


SJÖFARTSINSPEKTIONEN

Staben

Handläggare direkttelefon

 Datum
2005-02-25

 Ert datum
2004-12-16

 Vår beteckning
0302-04-03385

 Er beteckning
N2004/9512/TP

Näringsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Redovisning av uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2005 avseende Sjöfartsverket

I avsnitt 1.4 Uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2005 avseende Sjöfartsverket har Sjöfartsinspektionen tillsammans med de tre övriga transportinspektionsmyndigheterna ålagts att redovisa vissa förhållanden till regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Denna redovisning är strukturerad så att, efter det inledande avsnittet, redovisas under särskilda rubriker de sju frågor, som Näringsdepartementet begärt svar på. Avslutningsvis behandlas en fråga om administrativa system.

Inledning

En överenskommelse om samarbete träffades mellan Järnvägsinspektionen, Luftfartsinspektionen och Sjöfartsinspektionen i oktober 1994. När Vägtrafikinspektionen bildats kompletterades överenskommelsen i maj 2003 med Vägtrafikinspektionen som part till överenskommelsen. I den ursprungliga överenskommelsen sades att det finns fördelar av ett samarbete mellan myndigheterna för att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom olika områden, t.ex. allmän tillsynsverksamhet, allmän tillsynsmetodik, kvalitetssystemtillämpningar, man-maskinproblem och forskning inom detta område, rapporterings och analysmetoder samt utveckling av instrument för att mäta säkerhetens utveckling. Överenskommelsen har utgjort grunden för inspektionsmyndigheternas samarbete. Resultatet beskrivs nedan.

Utfallet av samarbetet mellan myndigheterna enligt samarbetsavtalet

När samarbetsavtalet hade träffats gjordes försök att starta ett samarbete i olika arbetsgrupper. Detta ledde i sak inte till några påtagliga resultat utom i ett avseende. Resultatet av samarbetet enligt överenskommelsen kan med fog beskrivas som magert. Detta beror inte på någon ovilja hos myndigheterna mot ett samarbete utan på det förhållandet att kontaktytorna

Datum
2005-02-25

Vår beteckning
0302-04-03385

är mycket begränsade. Kontaktytorna har under senare år inte vidgats utan utvecklingen har snarare gått åt andra hållet.

Ett exempel, som berör Sjöfartsinspektionens verksamhet, kan visa detta. Frågor om tillsyn av fartyg behandlas i de konventioner, t.ex. SOLAS och MARPOL 73/78, som Sverige är part till. I dessa konventioner finns krav på att fartygen skall vara försedda med certifikat och att de skall undergå tillsyn. Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) har sedan beslutat hur tillsyn av fartyg skall gå till. Detta har skett genom t.ex. 1988 års protokoll till SOLAS-konventionen och resolution A.948(23).

Även EU har skapat regler för tillsyn av fartyg. Ett exempel på detta är rådets direktiv 95/21/EU om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs i medlemsstaternas territorialvatten (hamnstatskontroll). I detta direktiv ges detaljerade föreskrifter om hur tillsynen av tredje lands fartyg, som anlöper svenska hamnar, skall genomföras. I rådets direktiv 1999/35/EG om ett system med obligatoriska besiktningar för en säker drift av roropassagerarfartyg och höghastighetspassagerarfartyg i reguljär trafik ges detaljerade bestämmelser om tillsyn av egna och andra länders färjor, som trafikerar en medlemsstats hamnar i regelbunden trafik.

Sjöfartsinspektionens tillsyn och den tillsynsmetodik, som används, styrs i hög och ökande utsträckning av beslut inom IMO och EU. Utrymmet för "svenska lösningar" minskar. Detta gäller naturligtvis inte bara tillsynen av fartyg utan i lika hög grad de säkerhetsnormer, som skall gälla för dessa. Att besluta sådana är numera endast till en begränsad del en svensk uppgift, även när det gäller svenska fartyg; besluten ligger i ökande grad hos IMO och i EU. Internationellt eller regionalt inom EU finns inget samarbete mellan flyg-, järnvägs-, sjöfarts- eller vägorganisationer på säkerhetsområdet med undantag för ett visst samarbete mellan ICAO och IMO på luft- respektive sjöräddningsområdet.

Områden som varit lämpliga att samarbeta inom

Under 2001 återupplivades den samarbetsgrupp, som funnit mellan de utredande funktionerna inom trafikverken. Gruppen har utökats bl.a. med deltagande från Nationellt centrum för erfarenhetsåterföring av olyckor, en enhet som Sjöfartsinspektionen uppfattat som skapad för att bl a inspektionernas samarbete skall effektiviseras. Samarbetet inom gruppen har främst varit inriktat på allmänt erfarenhets- och kunskapsutbyte. Man har dock diskuterat om man skall ordna en gemensam olycksutredningsutbildning – teoretisk och praktisk. Den frågan har dock det nationella centret tagit över. I gruppen har också redovisats erfarenheter

Datum
2005-02-25

Vår beteckning
0302-04-03385

från utförda forskningsprojekt, t.ex. ett sömnprojekt som utförts i Sjöfartsverkets navigationssimulator på Arkö. Även allmänna frågor rörande utredningsmetodik och erfarenheter från utredningar har diskuterats. Gruppens arbete kan utvecklas vidare men dess betydelse kommer i förhållande till inspektionernas samlade ansvarsområden att vara marginell.

Det bör slutligen nämnas att verksamhetscheferna träffats årligen för att utbyta allmänna erfarenheter.

Kostnader och kostnadsbesparingar som kan härledas till samarbetet

Samarbetet mellan de fyra inspektionsmyndigheterna har, för Sjöfartsinspektionens vidkommande, inte lett till några nämnvärda kostnader och inga besparingar.

Kvalitetssäkring av Sjöfartsinspektionens inspektionsverksamhet

Sjöfartsinspektionen bedriver sin verksamhet processinriktat. Sjöfartsinspektionen använder sig av Utmärkelsen Svensk Kvalitet. Kvalitetssäkringen av Inspektionens verksamhet sker genom interna kontroller.

Sjöfartsinspektionens som föreskrivande myndighet och tillsynsmyndighet för sjösäkerhet och sjöfartsskydd kommer i framtiden att kontrolleras dels av IMO, dels av europeiska kommissionen, dels – förmodligen – av europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA).

Inom IMO pågår för närvarande ett arbete att ta fram ett revisionssystem avseende flagg-, hamn- och kuststater (Model Audit Scheme). Detta kommer inledningsvis att vara ett frivilligt system men allt pekar på att det inom en inte särskilt avlägsen framtid kommer att vara tvingande. Genom detta system kommer IMO att kontrollera att staterna fullgör de skyldigheter de har som flagg-, hamn- och kuststater, de skyldigheter som staterna åtagit sig genom att bli parter till IMO:s konventioner. Det system som IMO håller på att arbeta fram bygger i princip på kapitel 13 i Chicagokonventionen, som styr luftfartssäkerheten. När sådana revisioner kommer igång kommer de i Sverige att framförallt gälla sjöfartsinspektionens verksamhet. – Det har uttalats av kommissionens tjänstemän i Bryssel att när IMOs system beslutats kommer det att införas för EUs medlemsstaters del genom gemenskapsrättslig lagstiftning.

Genom Europaparlamentets och Rådets förordning 725/2004/EG ges kommissionen befogenhet att kontrollera medlemsstaternas efterlevnad av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om sjöfartsskydd. Kommissionen har således möjlighet att undersöka om Sveriges och särskilt

Datum
2005-02-25

Vår beteckning
0302-04-03385

Sjöfartsinspektionens verksamhet inom sjöfartsskyddsområdet uppfyller de gemenskapsrättsliga kraven.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 1406/2002 om inrättande av en europeisk sjösäkerhetsbyrå föreskriver att EMSA skall kontrollera att hela gemenskapssystemet för hamnstatskontroll fungerar, ev. genom besök i medlemsstaterna. EMSA ges således befogenhet att kontrollera hur t.ex. Sjöfartsinspektionen sköter hamnstatskontrollen av utländska fartyg i svenska hamnar.

Sjöfartsinspektionen ser det kvalitetssäkringssystem, som den använder, som ett sätt att administrativt, i vid mening, säkerställa att Inspektionen sköter sin verksamhet på ett förutsebart, likriktat och objektivt sätt. Denna kvalitetssäkring är viktig men säger egentligen inget om verksamhetens innehåll. Den kontroll av verksamhetens substantiella innehåll som är nödvändig kommer i framtiden att ske genom kontroller från utlandet, dvs av IMO, kommissionen och EMSA.

Även andra kontroller av kvaliteten i Sjöfartsinspektionens arbete finns. Den enda internationella jämförelse på sjöfartens område som kan göras för att visa hur väl ett land står sig jämfört med andra på sjösäkerhetens område är hamnstatskontrollstatistiken. Svenska fartyg har under lång tid lyckats mycket väl i hamnstatskontrollverksamheten i Europa. Statistiken studeras och analyseras för att få ledning i om Sjöfartsinspektionen måste ändra delar av sin tillsyn av svenska fartyg. Sjöfartsinspektionen deltar också i ett mera informellt samarbete med likasinnade europeiska länder. Så pågår t.ex. ett samarbete för att finns gemensamma framgångsfaktorer i det arbete som ett antal nordeuropeiska sjöfartsadministrationer bedriver när det gäller tillsyn av fartyg.

Sjöfartsinspektionen har funnit att stora delar av kvalitetssäkringen av inspektionens verksamhet bäst sker i samarbete med internationella sjöfartsorganisationer och utländska kollegor.

Expertis

Sjöfarten är en mycket gammal näring med mycket väl etablerade traditioner, tankebanor och yrkesmässiga beteenden. Sjöfarten är mycket tekniskt inriktad. Detta är till nytta för sjösäkerheten men inte alltid. Teknikens utveckling och användning ombord i fartyg har inte alltid tagit hänsyn till de människor, som skall handha den. Under senare år har detta blivit uppenbart och beteendevetenskaplig forskning bedrivs numera på sjöfartens områden.

Datum
2005-02-25

Vår beteckning
0302-04-03385

Det finns ett behov, som ännu är tämligen diffust, av beteendevetenskaplig expertis i Sjöfartsinspektionens verksamhet. Behovet är inte stort och om expertis skall utnyttjas måste en förutsättning vara att denna har en betydande kunskap om sjöfartens villkor. Det finns säkert möjligheter att mellan de fyra inspektionsmyndigheterna bygga upp en gemensam beteendevetenskaplig kompetens men det går inte idag att säga hur behovet skulle fördela sig emellan myndigheterna och vilka skilda krav dessa skulle kunna ställa på expertisen. För Sjöfartsinspektionens del är detta inte någon stor fråga. Behovet är relativt litet. När det har uppstått har inspektionen utnyttjats den marknad som finns och upphandlats beteendevetenskaplig expertis med god kunskap om sjöfart och sjöfartens villkor.

Internationell verksamhet

De svenska reglerna om sjösäkerhet bygger till en alldeles övervägande grad på internationella regler. Huvuddelen av de internationella reglerna beslutas i IMO. Sjöfartsverkets internationella verksamhet sker huvudsakligen i IMO men arbete sker också i andra internationella eller regionala organisationer. Bland de internationella organisationer, i vars arbete Sjöfartsinspektionen deltar, märks International Association of Lighthouse Authorities (IALA), Permanent International Association of Navigation Congresses (PIANC), International Telecommunication Union (ITU) och standardiseringsorgan. Sjöfartsinspektionen deltar också i det regionala sjösäkerhetssamarbetet. Sjöfartsinspektionen deltar således i HELCOM-arbetet och i arbetet i två regionala lotsningsorganisationer. Sjöfartsverket biträder också på begäran regeringskansliet i EU-arbetet.

Det viktigaste internationella arbetet utförs inom ramen för samarbete inom IMO. Enligt havsrättskonventionen finns det endast en organisation som kan besluta regler för den internationella sjöfarten; den organisationen är IMO. Mycket av arbetet i EU, IALA, PIANC och HELCOM styrs av det som görs inom IMO. Sjöfartsinspektionen liksom andra nationella myndigheter, ansvariga för sjösäkerhet, lägger stor kraft på arbetet i IMO. I och med det att IMO är den enda behöriga organisationen enligt havsrättskonventionen, som kan besluta regler för den internationella sjöfarten, är arbetet med SOLAS-konventionen, MARPOL-konventionen, lastlinjekonventionen med flera internationella regelverk styrande för det internationella, regionala och nationella sjösäkerhetsarbetet.

Arbetet i IMO sköts på Näringsdepartementets uppdrag till helt övervägande delen av Sjöfartsinspektionen. Detta innebär deltagande i församlingens, rådets, kommittéernas och underkommittéernas möten. Arbetet i övriga internationella organisationer med undantag för IALA och PIANC sker i egenskap av biträde till andra departement eller myndigheter, som är huvudaktörer.

Datum
2005-02-25

Vår beteckning
0302-04-03385

Under 2004 deltog Sjöfartsinspektionen under 804 dagar i internationella möten. Om man antar att varje mötesdag kräver en halv dags förberedelser motsvarar det en förberedelsetid om 402 dagar. Läger man till detta en schabloniserad restid, som i de flesta fall ligger utanför tjänstetid, ökar tiden med omkring 306 dagar. Arbetet på Sjöfartsinspektionens internationella sekretariat omfattar på årsbasis cirka 530 dagar. Sammantaget ger detta en total tid för Sjöfartsinspektionens internationella arbete om cirka 2050 dagar.

Trafikslagsövergripande nationella rutiner för olycksutredningar och tillsyn

Det finns trafikslagsövergripande nationella rutiner för olycksutredningar. I lagen (1990:712) och förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor föreskrivs hur olyckor inom samtliga trafikslag skall genomföras. Av lagstiftningen framgår att Statens haverikommission har huvudansvaret för undersökning av olyckor. I lagen anges att olyckor av allvarlig art som rör luftfart, sjöfart, spårtrafik och andra allvarliga olyckor skall utredas av kommissionen. Haverikommissionen får överlåta åt Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen eller Järnvägsstyrelsen att utreda olyckor som kommissionen annars skulle ha utrett under viss förutsättning. Olyckor som inte utreds av Haverikommissionen skall utredas av de tre nämnda inspektionsmyndigheterna om det är påkallat från säkerhetssynpunkt att en undersökning görs.

När Sjöfartsinspektionen genomför utredningar av olyckor följer Inspektionen de rekommendationer som lagts fast av IMO i resolution A.849, som beskriver hur undersökningar skall göras. Det bör här nämnas att inom EU pågår ett arbete med att skapa ett gemensamt sätt att utreda sjöolyckor. Den nämnda resolutionen utgör basen för det arbetet.

När det gäller möjligheter/hinder att utveckla och organisera trafikslagsövergripande nationella rutiner för tillsyn kan Sjöfartsverket konstatera att några sådana möjligheter inte finns. Det sätt som Sjöfartsverket genomför tillsyn av fartyg bygger på av IMO beslutade regler för tillsyn av fartyg. Dessa finns i resolution A.948. Tidigare har nämnts att EU beslutat om hur hamnstatskontroll och kontroll av färjor i regelbunden trafik på gemenskapshamn skall utföras. Något utrymme för en nationellt, till andra inspekterande myndigheters verksamhet anpassad tillsyn av fartyg i Sverige finns inte.

Administrativa system

Sjöfartsinspektionen utnyttjar i sin verksamhet ett antal administrativa system. Fartygstillsynssystemet (FTS) är ett administrativt system för


Datum
2005-02-25

Vår beteckning
0302-04-03385

tillsynen av fartyg. Sjömansregistret (SMR) är ett system för registreringen av sjömän, mönstringar och behörigheter. Sjöolyckssystemet (SOS) är ett system för redovisning och statistikföring av sjöolyckor.

Sjöfartsinspektionen utnyttjar dessutom det Sjöfartsverks gemensamma Fartygsrapporteringsystemet (FRS) för att få information om fartyg, som kommer till svensk hamn.

De tre första systemen är helt inriktade på Sjöfartsinspektionens verksamhet. De är väl fungerande. De har ingen koppling till någon annan inspektionsmyndighet och det är svårt att se hur de på ett meningsfullt sätt skulle kunna kopplas ihop med något gemensamt inspektionsmyndighetssystem. Informationen i FRS kan naturligtvis under alla omständigheter göras tillgänglig för Sjöfartsinspektionen.



Johan Franson
Sjösäkerhetsdirektör