar stater deras rättigheter eller skyldigheter enligt internationell rätt.

ISPS-koden

ISPS-koden kompletterar SOLAS-konventionens regler om sjöfartsskydd. I koden anges utgångspunkten för regleringen när det gäller statens, rederiernas, fartygens och hamnanläggningarnas ansvar. Koden består av två delar. Del A är tvingande och del B rekommenderande. Den rekommenderande delen B ger anvisningar om hur den tvingande delen A skall tillämpas.

Sjöfartsverkets utredning

Regeringen uppdrog den 21 november 2002 till Sjöfartsverket att utreda hur de nya reglerna om sjöfartsskydd skulle kunna genomföras i svensk rätt och belysa vilka konsekvenser detta skulle medföra för framför allt sjöfartssektorn. Uppdraget skulle omfatta bl.a. följande.

- Frågan om hur nuvarande kontrollrutiner motsvarar de föreslagna åtgärderna.

- Förslag om hur ansvaret bör fördelas mellan berörda myndigheter. Utgångspunkten skulle vara dels myndigheternas uppgifter och ansvarsområden enligt gällande bestämmelser, dels att systemet skall vara självfinansierande och inte leda till några merkostnader för myndigheterna.
- Redogörelse för vilka hamnar som kan komma att beröras och hur kompetens inom området kan byggas upp.

Sjöfartsverket redovisade sitt uppdrag den 28 mars 2003, och utredningsrapporten återfinns i propositionen som bilaga 1.

Genomförandet i svensk lagstiftning

Särskild lagstiftning om skydd av fartyg och hamnanläggningar mot brottsliga handlingar saknas i Sverige. Om det internationella regelverket om sjöfartsskydd godkänns av riksdagen kommer därför genomförandet av detta att kräva ett nytt regelverk på nationell nivå. I propositionen redovisas samtidigt vissa förslag om hur det nya skyddssystemet i praktiken kan genomföras i Sverige; bedömningen är att det bör genomföras genom lagar, förordningar och tillämpningsföreskrifter.

Vidare innehåller propositionen en redogörelse för vilka effekter och konsekvenser det nya regelverket kan få för den svenska sjöfartssektorn. Regeringen belyser också vilka frågor som behöver klargöras inför det fortsatta arbetet med genomförandet. Det gäller såväl ansvarsförhållanden mellan berörda myndigheter som hur det ekonomiska ansvarstagandet skall fördelas. Det gäller också frågan vilka hamnanläggningar som skall omfattas.

Redan i detta sammanhang redovisar regeringen sin syn i två specifika avseenden. När det gäller finansieringen av det nya regelverket förordas självfinansiering, dvs. sjöfartsnäringen förutsätts bära sina egna kostnader. När det gäller tillsynen avseende sjöfartsskyddet anser regeringen att Sjöfartsverket bör ges huvudansvaret.

Det påpekas i propositionen att staterna har vissa valmöjligheter vid införlivandet av reglerna, bl.a. hur organisationen av sjöfartsskyddet i detalj skall vara uppbyggd, vilka myndigheter som skall vara ansvariga och vilka befogenheter dessa skall ha.

Regeringen förklarar sin avsikt att under våren 2004 återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning avseende sjöfartsskydd.

Ikraftträdande

Det nya internationella regelverket avses träda i kraft den 1 juli 2004. En förutsättning är att ett tillräckligt antal konventionsstater godkänner det. Vid denna tidpunkt skall konventionsstaterna också ha infört de nationella regler som krävs för att det internationella regelverket skall kunna tillämpas från dagen för ikraftträdandet.

EG:s regelsystem

De konventioner och koder m.m. som antas av IMO utgör en ram för regelverket. För att bli gällande regionalt och nationellt förutsätts att regelverket genomförs genom åtgärder på regional respektive nationell nivå.

Såvitt gäller den regionala nivå som utgörs av EU, har Europeiska kommissionen den 2 maj 2003 lagt fram ett förslag till förordning om införande av stora delar av IMO:s nya regler i gemenskapslagstiftningen (förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar, KOM (2003)229-2). Förslaget går ut på att samtliga delar av IMO:s nya tvingande regler görs till gällande rätt inom gemenskapen, men också att vissa delar av den rekommenderande delen av koden skall vara tvingande. Dessutom föreslås att viss nationell trafik skall omfattas av den tvingande regleringen. Om förslaget antas av EU kommer det i hög grad att påverka det svenska lagstiftningsarbetet, eftersom en EG-förordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna och hindrar en nationell lagstiftning med samma innehåll. Om EG-förordningen antas kommer en viss kompletterande nationell författningsreglering att behövas, t.ex. för att utse vilka myndigheter som skall ansvara för tillsyn och kontroll. Även straffbestämmelser och verkställighetsföreskrifter på nationell nivå kommer att krävas.

Förslaget har varit föremål bl.a. för en riktlinjedebatt i rådet (transport-/tele- och energiministrarna) den 5 och 6 juni 2003. Den fortsatta hanteringen av förslaget går ut på att rådet förväntas anta en gemensam inriktning vid rådsmötet den 9 och 10 oktober 2003. Europaparlamentets behandling pågår parallellt. Siktet är inställt på att förordningen skall kunna antas före årets slut.

Utskottets ställningstagande

Införandet av ett internationellt regelverk om stärkt skydd mot brottsliga handlingar inom sjöfarten välkomnas av utskottet. Utskottet finner det också positivt att arbetet med det nya regelverket har bedrivits så skyndsamt att ett ikraftträdande kan bli möjligt redan under år 2004. Utskottet konstaterar att det nya internationella regelverket i stor utsträckning kommer att påverka svenska fartyg, hamnanläggningar och sjöfarten på Sverige.

Sedan länge pågår ett motsvarande arbete inom den civila luftfarten, och efter händelserna i USA har detta arbete intensifierats. Sjöfartsnäringen är till sin karaktär en av de mest internationella näringarna. Utskottet anser således att det finns skäl att stärka skyddet även inom sjöfartssektorn för att i största möjliga mån minimera riskerna för förlust av människoliv eller skador genom terroristhandlingar och liknande. Det finns samtidigt ett stort handels- och transportpolitiskt värde i det nya regelsystemet; även om en terroristaktion inte vållar skada på människor kan den innebära allvarliga störningar i världshandeln och skapa politisk instabilitet.

Det är angeläget att det finns en balans mellan å ena sidan åtgärder för att stärka skyddet för sjöfarten och å andra sidan vikten av kostnadseffektiva åtgärder som inte inverkar negativt på den fria rörligheten för varor och personer eller motverkar den näringspolitiska utvecklingen i landet. Utskottet förutsätter att denna balans eftersträvas vid tillämpningen av de nya internationella reglerna om sjöfartsskydd.

I detta sammanhang vill utskottet vidare framhålla att det nya regelverket inte bara innebär ett stärkt sjöfartsskydd i sig utan att det också i vissa avseenden kan förväntas medföra förbättrade förutsättningar även för sjösäkerheten. Det gäller t.ex. kravet på AIS-system, som innebär att varje fartygs position kan bestämmas med hög grad av noggrannhet. Därmed ökar möjligheterna att t.ex. fastställa vilket fartyg som har förorsakat utsläpp av farliga ämnen.

Utskottet vill peka på risken att – om Sverige skulle ställa sig utanför det internationella skyddssystemet – svensk sjöfartsnäring och sjöfarten på Sverige kan komma att drabbas av negativa konsekvenser. Mot den nu angivna bakgrunden föreslår utskottet således att riksdagen godkänner det nya regelverket fullt ut, dvs. ändringarna i SOLAS-konventionen kapitel V och XI-1, det nya kapitel XI-2 i SOLAS-konventionen samt den internationella koden om skydd av fartyg och hamnanläggningar (ISPS-koden).

Sjöfartsinspektionens ställning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet konstaterar att regeringen ännu inte har vidtagit de åtgärder avseende sjöfartsinspektionens tillsyn som riksdagen – på förslag av ett enigt trafikutskott – beslutade om våren 2001 och vilket beslut bekräftades av riksdagen våren 2003. Utskottet understryker mot denna bakgrund vikten av att regeringen i anslutning till den aviserade propositionen med förslag till lagstiftning om sjöfartsskydd återkommer i frågan om sjöfartsinspektionens ställning i syfte att skapa en klarare rollfördelning. I avvaktan härpå avstyrks en motion som går ut på att sjöfartsinspektionen bör åtskiljas från Sjöfartsverket. *Jämför reservation (kd,c).*

Sjöfartsverkets uppgifter

I förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket sägs (1 §) att verket är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för sjöfarten. Sjöfartsverket skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Dess huvuduppgifter är bl.a. att utöva tillsyn över sjösäkerheten och ha samordningsansvaret för trafiksäkerhetsarbetet inom sjöfarten. Vidare skall verket tillhandahålla lotsning samt svara för farledshållning och vid behov inrätta nya farleder.

När det gäller organisationen sägs (5 §) att det inom Sjöfartsverket finns en sjöfartsinspektion och de andra enheter verket bestämmer.

Regeringens bedömning

Som har nämnts i det föregående har regeringen redan i den nu framlagda propositionen om sjöfartsskydd redovisat dels vilka uppgifter som kommer att åvila staten, dels sin syn på hur arbetet bör fördelas mellan olika myndigheter.

Regeringen framhåller att den enskilda staten enligt det nya regelverket i den nationella lagstiftningen kan ordna ansvarsfrågorna på det sätt som den bedömer vara mest lämpligt så länge staten fullgör sina uppgifter.

Statens uppgifter avseende sjöfartsskydd

Staten kommer att ha ansvar för specifika uppgifter, däribland följande:

- besluta om skyddsnivå,
- besluta om när skyddsdeklaration skall upprättas,
- godkänna skyddsplaner för fartyg,
- kontrollera och certifiera skyddsverksamheten på fartyg,
- besluta om för vilka hamnanläggningar reglerna om sjöfartsskydd skall gälla,
- genomföra hot- och riskbedömningar av hamnanläggningar,
- godkänna skyddsplaner för hamnanläggningar och
- kontrollera effektiviteten hos fartygs och hamnanläggningars skyddsplaner.

Ansvarsfördelning mellan myndigheter

Beträffande ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter ansluter sig regeringen fullt ut till den bedömning som Sjöfartsverket genom sjöfartsinspektionen har redovisat i sin nyss nämnda utredningsrapport. Regeringen anser således att Sjöfartsverket beträffande det nya regelverket om sjöfartsskydd bör få dels ansvaret för meddelandet av föreskrifter – även avseende hamnanläggningar, dels huvudansvaret för tillsynen.

När det gäller *meddelande av föreskrifter* konstateras att samtliga berörda myndigheter visserligen har viss kunskap om hamnverksamhet och rör sig i hamnmiljö i ungefär lika stor omfattning. Eftersom det nya regelsystemet är avsett att säkerställa förfarandet vid samverkan mellan fartyg och hamn (s.k. ship/port interface) framstår det dock enligt utredningen som mest lämpligt att Sjöfartsverket får ansvaret.

När det gäller *tillsynen* skall de myndigheter som bistår Sjöfartsverket i denna uppgift kompenseras fullt ut av verket för eventuella kostnader som införandet och genomförandet av de nya reglerna kan föra med sig.

Tidigare behandling i riksdagen m.m.

Riksdagens revisorers förslag om sjöfartsinspektionens tillsyn

Våren 2001 behandlade trafikutskottet Riksdagens revisorers förslag angående sjöfartsinspektionens tillsyn och fyra motioner som väckts med anledning av förslaget (förs. 2000/01:RR8, bet. 2000/01:TU8, rskr. 2000/01:158).

Revisorerna ansåg att Sjöfartsverkets olika roller borde tydligare göras så att det klarare framgår om synpunkter och ställningstaganden grundas på säkerhets-, produktions- eller sektorshänsyn. Detta skulle öka tilltron till inspektionen, menade man. Mer konkret föreslog revisorerna att regeringen skulle utarbeta förslag till förändringar av fartygssäkerhetslagstiftningen, innebärande att uppgifter rörande tillsyn och säkerhetsnormgivning läggs direkt på inspektionen.

Enligt trafikutskottets mening borde regeringen i samband med den fortsatta beredningen av förslagen i utredningsbetänkandet (SOU 2001:17) Översyn av fartygssäkerhetslagen överväga på vilket sätt sjöfartsinspektionens uppgifter vad gäller bl.a. normgivning och tillsyn skulle regleras i fartygssäkerhetslagstiftningen. Utskottet uteslöt inte att också instruktionen (1995:589) för Sjöfartsverket – där sjöfartsinspektionens ansvar och beslutskompetens regleras i 13 § – behövde ses över. Riksdagen riktade – på förslag av ett enigt trafikutskott – ett tillkännagivande till regeringen. Beslutet innebär att regeringen borde vidta åtgärder för att i lagstiftningen stärka sjöfartsinspektionens ställning.

Riksdagens revisorers utfrågning om tillsynsfrågor inom transportområdet

Våren 2003 höll Riksdagens revisorer en intern utfrågning inom ramen för sin granskning av tillsynsfrågor inom transportområdet. Syftet var att utröna hur förutsättningarna för tillsynen ser ut inom respektive transportområde samt hur regeringen och inspektionerna arbetar med att utveckla tillsynen.

Näringsdepartementets företrädare framhöll att intentionerna var att stärka inspektionernas självständiga ställning. Det närmast förestående steget i denna process avsåg luftfartsinspektionen, och förslag till riksdagen i enlighet härmed aviserades till hösten 2003. Först när en sådan separationsprocess har fått genomslag för samtliga fyra inspektioner kan det finnas skäl för regeringen att överväga behovet av en fördjupad samverkan mellan inspektionerna, anfördes det. Såvitt gäller sjöfartsinspektionen hänvisades till att Riksdagens revisorer vid sin granskning funnit att denna har en något mindre tydlig ställning än luftfartsinspektionen och järnvägsinspektionen. Också på detta område var avsikten att organisationen skulle tydliggöras, även med avseende på den mer långsiktiga inriktningen.

Riksdagens revisorer konstaterade att arbetet beträffande sjöfarten gick långsamt. Revisorernas överväganden innebar sammanfattningsvis att regeringens arbete med att säkra inspektionernas ställning – i lagstiftningen och i övrigt – borde intensifieras.

Proposition 2002/03:109 Sjösäkerhet

I anslutning till behandlingen av propositionen om sjösäkerhet (prop. 2002/03:109) togs även en motion från allmänna motionstiden avseende sjöfartsinspektionen upp till behandling. Motionsförslaget gick ut på att sjöfartsinspektionen borde skiljas från Sjöfartsverket.

Regeringen redovisade i den nu nämnda propositionen dels sakläget med avseende på sjöfartsinspektionens ställning, dels sin bedömning av hur frågan borde hanteras i fortsättningen. Det konstaterades att riksdagens beslut med anledning av trafikutskottets betänkande våren 2001 (bet. 2000/01:TU8, rskr. 2000/01:158) inte innehöll något förslag om att sjöfartsinspektionen skulle skiljas från Sjöfartsverket. Vidare påpekade regeringen att det av förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket framgår att det inom verket finns en inspektion samt vilket ansvar och vilka uppgifter som åligger chefen för inspektionen. Vid en jämförelse mellan inspektionerna inom de olika trafikslagen (i första hand sjöfart, luftfart och järnväg) framgick att deras ansvar är olika långtgående och utformade på olika sätt. I vad mån detta var befogat, eller om ändringar borde göras för att åstadkomma en tydligare och mer likriktad reglering där även inspektionens självständighet markeras, krävde ytterligare utredning innan regeringen kunde ta ställning. Regeringen menade att de behov av ändringar som dessa överväganden kunde leda till för Sjöfartsverkets del sannolikt kunde åstadkommas inom ramen för förordningen med instruktion för Sjöfartsverket.

Trafikutskottet ansåg i detta sammanhang (bet. 2002/03:TU5 s. 31) att det var angeläget att frågan om ett tydliggörande av sjöfartsinspektionens uppgifter snarast fick en lösning. Samtidigt kunde det, enligt utskottets uppfattning, finnas ett egenvärde i att regelverket avseende alla fyra inspektionernas respektive ställning och roll ges en mer enhetlig form. I varje fall ansåg utskottet att inget hade framkommit som motiverade dittillsvarande – historiska – skillnader i regelutformningen. Frågan om huruvida det var tillfyllest enbart genom en ändring av instruktionen för Sjöfartsverket kunde därför behöva övervägas ytterligare, anfördes det. Riksdagen hade ingen invändning mot vad utskottet anförde.

Förslag i budgetpropositionen för år 2004 om uppdelning av Luftfartsverket

I budgetpropositionen (prop. 2003/04:1) föreslår regeringen att riksdagen godkänner att en uppdelning av Luftfartsverket görs och att regeringen bemyndigas att genomföra ombildningen i enlighet med vad regeringen förordar. Den nya myndigheten skall omfatta nuvarande Luftfartsinspektionen och avdelningen Luftfart och Samhälle samt övriga funktioner som är av klar myndighetskaraktär. Den kvarvarande delen av affärsverket skall driva de statliga flygplatserna, flygtrafiktjänsten och annan verksamhet som har kopp-

ling till affärsverksamhet. Det är angeläget, anför regeringen, att uppdelningen genomförs i syfte att undanröja dagens situation där myndigheten kontrollerar sig själv.

Efter ett beslut av riksdagen kommer detaljerade studier att göras av bl.a. ekonomi, organisation och ledningsform. Den nya organisationen förväntas kunna träda i kraft tidigast den 1 januari 2005. Regeringen anför vidare att bildandet av en ny luftfartsmyndighet inte hindrar att regeringen i framtiden utreder om en trafikslagsövergripande inspektionsmyndighet bör bildas.

Motionsförslag

Det nya regelverket om sjöfartsskydd föranleder ett åtskiljande av sjöfartsinspektionen från Sjöfartsverket, hävdas i motion 2002/03:T17 av Johnny Gylling m.fl. (kd). Riksdagen bör rikta ett uttalande till regeringen av denna innebörd, anser motionärerna.

Ansaret för säkerhet och tillsyn inom den svenska sjöfarten har under senare år varit föremål för betydande diskussion och kritik, anför de. Att genomföra en självständig ställning för sjöfartsinspektionen är mycket viktigt för sjösäkerhet och sjöfartsskydd. Motionärerna kritiserar regeringen för senfärdighet när det gäller att gripa sig an den organisatoriska bristfälligheten. De anser också att regeringens avsikt att lösa problemet enbart genom ändring i instruktionen för Sjöfartsverket är otillräcklig. Den renodling av verksamheterna som behövs för att eliminera målkonflikter – konflikter mellan producerande/affärsdrivande verksamheter och sektorsuppgifter såsom säkerhetsfrågor och tillsyn – förutsätter att sjöfartsinspektionen inrättas som en självständig myndighet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det nya regelverket om sjöfartsskydd innebär att ett stort antal uppgifter läggs på staten. Samtidigt har den enskilda staten frihet att ordna ansvarsfrågorna på det sätt som bedöms vara mest lämpligt, förutsatt att staten fullgör sina uppgifter.

Såsom regeringen anför finns det flera aspekter på införandet av det nya regelverket som behöver klargöras. I den nu framlagda propositionen anmäls att dessa frågor kommer att behandlas under det fortsatta arbetet med genomförandet. Detta gäller såväl ansvarsförhållanden mellan berörda myndigheter som hur det ekonomiska ansvarstagandet skall fördelas.

Våren 2001 behandlade utskottet frågan om en uppdelning av Sjöfartsverkets två delar i en produktionsdel och en myndighetsdel. Därvid framhöll utskottet att regeringen borde vidta åtgärder för att i lagstiftningen stärka sjöfartsinspektionens ställning. Utskottet har därefter våren 2003 i samband med behandlingen av ny lagstiftning om fartygssäkerhet noterat att regeringen inte hade beaktat riksdagens beslut två år tidigare. Utskottet bekräftade

mot denna bakgrund sitt tidigare ställningstagande genom att framhålla att det var angeläget att frågan om ett tydliggörande av sjöfartsinspektionens uppgifter snarast fick en lösning.

Utskottet konstaterar att regeringen inte heller i den nu aktuella propositionen har berört frågan. Enligt vad utskottet har inhämtat bereds dock frågan inom Regeringskansliet i avsikt att bl.a. genomföra en ändring i instruktionen för Sjöfartsverket före årsskiftet 2003/04. Vidare noterar utskottet att regeringen i årets budgetproposition anför att bildandet av en ny luftfartsmyndighet inte hindrar att regeringen i framtiden utreder om en trafikslagsövergripande inspektionsmyndighet bör bildas. Utskottet finner det anmärkningsvärt att regeringen ännu inte har vidtagit de åtgärder avseende sjöfartsinspektionens tillsyn som riksdagen – på förslag av ett enigt trafikutskott – beslutade om våren 2001 och bekräftade våren 2003. Mot denna bakgrund vill utskottet understryka vikten av att regeringen i anslutning till den aviserade propositionen med förslag till lagstiftning om sjöfartsskydd återkommer i frågan om sjöfartsinspektionens ställning i syfte att skapa en klarare rollfördelning. Med vad utskottet nu har anfört förutsätts syftet med motionen – nämligen att eliminera upplevda rollkonflikter mellan å ena sidan produktionsverksamhet och å andra sidan myndighetsuppgifter, såsom normgivning och tillsyn – bli tillgodosett.

Utskottet är dock inte berett att på föreliggande beslutsunderlag frångå tidigare uppfattning och nu förorda att en ny, helt självständig myndighet inrättas för sjöfartsinspektion. Detta är en fråga som kräver överväganden vad gäller bl.a. avgränsning av uppgifter och finansieringsförutsättningar. Därtill kommer möjligheten, såsom regeringen också anger i budgetpropositionen, att i stället skapa en gemensam, övergripande inspektionsmyndighet för transportområdet. Med hänvisning till det anförda är utskottet inte nu berett att vidta någon åtgärd med anledning av motion 2002/03:T17 (kd); den avstyrks därmed.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Sjöfartsinspektionens ställning, punkt 2 (kd, c)

av Johnny Gylling (kd) och Sven Bergström (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:T17.

Ställningstagande

Såsom anförs i motion 2002/03:T17 av Johnny Gylling m.fl. föranleder det nya regelverket om sjöfartsskydd att sjöfartsinspektionen åtskiljs från Sjöfartsverket.

Ansvar för säkerhet och tillsyn inom den svenska sjöfarten har under senare år varit föremål för betydande diskussion och kritik. Det finns inga skäl att tro att de otydligheter som råder på myndighetssidan har underlättat och påskyndat genomförandet av det nya internationella regelverket. Dessa organisatoriska bristfälligheter, som regeringen underlåtit att gripa sig an, bör inte längre tillåtas sinka arbetet med sjösäkerhet och sjöfartsskydd.

Sjöfartsinspektionens ställning är en mycket viktig säkerhetsfråga. Trots det har den givits en summarisk behandling av regeringen. Något sådant förtydligande har regeringen fortfarande inte, efter mer än två år, lyckats åstadkomma. Under våren 2003 har regeringen på sedvanligt förhållande manér i sjösäkerhetspropositionen anført att frågan, huruvida inspektionens självständighet behöver markeras, ”kräver ytterligare utredning”. Enligt regeringen skulle en tillräcklig förändring av Sjöfartsverkets organisation i sådana fall inte kräva en ändring genom lag, utan kunna åstadkommas genom enbart ändring i förordningen med instruktion för Sjöfartsverket.

Vi konstaterar att regeringen alltså anser sig veta bättre än riksdagen vad som behövs i fråga om organisatorisk tydlighet och självständighet. Vi vill därför upprepa det ställningstagande trafikutskottet gjorde i maj 2003 med anledning av sjösäkerhetspropositionen: ”Utskottet anser att det är angeläget att frågan om sjöfartsinspektionens uppgifter snarast får en lösning.”

Vi finner regeringens ambition, att på sin höjd lösa problematiken genom ändrad instruktion för Sjöfartsverket, otillräcklig. Den renodling av verksamheterna som behövs för att eliminera målkonflikter – konflikter mellan

producerande/affärsdrivande verksamheter och sektorsuppgifter såsom säkerhetsfrågor och tillsyn – förutsätter att sjöfartsinspektionen blir en självständig myndighet.

Mot den nu angivna bakgrunden föreslår vi att riksdagen tar detta tillfälle i akt, när beslut fattas om att godkänna förändringar i SOLAS-konventionen samt ISPS-koden, och tillkännager för regeringen att sjöfartsinspektionen bör skiljas från Sjöfartsverket.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2002/03:124 Sjöfartsskydd:

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner ändringarna i SOLAS-konventionen kapitel V och XI-1, det nya kapitel XI-2 i SOLAS-konventionen samt den internationella koden om skydd av fartyg och hamnanläggningar (ISPS-koden).

Motion väckt med anledning av prop. 2002/03:124

2002/03:T17 av Johnny Gylling m.fl. (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ändringarna i SOLAS-konventionen samt ISPS-koden föranleder ett åtskiljande av sjöfartsinspektionen från Sjöfartsverket.