



Näringsdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Remissyttrande - Trafikinspektionen - en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet (SOU 2007:4)

Regeringskansliet har remitterat rubricerade betänkande till Sjöfartsinspektionen för yttrande. Sjöfartsinspektionen får anföra följande.

### Sammanfattning

Sjöfartsinspektionen anser – i linje med utredningens principiella ståndpunkt - att den bör skiljas från Sjöfartsverket. Sjöfartsinspektionen anser att den bör göras till en självständig myndighet. Det finns inga skäl att skapa en gemensam trafikinspektion för de fyra transportslagen; en sådan myndighet skulle inte leda till ökad effektivitet i säkerhets- och skyddsarbetet, inte leda till skapandet av en gemensam säkerhetskultur, som skulle påverka den faktiska säkerheten i transportarbetet, och skulle med stor sannolikhet leda till en sänkning av nivån i säkerhets- och skyddsarbetet under en lång övergångstid. Sjöfartsinspektionen anser inte heller att en sammanslagning av Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen är motiverad av säkerhets-, skydds- eller andra sakliga skäl; de ekonomiska vinster, som eventuellt skulle kunna hämtas från en sådan sammanslagning, kan hämtas på andra sätt.

Sjöfartsinspektionen ställer sig bakom de två särskilda yttrandena, som är återgivna i betänkandet.

### Allmänt

I detta yttrande kommer ett antal frågor att behandlas under särskilda rubriker. Det görs främst utifrån Sjöfartsinspektionens utgångspunkter, dvs vad inspektionen anser vara rätt och riktigt för dess verksamhet som ansvarig för huvuddelen av det statliga myndighetsarbetet med säkerhet och skydd till sjöss. Det finns dock skäl att beröra de övriga verksamheter, som betänkandet behandlar, i de delar det i betänkandet påstås att

Datum  
2007-04-26

Vår beteckning  
0108-07-15348

sammanslagningar i en eller annan organisationsform skulle leda till en förbättrad säkerhet eller en bibehållen säkerhet till en lägre kostnad.

### **Skiljande av Sjöfartsinspektionen från Sjöfartsverket**

Sjöfartsinspektionen har som en följd av 13 § förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket en i praktiken självständig ställning i verket. I paragrafen föreskrivs att chefen för Sjöfartsinspektionen ansvarar för, beslutar om föreskrifter och i enskilda fall i de frågor som ingår i inspektionens verksamhetsområde. I personal-, löne-, administrativa och vissa andra frågor är chefen för Sjöfartsinspektionen dock underställd verkets generaldirektör.

Sjöfartsverket har ett sektoransvar och svarar för den statliga delen av sjöfartens infrastruktur samt de tjänster, som behövs för att denna infrastruktur skall kunna användas på ett säkert och effektivt sätt, och i övrigt enligt transportpolitikens mål och krav. Sjöfartsverket svarar inte för någon egentlig myndighetsutövning gentemot enskilda med undantag för det arbete som idag utförs i fartygsregistersammanhang. Sjöfartsverket är ett affärsverk och finansieras till övervägande delen av farleds- och lotsningsavgifter, som tas ut av brukarna, dvs främst handelssjöfarten. Sjöfartsinspektionen har en renodlad myndighetsfunktion. Myndighetsutövningen riktar sig, om än i liten omfattning, även mot Sjöfartsverket.

Det ligger i linje med den utveckling som skett inom luftfartens område, där Luftfartsinspektionen skildes från Luftfartsverket och Luftfartsstyrelsen skapades, att skilja ut Sjöfartsinspektionen från Sjöfartsverket. Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen har under senare år utgått från att det är bra att så långt det är möjligt renodla rollerna som utförare och transportpolitisk sektormyndighet å ena sidan och som föreskrifts- och tillsynsmyndighet å andra. Sjöfartsinspektionen stöder därför tanken att skilja inspektionen från verket.

När det gäller det gränssnitt, som måste göras mellan inspektionen och verket vid en separation, anser inspektionen inte att det bör göras på samma sätt som skedde då Luftfartsinspektionen skildes från Luftfartsverket (se nedan).

### **Skälen för skapande av en myndighet**

Så som Sjöfartsinspektionen uppfattat förslaget i betänkandet att skapa en sammanslagen Trafikinspektion, är skälen till förslaget, förutom ekonomiska skäl som behandlas i ett särskilt avsnitt nedan, att man genom en sammanslagen myndighet kan skapa de bästa förutsättningarna att på sikt nå en gemensam kultur och åstadkomma synergier i arbetet med säkerhet

Datum  
2007-04-26

Vår beteckning  
0108-07-15348

och skydd samt att statsmakternas styrning och uppföljning av verksamheterna underlättas. Detta är enligt Sjöfartsinspektionens uppfattning skäl som inte bär och det av flera orsaker och som inte alls överväger de negativa sidorna av en sammanslagning.

#### *Gemensam kultur och synergier i arbetet med säkerhet och skydd*

Det finns ingen gemensam transportsäkerhetskultur i Sverige. Det finns heller inte, enligt Sjöfartsinspektionens sätt att se det, några praktiska förutsättningar för att skapa en sådan kultur. Skälen för denna uppfattning redovisas nedan.

Inom transportområdet råder en bred samsyn om behovet av säkerhet för personer, miljö och egendom. Den är grundad på en humanistisk livssyn. Historiskt har emellertid de fyra transportslagen utvecklats var för sig. Svenska sjömäns yrkesmässiga umgänge har inte varit med järnvägsanställda utan med andra svenska och utländska sjömän. Den svenska sjösäkerhetsmyndigheten har inte yrkesmässigt umgått med myndigheten ansvarig för säkerheten inom järnvägen utan med sina utländska systemmyndigheter. Samma har förhållandet i praktiken varit för dem som sysslar med luftfart. Det är svårt att se annat än att vägtrafiken varit en främst nationell angelägenhet, som levt sitt eget liv.

Utvecklingen av säkerhetstänkandet inom luftfarten och sjöfarten har främst skett och sker fortfarande inom ramen för internationellt samarbete och motsvarande utveckling har börjat på järnvägsområdet. Styrningen av luftfartens, sjöfartens och – i ökande utsträckning – järnvägens säkerhetsarbete sker i internationella organisationer, som ger ett för i varje fall luftfarten och sjöfarten begränsat nationellt manöverutrymme i frågor som gäller säkerhet och skydd.

Sjöfartsinspektionen arbetar utifrån sitt uppdrag från regeringen i nära kontakt med två redareorganisationer och tre fackförbund, som alla har uppfattningar och kunskaper om sjösäkerhet och miljösäkerhet; det är fråga om ett professionellt utbyte av åsikter och tankar om mycket konkreta förhållanden. Samarbetet sker dels mot en internationell bakgrund, dels mot en bakgrund som utgörs av de svenska förhållandena.

Sjöfartsinspektionens samarbete med de tre andra säkerhetsmyndigheterna sker i ett allmänt, numera formaliserat sammanhang som mer präglas av allmän kunskapsuppbyggnad och information. Detta förhållande skulle i princip inte ändras vid en sammanslagning av verksamheterna till en myndighet.

Järnvägstrafik, luftfart och även sjöfart, med undantag för sjöfarten med fritidsbåtar, drivs i allt väsentligt yrkesmässigt. De personer, som blir

Datum  
2007-04-26

Vår beteckning  
0108-07-15348

föremål för reglering av myndigheterna, är företrädesvis yrkesmän och det är fråga om en begränsad mängd personer; de är förhållandevis "lättreglerade". Säkerheten i vägtrafiken berör personer som kör fordon yrkesmässigt men i högsta grad också personer, som inte har en yrkesmässig relation till sitt bilkörande. Vägtrafiken berör ett väsentligt större antal människor än dem, som utför transportarbetet inom övriga transportslag.

Säkerheten i vägtrafiken berör en omfattande och mycket kostsam infrastruktur, som måste regleras. Samma, om än i mindre utsträckning, gäller järnvägen och luftfarten. I jämförelse är infrastrukturen för sjöfarten och behovet av åtgärder med denna mycket begränsad. Det är svårt att finna några gemensamma nämnare mellan att reglera och dimensionera en väg eller järnväg och att besluta motsvarande för en farled för en viss typ av fartyg. Systemegenskaperna är helt olika.

Det sakliga innehållet i Luftfartsstyrelsens och Sjöfartsinspektionens säkerhetsarbete styrs, som antytts ovan, i allt väsentligt internationellt, dvs av vad som beslutas inom ICAO och IMO samt i EU. På grund av det svenska medlemskapet i ICAO, IMO och EU måste Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen följa de beslut som fattas internationellt och efter erforderlig svensk lagstiftning genomföra dem i de svenska regelverken i den mån de internationella reglerna inte sätts omedelbart i kraft genom en EG-förordning. Dessa regelverk avser inte bara tekniska regler utan även operativa, behörighetsmässiga och bemanningmässiga regler samt – inte minst – regler om hur tillsyn skall utföras.

Det internationella luft- och sjösäkerhetsarbetet har pågått sedan mitten av förra seklet. Utvecklingen av säkerhetsarbetet har skett inom respektive verksamhetsområde helt skild åt med undantag för ett mycket begränsat samarbete inom flyg- och sjöräddningen. Utrymmet för nationella synergier i säkerhetsarbetet inom luft- och sjöfarten, som skulle kunna motivera en sammanslagning av myndigheterna, är utomordentligt litet i den mån det alls skall anses finnas. Ingen luftfartsinspektör kan rimligen efter en sammanslagning av myndigheterna påverkas av det sätt en fartygsinspektör arbetar och vice versa; de följer helt olika regelverk i sitt arbete, regelverk, som ibland är mycket detaljerade när det gäller tillsynen, och måste så göra om Sverige skall fullgöra sina internationella åtaganden.

När det gäller Järnvägsstyrelsens säkerhetsarbete kan man utgå att det i ökande grad kommer att styras från EU men säkerheten i järnvägstrafiken får fortfarande ses som en i stora delar nationell angelägenhet. När det gäller säkerheten i vägtrafiken får den ses som en nationell fråga. För Sjöfartsinspektionen finns inga synergier från dessa verksamheter att hämta vid en sammanslagning till en myndighet och inte heller vice versa.

Datum  
2007-04-26

Vår beteckning  
0108-07-15348

Förutsättningarna för att inom överskådlig tid skapa en gemensam säkerhetskultur mellan transportslagen finns inte och om de fanns – hur skulle en ”kultur” kunna påverka det faktiska säkerhetsarbetet, oavsett om det gäller föreskrifter eller tillsyn, vars innehåll är internationellt styrt?

Det bör betonas att tanken att skapa en gemensam europeisk transportsäkerhetsmyndighet, dvs en sammanslagning av EASA, EMSA och ERA, aldrig framförts. Det finns också skäl att peka på utvecklingen inom luftfarten i Europa, där det finns tankar att göra nationella luftfartssäkerhetsmyndigheter till nationella representanter för EASA.

När det gäller skydd finns omfattande regelverk för luftfarts- och sjöfartsskydd. Luftfartsskydd har funnits under betydligt längre tid än sjöfartsskydd och regelverken är olika; de emanerar från ICAO respektive IMO. EU har i praktiken gjort de internationella regelverken till EG-lagstiftning. Inom järnvägs- och landtransportområdet finns överhuvudtaget inga regler om skydd och det är svårt att se – även om arbete med frågan pågår inom EU-kommissionen – att det kommer några regler inom överskådlig tid. Om det gör det kommer de rimligen att utgå från respektive transportgrens egna förutsättningar och inte alls att sammanfalla med regelverken för luftfart och sjöfart. – Det finns inga synergier att vinna i skyddarbetet genom en sammanslagning av de fyra verksamheterna eller av Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen.

### *Styrning*

Om man först ser till styrningen av en sammanslagen myndighet kommer regeringen även i fortsättningen att behöva styra fyra verksamheter. Skälen för detta är flera.

Det första är finansieringen av verksamheterna. Vägtrafikinspektionen och Järnvägsstyrelsen är finansierade över statsbudgeten medan Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen är finansierade genom avgifter. Sjöfartsinspektionen utgår från att detta förhållande i varje fall under en ganska lång övergångstid kommer att vara bestående. – Det skulle inte vara möjligt att inom ramen för en sammanslagen myndighet ”ta pengar” från Luftfartsstyrelsen för att finansiera verksamhet inom Järnvägsstyrelsens område eller pengar från Sjöfartsinspektionen för att finansiera verksamhet inom Vägtrafikinspektionen. Regeringen skulle således behöva ekonomiskt styra fyra verksamheter även efter en sammanslagning.

Det andra är styrningen av verksamheterna i sak. Genom medlemskapet i EU och i ICAO respektive IMO styrs verksamheten till stora delar av beslut som fattas utomlands, om Sverige skall fullfölja sina internationella åtaganden. Förhållandet håller på att bli detsamma på järnvägens område, även om utvecklingen där ännu inte nått så långt som inom luftfarten och

Datum  
2007-04-26

Vår beteckning  
0108-07-15348

sjöfarten. Vägtrafikinspektionens verksamhet är den i sammanhanget mest utpräglade nationella verksamheten. – Detta innebär att den styrning regeringen främst kan bedriva är att precisera vad två av och en del av en tredjes verksamheter skall uppnå inom ramen för vad som beslutats internationellt. Vägtrafikinspektionens verksamhet måste dock styras på det sätt regeringen traditionellt styrt myndigheters verksamhet.

De fyra verksamhetsområdena kommer även fortsättningsvis att behöva redovisa sina områden skilda åt; hur skulle man t ex i en redovisning på ett meningsfullt sätt samtidigt redovisa vad som hänt när det gäller sjöfart och järnväg i fråga om säkerhet? Vad är kopplingen mellan säkerheten i fartygstrafiken söder om Gotland och i järnvägstrafiken förbi Hallsberg?

### **Rationaliseringspotential och besparingar**

Det är lätt att förledas att tro att bara för att en organisation blir stor, personalmässigt och ekonomiskt, finns det en rationaliseringspotential. Detta är inte alls säkert och enligt Sjöfartsinspektionens uppfattning har utredningen inte visat att en sammanslagning av de fyra verksamheterna skulle ge en rationaliseringspotential. Den har antagit att en sådan finns.

Några enkla exempel kan visa på detta. Om de fyra myndigheterna skulle slås ihop till en, kommer den nya myndigheten att ha ett stort antal jurister. Man föreställer sig då att man skulle kunna utnyttja dem i föreskriftsarbetet och i det allmänna förvaltningsrättsliga arbetet, där de för tillfället behövs bäst. Framförallt luft- och sjöfarten har mycket omfattande regelverk. För att på ett rimligt sätt kunna arbeta med dem, vare sig det gäller att skriva föreskrifter eller att förvaltningsrättsligt tillämpa dem, krävs ett betydande mått av specialkunskap. Det är inte rimligt att tro att någon kan behärska båda områdena och därför kommer den rationaliseringen att utebli.

Sjöfartsinspektionen har ett IT-baserat tillsynssystem (SITS). Det är inspektionens största och kostsammaste IT-system. Det har utvecklats under mer än 15 år och är helt grundläggande för Sjöfartsinspektionens tillsynsarbete. Det finns ingen rationalisering i att slå samman det systemet med andra tillsynssystem, förmodligen tvärtom.

Sjöfartsinspektionen har en regional organisation med tre områdeskontor i Göteborg, Malmö och Stockholm. Dessa är placerade där därför att det är lämpliga utgångspunkter, inte minst för sjöfartsnäringen, för tillsyn av fartyg. En sammanslagen organisation skulle inte ändra på detta.

Listan på exempel skulle kunna göras längre. Rationaliseringspotentialen är enligt Sjöfartsinspektionens uppfattning, i den mån den finns, inte sådan att den motiverar en sammanslagning av verksamheterna.

Datum  
2007-04-26

Vår beteckning  
0108-07-15348

Besparingar skulle inte kunna göras när gäller ekonomihantering i en sammanslagen myndighet, om finansieringen av verksamheterna skall vara densamma som idag. Ekonomihanteringen skulle sannolikt tvärtom bli dyrare eftersom man måste säkerställa att de avgifter som finansierar Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen inte alls används för verksamhet, som skall vara skattefinansierad. Liknande problem skulle finnas vid en sammanslagen luft- och sjösäkerhetsmyndighet eftersom avgifter på flyget respektive sjöfart inte kan användas för annat än de är destinerade för.

Besparingar skulle sannolikt kunna göras i en sammanslagen myndighet när det gäller personaladministration, allmän IT-verksamhet m m . Om Sjöfartsinspektionen skulle bli en egen myndighet finns emellertid möjligheter att hålla nere den kostnadsökning som skulle uppstå i de nämnda verksamheterna. Det skulle finnas möjligheter för inspektionen att träffa avtal med Sjöfartsverket att sköta personaladministration och redovisning samt köpa IT-tjänster från verket. Om det av något skäl inte skulle anses lämpligt kan IT-tjänster köpas på marknaden till priser som är fullt rimliga och överkomliga. Kammarkollegiet sköter ett antal myndigheters redovisning. De kostnadsökningar, som skulle uppstå i Sjöfartsinspektionens verksamhet motiverar inte en sammanslagning av inspektionen med andra myndigheter.

I betänkandet leds inte i bevis att besparingar skulle kunna göras eller rationaliseringar uppnås i en sammanslagen myndighet. För att ta ett så stort steg, som en sammanslagning skulle vara, krävs detta. En generell beräkning räcker inte, i all synnerhet inte om man väger in de verksamhetsmässiga problem en sammanslagning skulle medföra.

### Övrigt

Sjöfartsinspektionens ledning har under årens lopp kunnat notera att inspektionen har en tämligen låg personalomsättning men att då och då inspektörer slutar och går över i en annan verksamhet, uppenbarligen därför att de är attraktiva arbetsmarknaden. Den låga personalomsättningen beror med stor sannolikhet på ett intresse för arbetet och en lojalitet med verksamheten och tankarna bakom den. Det skall inte ses som att Sjöfartsinspektionen sluter sig inom sig själv utan den har stora kontaktytor utåt och är – såvitt inspektionen vet - en respekterad myndighet i näringen och hos de ombordanställda.

Om en sammanslagen myndighet bildas, vilket av medarbetarna troligen inte kommer att uppfattas bero på verksamhetsmässiga och sakliga skäl, kommer sannolikt detta positiva inslag i Sjöfartsinspektionen att försvinna; verksamheten anonymiseras på något sätt och inspektionen blir förmodligen en mindre attraktiv arbetsplats än idag. Det kan leda till att handläggare och fartygsinspektörer, vilka idag har en arbetsmarknad, slutar. Detta skulle

Datum  
2007-04-26

Vår beteckning  
0108-07-15348

avgjort inträffa om lokaliseringsorten/erna ändras. Om medarbetare slutar, skulle det leda till en kompetensförlust, eftersom "inkörningstiden" för en inspektör eller handläggare är ca tre år. Det skulle negativt påverka nivån i säkerhets- och skyddsarbetet.

### **Särskilt om gränssnittet mellan Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen**

Om och när Sjöfartsinspektionen skiljs ut från Sjöfartsverket, oavsett om den blir en egen myndighet eller slås samman med en eller flera andra, måste ett gränssnitt dras mellan verksamheterna. Sjöfartsinspektionen delar den uppfattning om hur detta snitt skall läggas, som kommer till uttryck i betänkandet, avsnitt 12.6.1, dvs att ansvaret för miljöpolicyarbetet och för de begränsade sektorsuppgifter, som motsvarar de konkreta uppgifter inspektionen skall svara för, förs över till Sjöfartsinspektionen .

En fråga, som kan diskuteras, är var ansvaret för säkerheten i fritidsbåtstrafiken skall ligga. Det arbetet är inte traditionell myndighetsutövning, utom såvitt avser marknadskontrollen av fritidsbåtar, utan består till övervägande delen av påverkan genom information. Sakligt sett anser Sjöfartsinspektionen att såväl marknadskontrollen som informationsarbetet, som kanaliseras genom Sjösäkerhetsrådet tillsammans med andra myndigheter och organisationer, hör hemma i inspektionen.

Det kan ifrågasättas om inte fartygsregisterverksamheten borde följa med Sjöfartsinspektionen vid ett avskiljande. Det skulle renodla Sjöfartsinspektionen som myndighet, om än med begränsade sektorsuppgifter, och Sjöfartsverket som sektors- och infrastrukturverk.

Det finns även andra gränssytor mellan verket och inspektionen, som måste beaktas vid ett särskiljande. Det gäller ansvaret för visst internationellt arbete och det gäller också ett antal IT-system, vilka används av både verket och inspektionen. De viktigaste är FartygsRapporteringsSystemet (FRS) och AIS-nätverket. För dessa och eventuellt andra system måste en överenskommelse om drift, tillgänglighet och kostnader träffas mellan verket och inspektionen.



Datum  
2007-04-26

Vår beteckning  
0108-07-15348

Detta yttrande har upprättats efter samråd med Sjöfartsinspektionens ledningsgrupp.



Johan Franson  
Sjösäkerhetsdirektör