

Kommittédirektiv



Översyn av inspektionsverksamheten för
säkerhets- och skyddsfrågor inom transport-
området

Dir.
2005:108

Beslut vid regeringssammanträde den 6 oktober 2005.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall undersöka hur man kan inrätta en trafikslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet som rör kontroll av att krav i fråga om säkerhet och skydd inom transportområdet är uppfyllda. Motiv för en gemensam organisationsform skulle t.ex. kunna vara höjd säkerhet och bättre skydd, ökad effektivitet och sänkta kostnader samt de ytterligare argument som förts fram av trafikutskottet i betänkandet 2004/05:TU4.

Utredaren skall kartlägga nuvarande organisation och ansvarsområden inom de myndigheter som bedriver verksamhet av det slag riksdagen avsett i det aktuella betänkandet. Vidare skall utredaren belysa behovet av och förutsättningarna för ytterligare regelverk för tillsyn inom vägtrafiken och bedöma vilka säkerhetsvinster som skulle kunna uppnås med en sådan reglering. Utredaren skall även redovisa hur olycksutredningar genomförs i befintlig verksamhet och vid behov föreslå förändringar. Det ingår i uppdraget att klarlägga vilka fördelar som finns med verksamhet som genomförs trafikslagsövergripande jämfört med separat verksamhet för olika trafikslag. Det ingår även i uppdraget att visa på arbetsformer som bättre än i dag bidrar till ökad säkerhet och bättre skydd i transportsektorn som helhet och att överväga vilken organisation som är den mest ändamålsenliga för att uppnå en genomgripande hög säkerhets- och skyddsnivå för alla trafikslag. Utredaren skall redovisa kostnader för olika alternativa organisationsformer och beräkna

eventuella samordningsvinster. Utredaren skall även belysa konsekvenserna för säkerheten för trafikslagen av de olika alternativen och även redogöra för hur det internationella säkerhetsarbete som de berörda verksamheterna deltar i skulle kunna påverkas. Möjligheten till samordning och effektivisering av arbetsprocesser skall belysas i olika alternativ till organisationsform. Utredaren skall vid behov föreslå förändringar av gällande regler samt lämna förslag till nya lagar och förordningar som krävs för att genomföra det alternativ som utredaren förordar.

Slutligen skall kopplingen mellan Statens haverikommissionens verksamhet och de berörda myndigheternas egna olycksutredningar belysas.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2006.

Bakgrund

Trafikutskottet anordnade hösten 2004 ett informationsmöte om sådan tillsyn m.m. på transportområdet som vanligen kallas inspektionsverksamhet. Riksdagen behandlade den 16 november 2004 utskottsbetänkandet *Inspektionsverksamheten inom trafikslagen* (bet. 2004/05:TU4). Behandlingen fick som resultat ett tillkännagivande av riksdagen med utgångspunkt att en gemensam trafikinspektion skall tillskapas under första halvåret 2006. Riksdagen anser vidare att frågor om en trafikansvarslag och om olycksutredningar borde aktualiseras. Enligt tillkännagivandet skall regeringen snarast tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur en gemensam trafikinspektion skall vara organiserad.

Dagens organisation

Verk och myndigheter på transportområdet är i dag inte organiserade på ett sådant sätt att jämförbar verksamhet för varje trafikslag lätt kan avskiljas för att bilda en trafikslagsövergripande verksamhet. Berörd verksamhet som i dag bedrivs inom transportområdet består såväl av normgivning som av tillståndsgivning och tillsyn. Verksamheten är uppdelad efter de olika tra-

fikslagen: vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. De transportpolitiska målen är utformade på samma sätt för alla trafikslag. Det har länge förts fram av olika intressenter att det skulle kunna leda till samordningsvinster om myndigheterna ytterligare fördjupar sitt samarbete på transportområdet och då kanske särskilt i fråga om verksamhet som sker för att upprätthålla säkerheten och skyddet i transportsystemet. Sedan ca 10 år har f.d. Järnvägsinspektionen, f.d. Luftfartsinspektionen och Sjöfartsinspektionen samarbetat enligt en särskild överenskommelse som även Vägtrafikinspektionen år 2003 anslöt sig till. Överenskommelsen har tillkommit på eget initiativ av inspektionerna.

Under viss samordning av Statens räddningsverk samarbetar Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen, inbördes och med andra tillsynsmyndigheter, inom området transport av farligt gods. Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket är också föreskrivande myndigheter (transportmyndigheter) på detta område.

Den s.k. inspektionsverksamheten som i olika former bedrivs för de olika trafikslagen är inte organisatoriskt knuten till respektive trafikverk på ett likartat sätt. Den 1 juli 2004 avskiljdes Järnvägsinspektionen från Banverket och ingår nu i den relativt nybildade myndigheten Järnvägsstyrelsen som är helt fristående från Banverket. Den 1 januari 2005 avskiljdes Luftfartsinspektionen och viss annan verksamhet från Luftfartsverket för att bilda den nya myndigheten Luftfartsstyrelsen som också är helt oberoende av Luftfartsverket. De övriga två inspektionerna ingår fortfarande organisatoriskt i trafikverken om än med relativt fristående ställning, vilket särskilt gäller för Sjöfartsinspektionen som har egen myndighetsutövning.

Regeringens åtgärder

Efter riksdagens tillkännagivande har regeringen gett de berörda inspektionerna och myndigheterna i uppdrag att särskilt redovisa pågående samarbete med avseende på erfarenhet, förebyggande verksamhet, metodfrågor, kvalitetsfrågor, tillsynsmetodik m.m. Denna redovisning, som lämnades den 1 mars 2005, tyder

på att nuvarande samarbete enligt den befintliga överenskommelsen inte haft några påtagliga effekter. I redovisningarna framhåller samtliga att samarbetet, trots goda intentioner, varit begränsat och att den främsta orsaken till detta är de olikheter som finns mellan verksamheten för olika trafikslag i fråga om ansvar, roller och arbetssätt. Ett visst behov av samordning konstateras dock av Järnvägsstyrelsen för situationer där de olika trafikslagen kommer i konflikt med varandra som t.ex. vid plankorsningar järnväg/väg.

Regeringen har bedömt att de överväganden som förs fram i trafikutskottets betänkande motiverar att de berörda myndigheterna och inspektionerna ser över och fördjupar det samarbete som tidigare förekommit. Därför gav regeringen den 21 april 2005 Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen uppdrag att ytterligare utveckla och dokumentera sin samverkan och beakta vad som sägs i trafikutskottets betänkande 2004/05:TU4.

Uppdraget

Motiv för en gemensam organisationsform

Syftet med uppdraget är att undersöka hur man kan inrätta en trafikslagsövergripande organisation för de verksamheter som berörs i betänkandet 2004/05:TU4. Motiv för en gemensam organisationsform kan t.ex. vara höjd säkerhet, bättre skydd mot brottsliga handlingar som riktar sig mot transportsystemet, ökad effektivitet och sänkta kostnader samt de ytterligare argument som förts fram av trafikutskottet i betänkandet.

Den verksamhet som pågår i dag inom de befintliga organisationerna består av normgivning, tillståndsgivning och tillsyn. Den grundläggande frågan är vad som är gemensamt för de fyra trafikslagen när behöriga myndigheter utövar denna typ av verksamhet. För att ta reda på detta skall utredaren jämföra de uppgifter som de fyra myndigheterna eller verksamheterna har enligt de instruktioner, regleringsbrev m.m. som styr deras verksamhet. Exempelvis har det genom lagstiftning inom EU

blivit nödvändigt att lägga vissa uppgifter i fråga om marknadstillsyn och övervakning av konkurrens på Järnvägsstyrelsen. Det har även ansetts lämpligt att Luftfartsstyrelsen och inte Luftfartsverket skall ha det övergripande ansvaret för sektorns utveckling, att vara s.k. sektorsmyndighet.

En annan fråga utredaren skall analysera är om det finns olika uppfattningar om säkerhetsnivåer dels inom de olika trafikslagen, dels i förhållande till andra områden som exempelvis elförsörjning, kärnkraft eller arbetsmiljö.

Särskilda förhållanden för vägtrafiken

Många frågor som rör kontroll och tillståndsgivning hanteras när det gäller sjö- och luftfart och järnvägstrafik av Sjöfartsinspektionen, Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen. I fråga om sjöfart utövar även Kustbevakningen viss kontroll och tillsyn. Motsvarande verksamhet handhas inom vägtrafikområdet inte av någon central inspektionsmyndighet utan av exempelvis polis, länsstyrelse och aktiebolaget Svensk Bilprovning. Behovet av och förutsättningarna för ändrade eller nya regelverk för tillsyn m.m. inom vägtrafiken kan därför behöva utredas särskilt i anslutning till att överväganden görs om en sammanslagen inspektionsverksamhet på transportområdet.

Utredningsarbetet

Utredaren skall under arbetet

- kartlägga de nuvarande myndigheternas och inspektionernas ansvarsområden, inklusive graden av oberoende ställning och överväga om det finns behov av att justera gränsdragningen mellan de berörda verksamheterna och andra myndigheter för att få ett enhetligt ansvar för alla trafikslag,
-
- belysa vilka som berörs av de nuvarande myndigheternas och inspektionernas verksamhet,
- belysa hur säkerhetsarbetet finansieras hos de olika myndigheterna och inspektionerna,

- göra en genomgång av resultatet av det samarbete mellan de fyra olika inspektionsverksamheterna som tidigare förekommit och studera resultatet av den fördjupade samverkan som inleddes den 1 juli 2005,
- kartlägga de internationella regler som styr säkerhetsarbetet, tillståndsgivningen, standardisering och normgivning för de olika trafikslagen varvid särskild uppmärksamhet bör ges åt de internationella regelverk som styr främst Luftfartsstyrelsens och Sjöfartsinspektionens verksamheter samt utvecklingen av internationella regelverk som avser säkerheten inom spårbunden trafik och vägtrafik,
- redovisa hur de internationella reglerna omsatts i svensk lagstiftning,
- redovisa och analysera hur inspektionsverksamheten kan beröras av pågående arbete med genomförande av EG-lagstiftning, exempelvis av direktivet om säkerhet i vägtunnlar,
- undersöka konsekvenserna av att vissa uppgifter hos främst Luftfartsstyrelsen, men även Järnvägsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen, kommer att tas över eller behandlas av EU-myndigheter,
- belysa behovet av och förutsättningarna för ändrade eller nya regelverk för tillsyn inom vägtrafiken, vilka säkerhetsvinster som skulle kunna uppnås med en sådan reglering och, om behov av lagstiftning kan konstateras, föreslå hur lagstiftningen skall utformas,
- belysa kopplingen mellan verksamheten hos Statens haverikommission och de olycksutredningar som genomförs i befintlig verksamhet hos trafikmyndigheterna samt vid behov föreslå förändringar,
- undersöka ansvarsförhållanden i fråga om räddningstjänst och vid behov föreslå förändringar,
- belysa beroendet av IT-system och förutsättningarna för informationssäkerhetsarbetet i det övergripande säkerhetsarbetet inom transportsektorn,

- kartlägga de berörda myndigheternas och inspektionernas respektive ansvar när det gäller krisberedskapsfrågor,
- klarlägga vilka möjligheter till och fördelar som finns med verksamhet som genomförs trafikslagsövergripande jämfört med verksamhet uppdelad efter trafikslag, och visa på arbetsformer som bättre än i dag bidrar till ökad säkerhet och bättre skydd i transportsektorn som helhet,
- redovisa olika lämpliga alternativ till organisationsform och närmare överväga vilken organisation som är den mest ändamålsenliga för att uppnå en genomgående hög säkerhets- och skyddsnivå för alla trafikslag,
- redovisa kostnader för de olika alternativen och beräkna eventuella samordningsvinster, även från administrativa och ekonomiska utgångspunkter, jämfört med andra lösningar,
- belysa finansieringen av verksamheten i de olika alternativen, samt för de förslag som har statsfinansiella konsekvenser lämna förslag till finansiering,
- bedöma konsekvenserna för säkerheten och skyddet inom de fyra trafikslagen av de olika alternativen,
- bedöma konsekvenserna från säkerhetssynpunkt och från organisatorisk synpunkt för arbetet med att utfärda föreskrifter samt tillsyn inom området transport av farligt gods,
- redogöra för konsekvenserna för det internationella arbetet och hur det kan fullgöras vid val av olika alternativ till organisation och bedöma hur detta påverkar möjligheten till samordning och effektivisering av arbetsprocesser i olika alternativ till organisationsform,
- bedöma konsekvenserna för de delar av verksamheten hos dagens inspektioner och myndigheter som inte kan komma att omfattas av en transportslagsövergripande inspektionsverksamhet, t.ex. viss tillståndsgivning och godkännanden av teknisk utrustning, marknadsövervakning och marknadskontroll,

- bedöma möjligheten att rekrytera och behålla kompetent personal i de olika alternativen,
- vid behov lämna förslag till förändringar i existerande lagstiftning eller till nya lagar och förordningar som krävs för att genomföra det alternativ som utredaren förordar samt
- utforma rutiner och processer till eventuellt nya arbetsformer som följer av utredarens förslag till organisation.

Arbetsmetoder och redovisning

Utredarens arbete skall bedrivas i nära samverkan med berörda myndigheter och organisationer. Under arbetet skall utredaren rådgöra med Ansvarskommittén (Fi 2003:02) och beakta förslag om den statliga tillsynsverksamheten. Tillsynsutredningen (Ju 2000:06) har i sitt slutbetänkande Tillsyn (SOU 2004:100) bl.a. föreslagit en allmän tillsynslag som slår fast grundläggande principer för statlig tillsyn. Betänkandet har remissbehandlats och beredningen i Regeringskansliet sker med utgångspunkten att ett förslag till lag skall överlämnas till riksdagen under våren 2006. Utredaren skall följa och beakta den fortsatta beredningen av Tillsynsutredningens förslag. Samråd skall ske med Näringslivets nämnd för regelgranskning om konsekvenserna för små företag av förslag som läggs fram. Vid behov kan utredaren sammankalla arbets- och referensgrupper.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2006.

(Näringsdepartementet)