



2009:22

Statens haverikommissions verksamhet

– inriktning, omfattning, finansiering





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2009-11-20

ERT DATUM
2009-02-26

DIARIENR
2009/52-5

ER BETECKNING
Fö2009/477/SSK

Regeringen
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att analysera verksamheten vid och finansieringen av Statens haverikommission

Regeringen uppdrog den 26 februari 2009 åt Statskontoret att analysera Statens haverikommissions verksamhet och finansiering.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Statens haverikommissionens verksamhet – inriktning, omfattning, finansiering* (2009:22).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Anna Karlgren och utredare Svante Eriksson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Svante Eriksson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget och dess genomförande	15
1.1	Statskontorets uppdrag	15
1.2	Definitioner och olycksstatistik	17
1.3	Avgränsningar m.m.	19
1.4	Arbetets genomförande	20
1.5	Rapportens uppläggnig	21
2	Regler som styr SHK:s verksamhet	23
2.1	Svenska regler	23
2.2	Internationella krav	33
3	SHK:s verksamhet	41
3.1	Verksamhetens innehåll	41
3.2	Ekonomisk utveckling m.m.	54
3.3	Organisation och personal	61
4	Övriga myndigheter och organisationer	65
4.1	Myndigheter med särskilt ansvar	65
4.2	Annan verksamhet inom transportsektorn	71
4.3	Övriga myndigheter och organisationer	76
4.4	Sammanfattande kommentarer	77
4.5	Internationell jämförelse	80
5	Analys och överväganden avseende SHK:s verksamhet	87
5.1	Statens haverikommissions roll i dag	87
5.2	Förutsättningar för analysen	92
5.3	Bör dagens roll fortsatt upprätthållas?	97
5.4	Komplettera med andra arbetsuppgifter?	100
5.5	Förändringar inom ramen för dagens roll	102
5.6	Konsekvenser för SHK:s omfattning	117

6	Analys och överväganden avseende SHK:s finansiering	123
6.1	Finansiering av statlig verksamhet	123
6.2	SHK:s nuvarande finansieringsmodell	125
6.3	Alternativa finansieringsmodeller	127
6.4	Överväganden om finansieringsmodell	128

Bilagor

1	Regeringens uppdrag	139
2	Referenser	143
3	Kontaktade personer	149
4	Historik och tidigare utredningsarbete	151

Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att analysera Statens haverikommissionens inriktning, omfattning och finansiering.

Statens haverikommissionens nuvarande verksamhet

Statens haverikommission (SHK) är en myndighet under Försvarsdepartementet. SHK undersöker allvarliga olyckor och tillbud till olyckor i syfte att förbättra säkerheten. Myndigheten har funnits sedan år 1978. Från början undersökte SHK endast luftfartsolyckor. Sedan den 1 juli 1990 undersöker SHK även andra typer av olyckor.

Verksamheten styrs i hög grad av lagen (1990:712) om undersökning av olyckor. I denna anges när en inträffad olycka, eller ett tillbud till en olycka, ska undersökas. Allvarligare olyckor (liksom tillbud), av viss angiven svårighetsgrad, är obligatoriska för SHK att undersöka.

För luft-, sjöfart och järnväg finns internationella konventioner och EU-regler med krav på hur undersökningar av allvarliga olyckor ska organiseras och bedrivas.¹ I korthet innebär dessa krav att allvarliga olyckor ska utredas av organ som är oberoende i förhållande till aktörerna inom berörda sektorer, inklusive ansvariga myndigheter. Lagen om undersökning av olyckor bygger bl.a. på dessa internationella krav.

SHK:s haveriutredningar ska i korthet besvara tre frågor: Vad hände? Varför hände det? Vad kan göras för att en liknande händelse inte ska inträffa igen? Däremot ska SHK inte fördela skuld eller ansvar. Ett bakomliggande motiv till verksamheten synes även vara att oberoende utredningar av allvarliga olyckor kan bidra till att stilla oro i samhället.

SHK har för närvarande (oktober 2009) 22 anställda (19,7 årsarbetskrafter), varav 18 haveriutredare, inklusive generaldirektören, samt 4 administratörer.

¹ För luftfarten finns krav på olycksutredningar bl.a. i 1944 års konvention om internationell civil luftfart. För järnvägen finns sådana krav i EU:s s.k. järnvägssäkerhetsdirektiv, vilket infördes i svensk rätt fr.o.m. den 1 juli 2007. Inom sjöfarten finns f.n. endast rekommendationer om olycksutredningar, i form av en IMO-kod. Tvingande regler är dock under införande, bl.a. i form av ett EG-direktiv som ska vara infört i svensk rätt senast i juni 2011. M.h.t. direktivets utformning torde tröskeln för obligatorisk utredning av sjöfartsolyckor behöva sänkas i lagen om undersökning av olyckor.

År 2008 inledde SHK 34 olycksundersökningar och slutrapporterade 27 stycken. SHK undersöker olyckor inom samtliga samhällsområden. Tyngdpunkten ligger dock på transportområdet. År 2008 stod civil luftfart för 42 procent av SHK:s totala kostnader, civil sjöfart för 9 procent, spårbinden trafik för 17 procent, militär verksamhet för 18 procent och annan verksamhet, inklusive större vägtrafikolyckor, för 14 procent.

SHK har inget eget anslag, utan finansieras via Försvarsmakten, Transportstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Finansieringen består av en ram för förvaltningskostnader, som fastställs i berörda myndigheters regleringsbrev, samt avgifter för s.k. särskilda utredningskostnader i olycksutredningarna, t.ex. kostnader för externa konsulter eller speciella undersökningar och laboratorieförsök. År 2008 var SHK:s totala kostnader 33,9 miljoner kronor, varav 22,2 miljoner kronor avsåg ramen för förvaltningskostnader och 11,7 miljoner kronor särskilda utredningskostnader. För år 2009 har SHK beviljats en ram för förvaltningskostnader på 25,2 miljoner kronor.

Överväganden om SHK:s inriktning

SHK:s roll är att, som ett oberoende organ, från säkerhetssynpunkt utreda allvarliga olyckor och tillbud inom samtliga samhällsområden. Statskontoret bedömer att verksamhetens syften till stor del uppfylls i dag. SHK lyckas i hög grad att klarlägga de undersökta olyckornas händelseförlopp och orsaker. SHK:s rekommendationer om säkerhetsförhöjande åtgärder höras också i allmänhet av ansvariga myndigheter. Däremot har SHK under 2000-talet haft svårt att nå upp till de mål regeringen satt för olycksundersökningarnas handläggningstid.

Statskontoret anser att SHK fortsatt bör upprätthålla dagens roll. På områdena luftfart, sjöfart och järnväg måste Sverige ha ett oberoende utredningsorgan av det slag SHK utgör för att kunna leva upp till kraven i internationella konventioner och EU-lagstiftning. Statskontoret ifrågasätter dock om SHK har tillräckliga resurser för att fullt ut svara upp mot de internationella krav som finns, och/eller kan förutses, på dessa områden. Även inom andra områden än de som omfattas av internationella krav bör Sverige enligt Statskontoret fortsatt ha ett oberoende organ som undersöker allvarliga olyckor från säkerhetssynpunkt.

Statskontoret har övervägt om SHK – som komplement till att undersöka enskilda, allvarliga olyckor – även borde bedriva mer samlade olycksstudier, dvs. studera olyckstrender och olycksmönster på övergripande nivå. Behovet av denna typ av analyser är dock redan väl tillgodosett genom verksamhet vid olika tillsynsmyndigheter. För en sådan arbetsuppgift skulle också SHK behöva tillföras en annan typ av analyskompetens än den kommissionen har i dag. Statskontorets slutsats är mot denna bakgrund att SHK inte bör göra mer samlade olycksstudier.

Enligt SHK omfattar dagens verksamhet i huvudsak olyckor och tillbud som faller under kommissionens obligatoriska utredningsskyldighet enligt lagen om undersökning av olyckor. Enligt Statskontorets bedömning hindrar detta dock inte att SHK eventuellt skulle kunna minska på ambitionsnivån i vissa olycksutredningar, för att därigenom bättre anpassa resursåtgången till utredningarnas förväntade nytta. Utöver att lösgöra resurser torde sådana prioriteringar kunna bidra till att pressa ned SHK:s genomsnittliga handläggningstider. I praktiken gör SHK redan vissa sådana prioriteringar. Men vi anser att SHK:s formella befogenheter i detta hänseende bör förtydligas. I ett första steg bör regeringen uppdra åt SHK att mer i detalj analysera hur sådana formella befogenheter lämpligen bör utformas.

Statskontoret bedömer att det inte i övrigt finns någon betydande potential för kostnadsrationaliseringar i den verksamhet SHK bedriver. För detta talar att SHK:s haveriutredare har ett tydligt fokus på kärnverksamheten, att döma av hur deras arbetstid fördelar sig mellan olika arbetsuppgifter. Vidare ligger SHK:s administrationskostnader på en genomsnittlig nivå jämfört med andra myndigheter.

Statskontoret bedömer att det för närvarande inte finns underlag för att ge SHK ett mer uttalat uppdrag på något ytterligare område, utöver de där kommissionen främst är verksam i dag. På de områden Statskontoret särskilt har analyserat – vägtrafik, sjukvård och bränder – kan vi inte se att det skulle ge något betydande mervärde i säkerhetshänseende om SHK gavs ett vidgat undersökningsansvar. Även med ett mer uttalat uppdrag skulle SHK i praktiken endast kunna undersöka en liten del av de olyckor som sker på berörda områden. På åtminstone vägområdet finns också redan en heltäckande undersökningsverksamhet,

eftersom Vägverket djupstuderar samtliga dödsolyckor.² Det finns dock inget formellt hinder för SHK att genomföra fler undersökningar på de berörda områdena, om myndigheten anser det påkallat från säkerhetssynpunkt.

Enligt Statskontoret vore det, allmänt sett, värdefullt om SHK hade något större möjligheter att undersöka olyckor och tillbud som inte tillhör det obligatoriska området enligt lagen om undersökning av olyckor.

Utöver SHK arbetar även många andra svenska myndigheter och organisationer med att ta fram kunskap om olyckor och deras orsaker. Statskontoret har inte värderat grunderna för eller genomförandet av sådan verksamhet. Däremot bedömer vi att gränsdragningen mellan SHK:s verksamhet och andra myndigheter och organisationer knappast är något problem i praktiken. SHK:s arbetsuppgifter och mandat är tydligt uttryckta genom lagen om undersökning av olyckor, med tillhörande förordning. Vidare förefaller andra i sammanhanget relevanta aktörer att i allt väsentligt både känna till och acceptera SHK:s roll, att döma av våra kontakter med olika intressenter på området.

Överväganden om SHK:s omfattning

Statens haverikommission har i sitt budgetunderlag för perioden 2010–2012 begärt kraftigt ökade resurser – för år 2010 begärs att SHK ska anvisas en ram för förvaltningskostnader på 41,1 miljoner kronor, att jämföra med 25,2 miljoner kronor år 2009. Detta motiveras av SHK i första hand med att Sveriges förpliktelser gentemot EU och andra internationella organisationer kräver att antalet anställda haveriutredare ökar. Större delen av äskandet avser resurser som SHK anser sig behöva för att till fullo kunna utföra arbetsuppgifter som kommissionen redan har. Att döma av budgetunderlaget är det endast på sjöfartsområdet som begäran om ökade resurser avser framtida uppgifter. Detta till följd av en tvingande IMO-kod som införs från den 1 januari 2010 och

² I sammanhanget bör dock noteras att transportområdet för närvarande genomgår vissa förändringar. Ett par exempel är bildandet av Trafikverket fr.o.m. den 1 april 2010 och ett nytt EG-direktiv om förvaltning av vägars säkerhet, som ska vara infört i svensk rätt senast i december 2010. I dagsläget kan Statskontoret inte bedöma om dessa förändringar eventuellt kommer att påverka förutsättningarna för SHK:s verksamhet på vägtrafikområdet. Sådana eventuella konsekvenser har därför inte beaktats i vår analys av lämplig inriktning och omfattning av SHK:s verksamhet.

i synnerhet EU:s s.k. olycksutredningsdirektiv, som ska vara infört i svensk rätt senast i juni 2011. Överslagsmässigt kan bedömas att ca 75 procent av budgetunderlagets äskande avser arbetsuppgifter som SHK redan har och ca 25 procent kommande uppgifter.

De ökade resurser SHK begärt är främst tänkta att användas för nyrekryteringar. Därigenom minskar samtidigt de särskilda utredningskostnaderna, då behovet av att anlita externa konsulter blir mindre. SHK har inte redovisat någon uppskattning av hur mycket de särskilda utredningskostnaderna kan förväntas minska. Statskontoret uppskattar dock att SHK:s förslag i budgetunderlaget i praktiken skulle motsvara en total verksamhetsvolym – mätt som totala kostnader – om ca 48–49 miljoner kronor per år, att jämföra med 33,9 miljoner kronor år 2008.

Även Statskontoret bedömer att SHK inte har tillräckliga resurser för att fullt ut svara upp mot de internationella krav som finns, och/eller kan förutses, på områdena luft-, sjöfart och järnväg. Detta talar för att SHK:s framtida verksamhetsvolym bör vara större än dagens. För detta talar även att Sverige vid en internationell jämförelse knappast tillhör de länder som satsar mest på oberoende olycksutredande verksamhet.

Behovet av resursförstärkningar bör dock kunna hållas tillbaka om det, som vi förordar, införs tydliga formella befogenheter för SHK att anpassa utredningarnas ambitionsnivå utifrån deras förväntade nytta. Med hänsyn till detta – och då det för närvarande är osäkert exakt hur mycket de särskilda utredningskostnaderna minskar vid en ökning av ramen för förvaltningskostnader – förordar Statskontoret att SHK ges en mindre resursförstärkning än den som kommissionen föreslagit. Vår bedömning är att SHK bör tillskjutas resurser som motsvarar en tredjedel av det som SHK begärt i sitt budgetunderlag. Den totala verksamhetsvolymen skulle då komma att uppgå till ca 39–40 miljoner kronor per år.

Den resursförstärkning vi förordar kan komma att behöva åtföljas av ytterligare förstärkningar för att SHK i framtiden ska kunna svara upp mot de internationella krav som finns och/eller kan förutses. Innan så sker bör dock utvärderas *dels* hur mycket de särskilda utredningskostnaderna minskar i takt med att nyrekryteringar görs, *dels* vilka effekter

som tydligare formella befogenheter för SHK att anpassa utredningars ambitionsnivå kan få för det samlade resursbehovet.

Överväganden om finansieringsmodell för SHK

I enlighet med uppdraget har Statskontoret övervägt fyra alternativa modeller för finansieringen av SHK:s fortsatta verksamhet: dagens finansieringsmodell; fullständig anslagsfinansiering av SHK; anslagsfinansiering av förvaltningskostnader i kombination med särskilda avgifter för olycksutredningar; samt fullständig finansiering via en av regeringen beslutad ram.

Enligt Statskontoret bör den framtida finansieringsmodellen å ena sidan ge utrymme för flexibilitet, p.g.a. verksamhetens händelsestyrda karaktär, och å andra sidan också bidra till bättre kostnadskontroll än i dag. Därutöver bör den modell som väljs bl.a. svara upp mot allmänna finansieringsprinciper, t.ex. avseende hur myndighetsverksamhet normalt finansieras, samt bidra till att värna SHK:s oberoende.

Statskontoret bedömer att alternativet fullständig anslagsfinansiering bäst motsvarar kraven på den framtida modellen. Vi föreslår därför att SHK:s verksamhet i fortsättningen finansieras via ett ramanslag.

Hur bör finansieringen ske?

Med övergången till anslagsfinansiering av SHK försvinner skyldigheten för Försvarmakten, Transportstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att finansiera verksamheten. Bytet av finansieringsmodell är inte tänkt att i sig påverka nivån på SHK:s resurser. Följande åtgärder bör säkerställa detta. I de fall där dagens myndighetsbidrag till SHK härrör från avgiftsfinansierad verksamhet (civil luft- och sjöfart) bör statsbudgeten från de berörda avgiftsintäkterna tillföras belopp motsvarande SHK:s kostnader på respektive område. Inom övriga områden kommer dagens myndighetsbidrag till SHK från anslagsfinansierad verksamhet. I dessa fall bör anslagen till berörda myndigheter istället minskas lika mycket som deras respektive nuvarande utgifter för SHK:s verksamhet.

Om SHK även ges en resursförstärkning, utöver nuvarande nivå, bör denna enligt Statskontoret finansieras inom ramen för utgiftsområde 22: Kommunikationer och utgiftsområde 6: Försvaret och samhällets

krisberedskap. Huvuddelen av resursförstärkningen torde ske inom civil luft- och sjöfart, till följd av nya och/eller starkare internationella krav som syftar till att förbättra säkerheten på dessa områden. I dessa fall bör ökade resurser till SHK därför kunna finansieras genom att berörda avgifter höjs.

Överväganden med koppling till regeringens styrning av SHK

Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera hur regeringens styrning av SHK bör utformas. Två av de överväganden som nämnts ovan har tydlig bäring på detta. Dels förslaget att SHK:s verksamhet bör anslagsfinansieras via ett ramanslag. Dels idén att SHK bör ges tydligare formella befogenheter att anpassa olycksutredningarnas ambitionsnivå och resursbehov till deras förväntade nytta.

I rapporten framför vi därutöver att regeringen bör överväga att minska detaljeringsgraden i den reglering av personalens sammansättning och kompetens som i dag finns i SHK:s instruktion. Enligt Statskontoret bör det i första hand vara upp till SHK:s ledning att avgöra vilken personal myndigheten behöver för att utföra sina arbetsuppgifter och uppfylla statsmakternas mål och internationella krav.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Statskontorets uppdrag

Den 26 februari 2009 uppdrog regeringen åt Statskontoret att analysera Statens haverikommissionens verksamhet och finansiering. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 1 december 2009.

Statens haverikommission (SHK) är en statlig myndighet under Försvarsdepartementet. SHK, som har drygt tjugo anställda haveriutredare och administratörer, har till uppgift att undersöka allvarliga olyckor och tillbud till olyckor i syfte att förbättra säkerheten. SHK har funnits sedan år 1978. Från början undersökte SHK endast flygolyckor, men sedan den 1 juli 1990 undersöks även andra typer av olyckor. Verksamheten regleras av lagen (1990:712) om undersökning av olyckor, förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor och förordningen (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission.

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret behandla nedanstående frågor. Uppdragstexten återges också i sin helhet i bilaga 1.

Uppdragets frågor avseende SHK:s verksamhet

Statskontoret ska analysera inriktning, omfattning och organisation av SHK:s verksamhet. En väsentlig utgångspunkt för detta är enligt uppdraget att finna en lämplig balans mellan å ena sidan flexibilitet och anpassningsbarhet i förhållande till teknisk utveckling och olika olyckors särart och å andra sidan korta handläggningstider, efterlevande av EG-rätt och internationella åtaganden samt att ha en tillräcklig kompetensbas inom den egna myndigheten. Även andra berörda myndigheters uppdrag och ansvarsområden ska beaktas i detta sammanhang.

På områdena luftfart, sjöfart och spårbunden trafik ska Statskontoret beakta internationella åtaganden och EU:s säkerhetsdirektiv. Vidare anges i uppdraget att följande frågor ska behandlas i analysen:

- Hur stor andel fast personal bör SHK ha?
- Vilken kompetens behöver fast anställd personal ha?
- I vilken utsträckning bör SHK eller andra myndigheter utreda olyckor utöver vad som följer av Sveriges förpliktelser gentemot EU eller internationella organisationer?
- Vilken roll bör SHK ha på vägområdet?
- Vilken omfattning bör SHK:s verksamhet ha?
- Hur är motsvarande verksamheter i andra jämförbara länder organiserade och finansierade?
- Hur bör regeringens styrning av SHK utformas?

Uppdragets frågor avseende SHK:s finansiering

Statens haverikommission har inget eget anslag, utan finansieras via de myndigheter som ansvarar för tillsyn och utfärdar föreskrifter på de områden där SHK utför haveriundersökningar. Från och med år 2009 finansierar Försvarsmakten, Transportstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap SHK:s verksamhet. Finansieringen består dels av en ram för förvaltningskostnader som fastställs i SHK:s och berörda myndigheters regleringsbrev (25,2 miljoner kronor år 2009), dels av avgifter för särskilda utredningskostnader i olycksutredningarna. De senare uppgick år 2008 till 11,7 miljoner kronor.

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret analysera och lämna förslag till finansieringsmodell för SHK. Statskontoret ska redovisa för- och nackdelar med den nuvarande ordningen. Vidare ska åtminstone följande fyra alternativ övervägas:

- fullständig anslagsfinansiering,
- anslagsfinansiering av förvaltningskostnader i kombination med särskilda avgifter för olycksutredningar,
- fullständig finansiering via en av regeringen beslutad ram, och
- dagens modell.

Vidare ska Statskontoret analysera om basen av myndigheter eller verksamheter som finansierar olycksutredningar bör breddas. I förekommande fall ska vi föreslå vilka ytterligare myndigheter eller verksamheter som bör medverka i finansieringen. I det fall förslagen innebär en kostnadsökning ska förslag på finansiering lämnas.

1.2 Definitioner och olycksstatistik

Statens haverikommissions uppgift är alltså att undersöka allvarliga olyckor och tillbud till olyckor. Verksamheten omfattar samtliga samhällsområden, men tyngdpunkten ligger på transportområdet, framför allt luftfart.

Begreppet *olycka* kan definieras som en plötsligt inträffad händelse som har medfört eller kan befaras medföra skador på människor, miljö eller egendom. Ofta omfattas enbart de händelser som ligger nära skadorna i både tid och rum. Olyckor kan bero på företeelser i naturen eller inträffa på grund av människors handlande eller underlåtenhet att handla. Ibland används också tillägget att en olycka ska vara oväntad eller oförutsedd. En händelse som inte resulterar i en olycka, men som hade kunnat göra det under andra omständigheter, brukar betecknas som ett *tillbud*.³

Att analysera olyckors orsaker är väsentligt i många sammanhang. En *olycksundersökning* innebär en systematisk kartläggning i efterhand av hur en enskild olycka har uppkommit. Både metod och resultat kan skilja sig åt beroende på syftet med undersökningen. En olycksundersökning – även ofta kallat olycksutredning – innefattar normalt datainsamling och analys i syfte att försöka klarlägga olyckans orsaker och förlopp. Ibland studeras också de åtgärder som vidtagits. Viktiga moment är också att söka åtgärder som skulle kunna förhindra liknande olyckor i framtiden.

Utöver att undersöka en enskild olyckas orsaker finns i många sammanhang även behov av att göra mer samlade *olycksstudier*, dvs. att studera trender och mönster utifrån data om ett stort antal olyckor.

³ Definitionerna av begreppen olycka, tillbud m.m. i detta avsnitt är huvudsakligen hämtade från Särdaqvist (2005).

Olyckor kan även undersökas utifrån andra syften, t.ex. för att klarlägga om en olycka eventuellt förorsakats av en brottslig handling.

Olycksstatistik

Under 2000-talet har Sverige varit förskonat från stora flygolyckor, med många döda. År 2008 inträffade exempelvis ingen flygolycka i Sverige som medförde dödsfall, däremot blev två personer allvarligt skadade.⁴ Tidigare under 2000-talet har mellan 0 och 2 personer dött i olyckor inom luftfarten varje år. Alla dödsfall har inträffat inom det privata flyget.⁵ Inom bantrafiken avled 20 personer till följd av olyckor år 2008, varav 15 inom järnvägsområdet och 5 i tunnelbanan. Det totala antalet år 2008 ligger i nivå med genomsnittet för den senaste tioårsperioden. Ett fåtal av de omkomna inom bantrafiken är resenärer eller anställda. Den största andelen avlidna år 2008 tillhörde gruppen ”obehöriga på spårområdet”.⁶ Inom sjöfarten omkom 2 personer på svenska fartyg i samtliga farvatten år 2008. Under perioden 1997–2008 omkom sammanlagt 42 personer i sådana olyckor. Under samma tidsperiod omkom totalt 28 personer på utländska fartyg i svenska vatten. Omkring hälften av de omkomna på svenska fartyg avser fiskefartyg.⁷ Inom vägtrafiken avled 397 personer år 2008. Antalet dödsfall i vägtrafiken har minskat betydligt under de senaste decennierna. I mitten av 1970-talet dog närmare 1 200 personer per år inom vägtrafiken. Flertalet dödsfall drabbar passagerare i personbilar eller härrör från olyckor med motorcyklar.⁸

Utanför transportområdet sker de flesta olycksrelaterade dödsfallen genom fall, förgiftning, bränder, drunkning eller kvävning. År 2006 avled 1 444 personer till följd av fallolyckor, 307 personer p.g.a. förgiftning, 106 personer genom drunkning, 104 genom kvävning och 63 personer i bränder.⁹

Därutöver kan nämnas att det inom sjukvården är relativt vanligt med felbehandlingar som medför att patienter drabbas av vårdskador.

⁴ Det inträffade dock ett dödsfall vid en luftfartsolycka med ett svensktregistrerat motordrivet flygplan i utlandet, SIKA (2009b).

⁵ SIKA (2001), SIKA (2002), SIKA (2003), SIKA (2004), SIKA (2005), SIKA (2006), SIKA (2007), SIKA (2008a) och SIKA (2009b).

⁶ SIKA (2009a).

⁷ Uppgifter från Transportstyrelsens sjöfartsavdelning.

⁸ SIKA (2008b) och SIKA (2009c).

⁹ NCO (2008).

Socialstyrelsen har i en studie av den somatiska slutenvården uppskattat att vårdskador i ca 3 000 fall kan ha varit en bidragande orsak till att patienter avlidit under ett år i början av 2000-talet.¹⁰

1.3 Avgränsningar m.m.

Statskontorets uppdrag handlar om att analysera inriktning, omfattning och finansiering av SHK:s verksamhet. I dagens Sverige arbetar dock ett flertal olika organ med att ta fram kunskap om olyckor och deras orsaker. Dessa organs arbete, som ofta är författningsreglerat, sker utifrån olika utgångspunkter, med varierande syften samt med olika omfattning och djup. För att sätta in SHK:s verksamhet i ett större sammanhang ger vi i rapporten en översiktlig bild av den svenska ”olycksutredningskartan” (se kapitel 4). I enlighet med regeringens uppdrag har Statskontoret också sökt beakta andra berörda myndigheters uppdrag och ansvarsområden i analysen av SHK:s inriktning, t.ex. när vi diskuterar om kommissionen på något område eventuellt bör ges ett utvidgat uppdrag (se avsnitt 5.5.2). Däremot har Statskontoret inte sett det som en fråga för den här utredningen att söka värdera grunderna för eller genomförandet av andra olycksutredande myndigheters och organisationers verksamhet. Det skulle kräva en djupgående analys av syfte och genomförande av ett stort antal lagar och andra författningar, som inte direkt berör SHK:s verksamhet.

För att kunna lämna detaljerade svar till vissa av uppdragets frågor torde krävas expertkunskap av ett slag som Statskontoret saknar. Detta gäller framför allt för frågan om vilken kompetens SHK:s personal bör ha. Statskontoret har förutsatt att regeringen i detta fall är intresserad av mer övergripande bedömningar, snarare än av analyser på detaljnivå av exakt vilken typ av kompetens som enskilda haveriutredare bör ha.

Enligt uppdragstexten ska vi i analysen av SHK använda relevanta delar av den modell för myndighetsanalys som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008. I utredningen har vi bedömt att ”relevanta delar” främst handlar om att myndighetsanalysmodellen kan användas som stöd för att strukturera beskrivningen av SHK:s verksamhet, men däremot inte är tillämplig i analysfasen. Detta då model-

¹⁰ Socialstyrelsen (2008). Studien avser perioden oktober 2003 till september 2004.

len i hög grad är ett diagnostiskt instrument, som kan användas för att formulera kritiska frågor om en verksamhets tillstånd. Utgångspunkten för den här aktuella utredningen är däremot att den typen av kunskap i huvudsak redan är känd. Den analys som gjorts i utredningen har därför mer handlat om att bedöma i vilken mån verksamheten eventuellt behöver förändras med hänsyn till sådan kunskap.

I olycksundersökningar, t.ex. de som SHK svarar för, hanteras ofta information av känslig natur, som exempelvis obduktionsprotokoll, bandupptagningar från haverier m.m. Vid flera av de intervjuer Statskontoret gjort i utredningen har påtalats att offentlighetsprincipen kan vara ett hinder i olycksundersökningar. Att analysera om det eventuellt vore lämpligt att utvidga möjligheterna till sekretess i olycksundersökningar har Statskontoret emellertid bedömt vara en fråga som ligger utanför vårt uppdrag.

1.4 Arbetets genomförande

Som underlag för arbetet har Statskontoret tagit del av en stor mängd skriftligt material – se referenslista i bilaga 2.

Vidare har Statskontoret inhämtat synpunkter genom kontakter med ett stort antal intressenter. Dessa kontakter har oftast skett i form av personliga möten, men i några fall via e-post eller telefon – det senare gäller framför allt för de internationella kontakter som tagits i utredningen. I utredningsarbetet har Statskontoret haft kontakter med företrädare för följande organ:

- *Regeringskansliet:* Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Näringsdepartementet
- *Centrala myndigheter:* Arbetsmiljöverket, Banverket, Försvarsmakten, Kammarkollegiet, Luftfartsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksrevisionen, Statens haverikommission, Transportstyrelsen (avdelningarna för järnväg, luftfart, sjöfart respektive väg), Vägverket

- *Övriga svenska organ:* Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Redareförening, Svenska Segelflygförbundet
- *Internationella organ:* Danmark (Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane; Søfartsstyrelsen), Finland (Centralen för undersökning av olyckor), Frankrike (Bureau d'Enquêtes et d'Analyses pour la sécurité de l'aviation civile), Norge (Statens havarikommisjon for transport), Storbritannien (Air Accidents Investigation Branch; Marine Accident Investigation Branch), Tyskland (Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung), Österrike (Bundesanstalt für Verkehr)

Vidare har Statskontoret varit i kontakt med den utredning (N 2009:05) som ska lämna förslag om hur EU:s s.k. tredje sjösäkerhetspaket bör genomföras i svensk rätt, vilken enligt sina direktiv ska samråda med Statskontoret.

Vilka personer kontakterna har avsett framgår av bilaga 3.

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Svante Eriksson (projektledare) och Johan Lantto. I utredningen har även Jasmin Uhlig deltagit.

1.5 Rapportens uppläggning

Rapporten består av två delar, där kapitlen 2–4 innehåller faktaredovisningar och i första hand är beskrivande, medan kapitlen 5–6 innehåller Statskontorets analys. Den fortsatta framställningen har således disponerats på följande sätt.

I *kapitel 2* beskrivs svenska författningar och internationella regler som direkt eller indirekt reglerar Statens haverikommissionens verksamhet.

I *kapitel 3* beskrivs verksamheten vid Statens haverikommission.

Kapitel 4 beskriver andra myndigheter och organisationer som bedriver olycksutredande eller olycksanalyserande verksamhet. I kapitlet redovisas även en internationell jämförelse.

I *kapitel 5* redovisas Statskontorets analys och överväganden avseende inriktning och omfattning av SHK:s verksamhet.

Kapitel 6 innehåller Statskontorets analys och överväganden avseende SHK:s finansiering.

Som bilagor till rapporten har fogats regeringens uppdrag till Statskontoret (*bilaga 1*), en referenslista (*bilaga 2*), en lista med de personer Statskontoret varit i kontakt med i uppdraget (*bilaga 3*) samt en översiktlig redogörelse för framväxten av SHK och tidigare utredningsarbete på området (*bilaga 4*).

2 Regler som styr SHK:s verksamhet

I detta kapitel beskrivs innehållet i författningar m.m. som direkt eller indirekt reglerar Statens haverikommissions verksamhet. Avsnitt 2.1 behandlar svenska författningar, medan avsnitt 2.2 tar upp internationella regelverk – i form av internationella konventioner och EG-direktiv – som påverkar SHK:s verksamhet.

2.1 Svenska regler

Statens haverikommissions uppgift är att undersöka allvarliga olyckor och tillbud till olyckor i syfte att förbättra säkerheten. Verksamheten regleras av lagen (1990:712) om undersökning av olyckor, förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor och förordningen (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission.

I det följande beskrivs vad som i dessa författningar anges om syftet med de olycksutredningar som utförs, vilka olyckor som ska undersökas, vem som ska utföra de aktuella olycksutredningarna samt hur de ska bedrivas.

2.1.1 Syftet med olycksutredningarna

Lagen om undersökning av olyckor innehåller föreskrifter om undersökning från säkerhetssynpunkt av olyckor och tillbud till olyckor. Syftet med de undersökningar som genomförs ska (enligt 6 §) vara att

- så långt som möjligt klarlägga såväl händelseförloppet och orsaken till olyckan eller tillbudet som skador och effekter i övrigt,
- ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga en upprepning av olyckan eller tillbudet eller att begränsa effekten av sådana olyckor eller tillbud,
- ge underlag för en bedömning av de insatser som samhällets räddningstjänst har gjort i samband med olyckan eller tillbudet och, om det finns skäl därtill, för förbättringar av räddningstjänsten.

I förarbetena betonas att de haveriundersökningar som sker med stöd av lagen – och som till stor del utförs av SHK – alltså *inte* syftar till att fördela skuld eller ansvar. Sådana frågor faller under t.ex. försäkringsbolag och rättstillämpande myndigheter.

2.1.2 Vilka olyckor ska utredas?

I lagens 2 § anges kriterier för när en inträffad olycka, eller ett tillbud till en olycka, ska undersökas. Kriterierna för olycksundersökningar specificeras för fyra olika sakområden: luftfartsolyckor, sjöolyckor, järnvägsolyckor (inklusive tunnelbana och spårväg) samt vägtrafikolyckor och andra allvarliga olyckor.¹¹ Dessa kriterier återges i faktaruta 2.1 nedan.

¹¹ Före den 1 januari 2009 benämndes den fjärde kategorin endast ”andra allvarliga olyckor”, vilket inkluderade vägtrafikolyckor. Avsikten med att uttryckligen ange vägtrafikolyckor var att behandla vägtrafiken mer likvärdigt med övriga trafikslag beträffande undersökning av olyckor (prop. 2008/09:31).

Faktaruta 2.1 Kriterier för när en olycka ska undersökas enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor

2 § Olyckor ska undersökas enligt denna lag, om de är av sådan allvarlig art som anges i det följande, nämligen

1. luftfartsolyckor: Olyckor vid användningen av luftfartyg som har medfört att

- a) någon har avlidit eller blivit allvarligt skadad,
- b) luftfartyget eller egendomen som inte transporterats med luftfartyget har fått betydande skador eller omfattande skador har uppkommit i miljön, eller
- c) luftfartyget är oåtkomligt eller har försvunnit under flygning och inte har kunnat återfinnas,

2. sjöolyckor: Olyckor vid användningen av handelsfartyg, fiskerifartyg eller statsfartyg som har medfört att

- a) flera människor har avlidit eller blivit allvarligt skadade,
- b) fartyget eller egendom som inte transporterats med fartyget har fått omfattande skador eller omfattande skador har uppkommit i miljön, eller
- c) fartyget har försvunnit eller har övergetts i sjön,

3. järnvägsolyckor: Olyckor vid järnvägs-, tunnelbane- eller spårvägsdrift orsakade antingen av kollisioner mellan spårfordon eller urspårningar eller av andra händelser med betydelse för säkerheten som har medfört att

- a) minst en person har avlidit eller minst fem personer har blivit allvarligt skadade, eller
- b) spårfordon, spåränläggningar, egendom som inte transporterats med spårfordonet eller miljön har fått så omfattande skador att de sammanlagda kostnaderna uppskattas till ett belopp motsvarande minst två miljoner euro,

4. vägtrafikolyckor och andra allvarliga olyckor: Andra olyckor än de som avses i 1–3, om en undersökning är av betydelse ur säkerhetssynpunkt, och om olyckorna har medfört att

- a) flera människor har avlidit eller blivit allvarligt skadade, eller
- b) omfattande skador har uppkommit på egendomen eller i miljön.

Som framgår av faktarutan varierar kriterierna avseende svårighetsgrad mellan de olika sakområdena. När lagen tillkom år 1990 gällde att det för luftfarten – liksom i dag – räckte med att ”någon har avlidit eller blivit allvarligt skadad” för att en undersökning skulle vidtas, medan undersökningsskyldigheten för övriga områden endast avsåg fall där ”flera människor omkommit eller blivit skadade”. Vid lagens tillkomst var kriterierna på luftfartsområdet i stort sett givna genom att Sverige biträtt den internationella luftfartskonventionen, 1944 års Chicagokonvention, i vilken motsvarande kriterier återfinns (se vidare avsnitt 2.2.1). Syftet med att ange högre krav för övriga områden var att därigenom begränsa SHK:s obligatoriska undersökningsskyldighet till de allvarligaste olyckorna.

Kraven för när olyckor ska undersökas på området spårbinden trafik är i dag lägre än då lagen tillkom år 1990. Denna förändring skedde den 1 juli 2007, i samband med att EU:s järnvägssäkerhetsdirektiv (2004/49/EG) genomfördes i svensk rätt.¹² I detta direktiv definieras allvarliga järnvägsolyckor bl.a. som sådana där minst en person dödats.

Av faktarutan framgår vidare att undersökningsskyldigheten i vissa fall har begränsningar. På sjöfartsområdet omfattas endast olyckor med handelsfartyg, fiskefartyg eller statsfartyg, och t.ex. inte olyckor med fritidsbåtar. En liknande inskränkning finns beträffande luftfarten, i det att det i 2 § även anges vissa begränsningar i undersökningsskyldigheten avseende olyckor som berör luftfartyg med en totalvikt av högst 2 250 kg vilka inte ska ha luftvärdighetsbevis. Även på vägtrafikområdet tillämpar SHK vissa begränsningar i så måtto att kommissionen normalt endast undersöker en vägtrafikolycka om den har inträffat inom yrkesmässig trafik och flera personer har skadats allvarligt eller omkommit.¹³

I sammanhanget bör påpekas att SHK:s uppdrag inte inkluderar att utreda händelser som inte utgör en olycka, exempelvis ett brott, som en

¹² Prop. 2006/07:45. I lagen om undersökning av olyckor reglerades sedan tidigare järnvägsolyckor och olyckor vid tunnelbane- eller spårvägsdrift på samma sätt. Direktivets regler, som endast avser järnväg, infördes därför även för tunnelbana och spårväg. Motiven var enligt propositionen att strukturen på den nuvarande lagen borde behållas så långt möjligt och att det var svårt att finna sakliga skäl för att särbehandla övriga spårbundna trafikslag avseende olycksutredningar.

¹³ Detta framgår t.ex. av SOU 2008:44, s. 397.

terroristattack, eller där någon medvetet tagit sitt liv, t.ex. de för spårtrafikens del inte helt ovanliga självmordsfallen.¹⁴

För de fyra sakområdena gäller i huvudsak gemensamma bestämmelser för när tillbud till olyckor ska undersökas. Det ska ske om tillbudet inneburit allvarlig fara för att en olycka skulle inträffa eller om det tyder på ett väsentligt fel hos luftfartyget, fartyget, spårfordonet eller spåraneläggningen eller på andra väsentliga brister i säkerhetshänseende. Tillbud till ”vägtrafikolyckor och andra allvarliga olyckor” (punkt 4 i faktaruta 2.1) ska dock endast undersökas om det är av betydelse ur säkerhetssynpunkt.

Vidare gäller att olyckor och tillbud som inte är av den art som anges i 2 § lagen om undersökning av olyckor ibland ändå ska undersökas i enlighet med lagens regler. Det är fallet om en undersökning bedöms vara påkallad från säkerhetssynpunkt.¹⁵

Undersökningsskyldigheten enligt lagen avser olyckor och tillbud som har inträffat i Sverige. Beträffande utländska fartyg får dock sådana händelser endast undersökas om det finns särskilda skäl och fartyget befinner sig inom Sveriges sjöterritorium.¹⁶ Vidare omfattar undersökningsskyldigheten, i normalfallet, även olyckor och tillbud i utlandet som berör svenska fartyg eller luftfartyg, om annat inte följer av en internationell överenskommelse som har biträttats av Sverige.

2.1.3 Vem ska utföra olycksutredningarna?

Rätten att bestämma vem som ska undersöka olyckor eller olyckstillbud enligt lagen om undersökning av olyckor har riksdagen delegerat till regeringen. Regeringen får även föreskriva att berörd myndighet får överlåta åt någon annan att göra undersökningen.

¹⁴ Detta framgår t.ex. av prop. 2006/07:45, s. 56.

¹⁵ Detta framgår av 3 § förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor. Beträffande området spårbunden trafik ska vid bedömningen av undersökningsbehovet i detta fall, liksom avseende sådana tillbud som anges i lagens 2 §, bl.a. beaktas omfattningen av olyckan eller tillbudet och om händelsen utgör en del av en serie av betydelse för systemet som helhet.

¹⁶ Olyckor eller tillbud inom Sveriges sjöterritorium avseende utländska ro-ro-passagerarfartyg eller höghastighetspassagerarfartyg i reguljär trafik ska dock alltid undersökas enligt lagen. Detsamma gäller om händelsen ifråga har inträffat på andra vatten och fartyget senast besökte Sverige.

Huvudregeln är, enligt förordningen om undersökning av olyckor, att undersökningar avseende sådana olyckor eller tillbud som anges i 2 § lagen om undersökning av olyckor ska genomföras av SHK. Inom samtliga områden utom spårbunden trafik – där SHK är ensamt ansvarigt utredningsorgan – kan dock SHK överlåta åt någon annan att göra undersökningen. Detta under förutsättning att överlåtagandet inte rubbar tilltron till undersökningens objektivitet och det inte finns andra särskilda skäl som talar för att undersökningen ska göras av SHK. Det förekommer också då och då att SHK överlåter olycksundersökningar till andra organ. Mest systematiskt sker det avseende undersökningar av olyckor och tillbud inom segelflyget, som – med undantag för mycket allvarliga olyckor, med dödlig utgång – oftast överläts åt Svenska segelflygförbundet att utföra.

Som nämndes ovan ska olyckor eller tillbud som inte är av den art som anges i lagens 2 § ändå undersökas med stöd av lagen om det är påkallat från säkerhetssynpunkt. Vem som ska genomföra en sådan undersökning varierar mellan olika områden. Transportstyrelsen är ansvarig inom vägtrafiken, och civil luft- och sjöfart,¹⁷ Försvarsmakten inom militär luft- och sjöfart och SHK inom övriga områden. Inom sina ansvarsområden får Transportstyrelsen och Försvarsmakten överlåta uppgiften att göra undersökningarna till andra organ.

SHK kan även genomföra undersökningar inom Transportstyrelsens och Försvarsmaktens ansvarsområden om det finns särskilda skäl därtill. I den proposition som föregick lagens tillkomst angavs att sådana skäl t.ex. kan vara om det med hänsyn till undersökningens objektivitet är lämpligast att SHK genomför undersökningen. Vidare kan det handla om att undersökningen kan antas bli komplicerad och särskilt resurskrävande. Ett tredje skäl kan vara när det finns anledning att genomföra en mer grundlig undersökning, exempelvis om samma slags händelse har inträffat vid upprepade tillfällen och det är angeläget att förebygga liknande olyckor eller minska verkningarna.¹⁸

Som framgått ovan är SHK inom området spårbunden trafik ensamt ansvarig för att enligt lagen om undersökning av olyckor undersöka

¹⁷ Inom områdena vägtrafik och civil luftfart gör dock Transportstyrelsen i praktiken inga egna olycksutredningar med stöd av lagen om undersökning av olyckor.

¹⁸ Prop. 1989/90:104, s. 29.

olyckor och tillbud. Denna ordning infördes den 1 juli 2007, i samband med att EU:s järnvägssäkerhetsdirektiv genomfördes i svensk lagstiftning. Detta direktiv tillåter inte att någon annan än ett oberoende utredningsorgan – i Sverige SHK – utför undersökningen av en ”allvarlig” järnvägsolycka (enligt definitionen i faktaruta 2.1). I samband med genomförandet av EG-direktivet framtogs också dåvarande Järnvägsstyrelsen uppgiften att utföra undersökningar av mindre allvarliga olyckor, som man tidigare haft. Detta då sådana händelser, enligt förarbetena,¹⁹ ansågs falla under direktivets reglering och därmed under det oberoende utredningsorganets primära ansvarsområde. Från och med den 1 juli 2007 har Statens haverikommission således ensamt ansvar för att utreda järnvägsolyckor med stöd av lagen om undersökning av olyckor.

2.1.4 Hur ska olycksutredningar bedrivas?

Av lagen och förordningen om undersökning av olyckor, samt i viss mån av SHK:s instruktion, framgår regler om bl.a. hur olycksundersökningar ska bedrivas och de befogenheter som tillkommer den som utför undersökningarna. I det följande beskrivs dessa regler utifrån de olika undersökningsstegen inrapportering av inträffade olyckor och tillbud, genomförande av olycksundersökningar samt avrapportering av genomförda olycksundersökningar.

Inrapportering av inträffade olyckor och tillbud

En förutsättning för att olyckor och tillbud ska kunna undersökas är att den som ska undersöka händelsen får vetskap om att den inträffat. Beträffande sådana olyckor och tillbud som omfattas av lagen om undersökning av olyckor finns regler om olika former av rapporterings- och underrättelseskyldigheter, vilka bl.a. innebär följande.²⁰

Inom områdena luftfart, sjöfart och spårbunden trafik gäller att verksamhetsutövarna omedelbart ska rapportera inträffade händelser av detta slag till berörd tillsynsmyndighet, dvs. i första hand Transportstyrelsen. Tillsynsmyndigheten ska därefter genast underrätta SHK om

¹⁹ Ds 2005:56.

²⁰ Rapporterings- och underrättelseskyldigheterna framgår av 20-26 §§ förordningen om undersökning av olyckor. Utöver de här nämnda situationerna behandlas där bl.a. hur underrättelser ska ske gentemot utlandet vid olyckor och tillbud med svenska fartyg utomlands respektive med utländska fartyg i Sverige.

det inträffade. Om SHK så bestämmer ska tillsynsmyndigheten även underrätta kommissionen om andra olyckor och tillbud som kan antas vara av betydelse för flygsäkerheten, sjösäkerheten eller säkerheten i spårtrafik.

Inom området vägtrafikolyckor och andra allvarliga olyckor gäller bl.a. att en polismyndighet, som får kännedom om att det har inträffat en olycka som omfattas av lagen om undersökning av olyckor, omedelbart ska underrätta SHK om detta. Även kommunerna är skyldiga att inom ramen för den kommunala räddningstjänsten, i den utsträckning och på det sätt som SHK bestämmer, underrätta SHK om olyckor och tillbud som ska undersökas enligt lagen om undersökning av olyckor.

Statens haverikommission ska ha beredskap för att ta emot underrättelser om olyckor och tillbud dygnet runt. Utöver de ovan nämnda aktörerna kan underrättelser t.ex. komma från SOS Alarm.

Genomförande av olycksundersökningar

I lagen om undersökning av olyckor anges (7 §) att den myndighet som gör en undersökning enligt lagen – i den mån det är praktiskt genomförbart – ska underrätta dem som kan vara berörda av olyckan eller tillbudet och ge dem tillfälle att yttra sig. Dessa har också rätt att närvara vid undersökning på olycksplatsen och vid utredningsarbetet i övrigt, om det kan ske utan men för utredningen.

Vilka som ska underrättas framgår närmare av förordningen om undersökning av olyckor. Där sägs bl.a. (7 §) att SHK i sina undersökningar, i den mån det är praktiskt möjligt, ska se till att en underrättelse om undersökningen snarast sänds till exempelvis den som har blivit skadad genom olyckan, någon efterlevande till den som har avlidit genom olyckan, ägare och innehavare av fordon e.d. som varit inblandat i händelsen, försäkringsgivare, tredje man vars egendom har skadats m.fl.

I lagen om undersökning av olyckor finns även regler som ska säkerställa att olycksplatsen, materiel m.m. kan studeras utan att dessa rubbats eller utsatts för utomståendes påverkan. Det handlar t.ex. om att polismyndigheten, eller berörd tillsynsmyndighet, i avvaktan på att undersökningen inleds får avspärra område, ta hand om egendom eller vidta annan liknande åtgärd (8 §). Vidare gäller, enligt 11 §, att egen-

dom som kan antas vara av betydelse för undersökningen inte får rubbas utan tillstånd av polismyndigheten eller den myndighet som undersöker olyckan eller tillbudet. Detta gäller dock inte om egendomen rubbas för att rädda människoliv eller om det i övrigt finns synnerliga skäl därtill. Den som har omhändertagit egendom som kan antas vara av betydelse för undersökningen ska också genast anmäla det till polismyndigheten eller den myndighet som undersöker olyckan (12 §).

I de undersökningar som genomförs med stöd av lagen om undersökning av olyckor förutsetts vissa samrådsförfaranden o.d. ske. Till exempel anges i lagen (8 §) att undersökningarna ska genomföras i samråd med den som enligt 23 kap. rättegångsbalken leder förundersökning av det inträffade. Vidare framgår av förordningen (6 §) att Försvarsmakten och Transportstyrelsen ska ställa experter till Statens haverikommissions förfogande för undersökningar av olyckor eller tillbud som berör myndigheternas ansvarsområde, om detta inte äventyrar myndigheternas möjlighet att fullgöra andra angelägna uppgifter.²¹ Tillsynsmyndigheterna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har också rätt till insyn i SHK:s undersökningar, om undersökningen berör dessa myndigheters ansvarsområde. För kontakterna med SHK i en undersökning, och för myndighetens interna samordning, utser berörda myndigheter regelmässigt en person till s.k. koordinator.

Bland de befogenheter som anges i lagen om undersökning av olyckor kan i övrigt bl.a. nämnas att, enligt 9 §, den myndighet som gör en undersökning enligt lagen får hålla förhör med den som antas kunna ge upplysningar av betydelse för utredningen. Myndigheten får också ta med sig och granska handlingar eller föremål som kan antas vara av sådan betydelse. Om utredningen inte kan fullföljas på annat sätt, får den myndighet som gör undersökningen begära att polismyndigheten lämnar den hjälp som behövs vid utredningen. Den myndighet som gör undersökningen har rätt att få tillträde till platsen för olyckan eller tillbudet. Om tillträde vägras, får polismyndigheten lämna den hjälp som behövs. Den myndighet som gör undersökningen får också, enligt 10 §,

²¹ Det bör noteras att regeringen, i samband med att EU:s järnvägssäkerhetsdirektiv implementerades, tog bort dåvarande Järnvägsstyrelsens skyldighet att ställa sina anställda till SHK:s förfogande. När Järnvägsstyrelsen upphörde och verksamheten över-togs av Transportstyrelsen försvann dock detta undantag ur regelverket.

begära att vittnen eller sakkunniga hörs vid domstol eller att någon föreläggs att tillhandahålla handlingar eller föremål. Vidare kan nämnas att SHK (enligt förordningens 11 §) får begära att Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) lämna hjälp med att skaffa upplysningar som är av betydelse för en undersökning enligt lagen om undersökning av olyckor. Redogörelse för uppgifter som har inhämtats från personer som vistas utomlands och för andra åtgärder som har vidtagits med anledning av SHK:s begäran ska snarast tillställas denna.

I förordningen (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission anges bl.a. (6 §) att de undersökningar som SHK genomför med stöd av lagen om undersökning av olyckor ska ledas av myndighetschefen eller av en haveriutredare som är jurist och har domarerfarenhet. Vidare anges (7 §) att den vid SHK som leder en undersökning enligt lagen om undersökning av olyckor får tillkalla de experter och sakkunniga som behövs för undersökningen.

Avrapportering av genomförda olycksundersökningar

Anvisningar om hur olycksundersökningar ska rapporteras finns i förordningen om undersökning av olyckor. I denna anges bl.a. (13 §) att Statens haverikommission ska slutföra sina undersökningar snarast möjligt och om möjligt inom tolv månader från dagen för olyckan eller tillbudet. SHK ska också upprätta en rapport med redogörelse för undersökningen och lämna utlåtande kopplat till de syften till olycksundersökningar som anges i 6 § lagen om undersökning av olyckor – med andra ord ska SHK redogöra för olyckan eller tillbudets händelseförlopp och orsak, ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga en upprepning av händelsen eller att begränsa effekten av sådana olyckor eller tillbud, samt ge underlag för en bedömning av de insatser som samhällets räddningstjänst har gjort i samband med olyckan eller tillbudet och, om det finns skäl därtill, för förbättringar av räddningstjänsten.

Vidare framgår av förordningen (14 §) att SHK ska lämna sin rapport till berörd tillsynsmyndighet eller den myndighet vars ansvarsområde olyckan eller tillbudet berör. Därtill ska i vissa fall kopior lämnas till i förordningen särskilt angivna organ. SHK skickar också regelmässigt sina rapporter till samtliga intressenter i den aktuella undersökningen.

I förordningens 17 § ges anvisningar om hur SHK:s förslag till åtgärder ska lämnas. Där anges bl.a. att SHK, om det behövs för att undvika liknande händelser som den undersökningen avser eller för att begränsa effekten av sådana olyckor eller tillbud, innan undersökningen avslutas och rapporten är färdig ska göra en anmälan till den myndighet som ska motta rapporten. Uppgift om en sådan anmälan ska också tas in i rapporten.

Vidare anges att den berörda myndigheten ska underrätta SHK om sin inställning till de föreslagna åtgärderna, i de fall SHK föreslår att åtgärder vidtas för att undvika liknande olyckor eller tillbud som den undersökningen avser eller för att begränsa effekten av sådana olyckor eller tillbud.

I sammanhanget anges också att SHK:s säkerhetsrekommendationer ska utformas på sådant sätt att de inte ger upphov till en förmodan om skuld eller ansvar i samband med olyckor eller tillbud.

2.2 Internationella krav

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret på områdena luftfart, sjöfart och spårbunden trafik beakta internationella åtaganden och EU:s säkerhetsdirektiv. I detta avsnitt beskrivs översiktligt de internationella kraven inom dessa tre områden. Inom övriga områden där Statens haverikommission har ansvar för att utreda olyckor saknas motsvarande internationella åtaganden eller gemenskapslagstiftning.

2.2.1 Luftfart

På luftfartsområdet är konventionen angående internationell civil luftfart – den s.k. Chicagokonventionen – av central betydelse. Konventionen undertecknades den 7 december 1944 och ratificerades av Sverige ett par år senare. Genom konventionen instiftades också den internationella civila luftfartsorganisationen ICAO (International Civil Aviation Organization).

I konventionens artikel 26 regleras staternas ansvar vad gäller utredning av flygolyckor. Där framgår bl.a. att om det i en medlemsstat sker en olycka som innebär att någon dör eller råkar ut för en allvarlig

skada eller som utgör en indikation på ett allvarligt tekniskt fel så ska medlemsstaten genomföra en utredning av händelsen i enlighet med vad ICAO föreskriver. Den huvudsakliga regleringen vad gäller undersökningar av olyckor finns i annex 13 till konventionen.²²

Inom EU antogs år 1994 ett direktiv avseende utredningar av olyckor och tillbud inom civil luftfart.²³ Direktivet arbetades fram bl.a. med hänsyn till konventionen om internationell civil luftfart. Särskild hänsyn har enligt direktivet tagits till konventionens annex 13.

Lagen om undersökning av olyckor är utarbetad med utgångspunkt i Chicagokonventionen. Införandet av EG-direktivet från år 1994 medförde inga ändringar i lagen.

I Chicagokonventionen och EG-direktivet finns kriterier för vilka luftfartsrelaterade olyckor och tillbud som är obligatoriska att undersöka. Exempelvis framgår av Chicagokonventionens annex 13 att en ”olycka” (accident) i konventionens mening avser en flygplansrelaterad händelse där en person blir dödligt eller allvarligt skadad; flygplanet skadas allvarligt; eller flygplanet saknas eller är helt oåtkomligt. I allt väsentligt överensstämmer konventionens och direktivets kriterier med motsvarande kriterier i lagen om undersökning av olyckor (se faktaruta 2.1).²⁴

Medlemsstaterna är dock inte förhindrade att låta utreda även sådant som inte ingår i den obligatoriska utredningsskyldigheten. I EG-direktivet (artikel 4) anges t.ex. att medlemsstaterna – utöver de haverier och allvarliga tillbud som är obligatoriska att utreda – även får vidta åtgärder för att utreda tillbud som inte omfattas av obligatoriet om det ansvariga utredningsorganet kan förväntas dra lärdom av detta i flygsäkerhetshänseende. Som framgått av avsnitt 2.1.2 finns motsvarande öppning i det svenska regelverket.

²² Annex 13 har reviderats ett antal gånger. Här utgår vi från den nionde upplagan, från år 2001.

²³ Rådets direktiv 94/56/EG av den 21 november 1994 om grundläggande principer för utredning av flyghaverier och tillbud inom civil luftfart. Inom EU övervägs för närvarande en revision av direktivet.

²⁴ I den svenska definitionen finns dock även kriteriet ”omfattande skador har uppkommit i miljön” som inte tycks ha någon motsvarighet i Chicagokonventionen.

Både Chicagokonventionen och EG-direktivet ställer krav på att det organ som utför berörda utredningar ska ha en oberoende ställning. I konventionens annex 13 (avsnitt 5) föreskrivs att organet som genomför utredningen ska vara oberoende och ha obegränsad myndighet över utredningen. Vidare ska den ansvariga utredaren ha obegränsad tillgång till allt relevant material.

Vidare kan sägas att såväl Chicagokonventionen som EG-direktivet anger rekommendationer om att handläggningstiderna i olycksutredningarna ska uppgå till högst 12 månader. Som framgått av avsnitt 2.1.4 finns motsvarande regel – avseende olycksutredningar inom samtliga sakområden – i den svenska lagstiftningen.

Slutligen bör påpekas att ICAO under år 2008 genomförde en revision av hur Sverige lever upp till de konventionsförpliktelser som staten har på luftfartsområdet.²⁵ I ICAO:s revision påpekas bl.a. att antalet anställda utredare för civila luftfartsolyckor är för litet hos SHK, vilket resulterar i att handläggningstiderna inte motsvarar de internationella kraven. Mot bakgrund av bl.a. detta har SHK i sitt budgetunderlag för perioden 2010–2012 begärt ökade resurser för att kunna anställa flera olycksutredare.

2.2.2 Sjöfart

De internationella kraven avseende olycksundersökningar på sjöfartsområdet genomgår för närvarande väsentliga förändringar, i så måtto att *tvingande* regler avseende utredningarnas genomförande m.m. är under införande. Två, parallella förändringsprocesser är av betydelse i sammanhanget:

- Den internationella sjöfartsorganisationen IMO (International Maritime Organization) har beslutat att från den 1 januari 2010 införa en kod med internationell standard och rekommendationer för olycksfallsutredningar vid sjöolyckor.²⁶ Som medlem av organisationen är Sverige tvingat att följa detta regelverk.

²⁵ International Civil Aviation Organization (2009).

²⁶ International Maritime Organization (2008).

- EU har beslutat införa ett direktiv om grundläggande principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn (det s.k. olycksutredningsdirektivet).²⁷ Detta direktiv ska vara genomfört i medlemsstaternas lagstiftning senast den 17 juni 2011. Olycksutredningsdirektivet är en del av EU:s s.k. tredje sjösäkerhetspaket, som Kommissionen presenterade hösten 2005. Regeringen har tillsatt en särskild utredare (N 2009:05) som ska lämna förslag om hur det tredje sjösäkerhetspaketet bör genomföras i svensk rätt. Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2009:78) ska utredningen redovisa sina ställningstaganden avseende olycksutredningsdirektivet senast den 31 mars 2010.

Inom ramen för IMO finns sedan tidigare en kod för undersökningar av marina olyckor och tillbud. Denna kod, som antogs år 1997, är dock inte tvingande, utan en rekommendation till medlemsstaterna.

IMO-koden från år 1997 rekommenderar att alla mycket allvarliga och allvarliga olyckor undersöks. En ”mycket allvarlig” olycka definieras som en total förlust av ett fartyg, ett dödsfall eller en allvarlig förorening. En ”allvarlig” olycka avser en händelse som inte kvalificerar sig som mycket allvarlig och som involverar t.ex. brand, explosion eller skada som leder till att ett fartyg blir sjöovärdigt.

Den kommande IMO-koden bygger i huvudsak på liknande kriterier som 1997 års rekommendationer. Tanken är att mycket allvarliga olycksfall i sjöfarten alltid ska undersökas. Med ett ”mycket allvarligt” olycksfall avses i den kommande IMO-koden en total förlust av ett fartyg, ett dödsfall eller en allvarlig skada på miljön. Olycksfall som inte är att beteckna som mycket allvarliga ska ändå undersökas om det bedöms som sannolikt att undersökningen leder till information som kan förhindra olyckor i framtiden.

Enligt det kommande EG-direktivet (artikel 5) ska medlemsstaterna se till att säkerhetsutredningar genomförs efter mycket allvarliga olyckor – med samma definition som i 1997 års IMO-kod. Vid allvarliga

²⁷ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/18/EG av den 23 april 2009 om grundläggande principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn och om ändring av rådets direktiv 1999/35/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/59/EG.

olyckor ska det göras en preliminär bedömning, i syfte att avgöra huruvida en säkerhetsutredning ska genomföras. Om utredningsorganet beslutar att inte genomföra en säkerhetsutredning ska skälen för detta beslut noteras och anmälas till EU-kommissionen. I andra sjöolyckor eller tillbud ska det ansvariga utredningsorganet avgöra ifall en säkerhetsutredning ska genomföras. När beslut om utredning fattas ska, förutom vid mycket allvarliga olyckor, utredningsorganet ta hänsyn till hur allvarlig sjöolyckan är, vad för slag av fartyg och/eller last som berörs och i vilken mån resultatet av säkerhetsutredningen kan bidra till att förhindra framtida olyckor och tillbud.

Som framgått av avsnitt 2.1.2 gäller i dag i lagen om undersökning av olyckor att sjöolyckor bl.a. ska undersökas om *flera* människor har avlidit eller blivit allvarligt skadade. Härmed överensstämmer den svenska lagens bestämmelser om vilka olyckor som ska undersökas således inte med de kommande, *tvingande* IMO- och EU-reglerna. Såvitt Statskontoret kan bedöma måste kriterierna i den svenska lagen därför ändras.

Genom den nya IMO-koden år 2010 och EG-direktivet år 2011 införs även tydliga internationella regler om utredningsorganens oberoende inom sjöfarten. Exempelvis ska medlemsstaterna enligt EG-direktivet (artikel 8) se till att säkerhetsutredningar genomförs under ett opartiskt och permanent utredningsorgans ansvar som förfogar över nödvändiga befogenheter med hjälp av sakkunniga utredare med kompetens i frågor som rör sjöolyckor och tillbud till sjöss. Vidare sägs i artikel 8 även att utredningsorganet – för att kunna genomföra en säkerhetsutredning på ett opartiskt sätt – i fråga om sin organisation, sin rättsliga struktur och sitt beslutsfattande ska vara oberoende av varje part vars intressen skulle kunna stå i konflikt med den uppgift som det anförtrots.

Exakt vilka konsekvenser kraven på utredningsorganens oberoende kommer att få för den rollfördelning som i dag råder beträffande olycksutredningar på sjöfartsområdet i Sverige (i synnerhet mellan SHK och Transportstyrelsen) är i dagsläget inte helt enkelt att säga. I uppdraget till den särskilda utredaren om det tredje sjösäkerhetspaketet (N 2009:05) ingår dock att föreslå hur ansvaret mellan olika myndigheter bör fördelas och regleras i det fall oklarheter kan komma att upp-

stå om ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter till följd av direktivets och IMO:s regler.

Slutligen bör påpekas att det kommande direktivet även anger vissa ambitioner avseende handläggningstider i olycksutredningar. I artikel 14 anges att berörda utredningsorgan ska göra sitt yttersta för att göra sina slutrapporter – inbegripet slutsatser och eventuella rekommendationer – tillgängliga för allmänheten och särskilt den marina sektorn inom tolv månader från dagen för olyckan. Om slutrapporten inte kan bli klar inom denna tid ska en delrapport offentliggöras inom tolv månader från dagen för olyckan.

2.2.3 Spårbunden trafik

Inom området spårbunden trafik finns inga internationella konventioner eller resolutioner som berör olycksutredningar. Däremot finns på EU-nivå det s.k. järnvägssäkerhetsdirektivet,²⁸ vilket infördes i svensk rätt fr.o.m. den 1 juli 2007. I samband med detta skedde vissa förändringar av den svenska lagstiftningen i syfte att harmonisera den med EU:s järnvägslagstiftning. Som framgått av tidigare avsnitt innebar detta bl.a. att definitionen av allvarlig järnvägsolycka ändrades något jämfört med tidigare lagstiftning och att ansvarsfördelningen mellan Statens haverikommission och den ansvariga säkerhetsmyndigheten (vid denna tid Järnvägsstyrelsen) ändrades.²⁹

Enligt EG-direktivet ska alla allvarliga järnvägsolyckor utredas ur säkerhetssynpunkt. Med ”allvarlig olycka” avses (enligt artikel 3) varje form av tågkollision eller tågurspårning som resulterar i att minst en person dödas eller att minst fem personer skadas allvarligt, eller i omfattande skador på rullande materiel, infrastruktur eller miljön, och varje annan liknande olycka med uppenbara konsekvenser för regleringen av järnvägssäkerheten eller säkerhetshanteringen. Med omfat-

²⁸ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

²⁹ Eftersom lagen om undersökning av olyckor, utöver järnvägsolyckor, redan omfattade olyckor även avseende tunnelbana och spårväg beslutades i Sverige att direktivets krav avseende olycksundersökningar skulle gälla även sådan trafik.

tande skador avses skador vars kostnad utredningsorganet omedelbart kan uppskatta till sammanlagt minst 2 miljoner euro.

Allvarliga olyckor ska enligt direktivet utredas av ett permanent organ, som är självständigt i förhållande till aktörerna inom järnvägssektorn, inklusive ansvarig säkerhetsmyndighet.

Förutom allvarliga olyckor *får* utredningsorganet även utreda sådana olyckor eller tillbud som under något annorlunda omständigheter skulle ha kunnat leda till allvarliga olyckor. Det är utredningsorganet som bestämmer om en utredning av en sådan olycka eller ett sådant tillbud ska genomföras. I beslutet ska beaktas olyckans eller tillbudets omfattning, om olyckan eller tillbudet utgör en del av en serie olyckor eller tillbud av betydelse för systemet som helhet, olyckans eller tillbudets inverkan på järnvägssäkerhet på gemenskapsnivå, samt framställningar från infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag, säkerhetsmyndigheten eller medlemsstaterna.

I den proposition där den svenska lagändringen föreslogs³⁰ bedömde regeringen att Statens haverikommission uppfyller de krav som ställs på ett oberoende utredningsorgan i järnvägssäkerhetsdirektivet. Direktivets regler bedömdes dock kräva vissa förändringar i relationen mellan SHK och Järnvägsstyrelsen. För att ”vara på den säkra sidan” (s. 54) vad gäller kravet på oberoende föreslogs bl.a. att den reglering i förordningen om undersökning av olyckor som gav Järnvägsstyrelsen en skyldighet att ställa sina anställda till SHK:s förfogande skulle tas bort. Vidare framtogs Järnvägsstyrelsen uppgiften att utföra undersökningar av mindre allvarliga olyckor, som man tidigare haft. Detta då sådana händelser, enligt den utredning som föregick propositionen,³¹ ansågs falla under direktivets reglering och därmed under det oberoende utredningsorganets primära ansvarsområde. Från och med den 1 juli 2007 har Statens haverikommission således ensamt ansvar för att utreda järnvägsolyckor med stöd av lagen om undersökning av olyckor.

I direktivet (artikel 23) anges också att utredningsorganet efter avslutad utredning ska offentliggöra sin slutrapport ”snarast möjligt, vanligen senast tolv månader efter det att händelsen inträffade”.

³⁰ Prop. 2006/07:45.

³¹ Ds 2005:56.

3 SHK:s verksamhet

I detta kapitel beskrivs verksamheten vid Statens haverikommission. Först behandlas verksamhetens innehåll, dvs. arbetsuppgifter, verksamhetsstatistik m.m. (3.1). Därefter redogörs för SHK:s ekonomiska utveckling (3.2) samt organisation och personal (3.3).

3.1 Verksamhetens innehåll

3.1.1 Uppgifter och mål enligt instruktion och regleringsbrev

Statens haverikommission är en myndighet under Försvarsdepartementet. Regeringens styrning av verksamheten i instruktion och regleringsbrev är relativt kortfattat formulerad.

- Enligt myndighetens instruktion³² är SHK:s uppgifter att genomföra undersökningar enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor och att samarbeta med berörda säkerhetsmyndigheter i deras olycksförebyggande verksamhet.
- I regleringsbrevet för innevarande år³³ har regeringen angivit följande mål för verksamheten: Handläggningstiden för haveriutredningar ska begränsas till högst tolv månader.

3.1.2 Hur bedrivs SHK:s olycksundersökningar?

SHK arbetar med att undersöka allvarliga olyckor och tillbud till olyckor i syfte att bl.a. förbättra säkerheten. Verksamheten omfattar alla samhällsområden, men tyngdpunkten ligger på transportområdet. SHK har haft ansvar för att utreda olyckor på luftfartsområdet sedan myndigheten bildades år 1978. I samband med tillkomsten av lagen om undersökning av olyckor vidgades SHK:s ansvar år 1990 till att genomföra olycksundersökningar även inom sjöfart, järnvägstrafik och andra områden.

³² Förordning (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission.

³³ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens haverikommission.

De olycksundersökningar SHK bedriver kan grovt sett delas in i fyra faser: *initiering, faktainsamling, bearbetning och analys* samt *rapport*. I det följande beskrivs dessa fyra faser. Syftet med beskrivningen, som i första hand bygger på skriftligt material från SHK,³⁴ är att söka *konkretisera* verksamhetens innehåll. De formella krav och befogenheter som gäller för verksamheten har däremot beskrivits i kapitel 2.

Initiering av utredningen

SHK har ständig beredskap för att ta emot underrättelser om olyckor och tillbud (på det sätt som beskrivits i avsnitt 2.1.4) och för att vid behov påbörja undersökningar av sådana händelser.

När Statens haverikommission mottagit en anmälan om en olycka eller ett tillbud görs en initial bedömning av om händelsen är av sådant slag att SHK bör inleda en undersökning. Som framgått av avsnitt 2.1.2 anger lagen om undersökning av olyckor kriterier för när en inträffad olycka, eller ett tillbud till en olycka, ska undersökas. Kriterierna, som specificeras för de fyra sakområdena luftfartsolyckor, sjöolyckor, järnvägsolyckor (inklusive tunnelbana och spårväg) samt vägtrafikolyckor och andra allvarliga olyckor, utgår från händelsernas svårighetsgrad. Allvarligare olyckor (liksom tillbud), av viss angiven svårighetsgrad, är obligatoriska för SHK att undersöka.

Om SHK bedömer det vara påkallat från säkerhetssynpunkt, och det finns särskilda skäl, ska undersökningar även vidtas av olyckor och tillbud som inte är så pass allvarliga att de kvalificerar sig för det obligatoriska området. Enligt vad SHK uppgivit till Statskontoret omfattar utredningsverksamheten dock i dag nästan helt olyckor och tillbud som är att hänföra till det obligatoriska området. Samtidigt har SHK betonat att mindre allvarliga olyckor och tillbud inte schablonmässigt avfärdas, utan det görs en initial bedömning av utredningsbehovet i varje enskilt ärende som inkommer till SHK.

Om en undersökning ska inledas ska SHK bl.a. underrätta berörda intressenter om att så sker (se beskrivning av förfarandet för underrättelser i avsnitt 2.1.4). Av SHK:s instruktion framgår att i de undersök-

³⁴ SHK:s informationsbroschyr, Statens haverikommission (2000), samt de särskilda verksamhetshandböcker som SHK har utarbetat som stöd för arbetet med olycksundersökningar på olika sakområden, Statens haverikommission (2007b, 2008b och 2009c).

ningar myndigheten genomför med stöd av lagen om undersökning av olyckor ska myndighetschefen eller en haveriutredare som är jurist och har domarerfarenhet fungera som ordförande. Det är också jourhavanden ordförande som fattar beslut om att en undersökning ska inledas.

Ordföranden har det övergripande ansvaret och fattar – i samråd med berörd avdelningschef – de strategiska besluten om att utreda en olycka eller ett tillbud samt utredningens omfattning och vilka resurser den ska tilldelas. Det dagliga arbetet med utredningen sköts däremot av en av ordföranden utsedd utredningschef, som fungerar som projektledare, samt eventuella ytterligare haveriutredare som knyts till utredningen. Ofta anlitar SHK också extern expertis på konsultbasis i utredningsarbetet.

Kopplat till utredningen kan också finnas andra personer. Till exempel utser den berörda säkerhetsmyndigheten regelmässigt en s.k. koordinator, som svarar för kontakterna med SHK och för säkerhetsmyndighetens interna samordning. I en utredning som SHK bedriver kan även medverka s.k. ackrediterade representanter från andra länder.³⁵

Faktainsamling

Vid allvarigare olyckor besöker SHK olycksplatsen och studerar och dokumenterar denna. Personer som varit inblandade i händelsen och vittnen hörs av SHK. Myndigheten tar även in relevanta uppgifter beträffande t.ex. inblandade transportmedel och om väderleksförhållandena på platsen.

SHK genomför tekniska undersökningar av t.ex. transportmedel och motorer. Om det finns färd- och ljudregistratorer ombord på t.ex. ett flygplan eller ett fartyg (s.k. svarta lådor), tas den informationen fram. SHK har ingen egen laboratorieutrustning utan uppdrar vid behov åt fristående verkstäder och laboratorier inom eller utom landet att göra mer komplicerade tekniska undersökningar. Arbetet görs i närvaro av personal från SHK, eller representant för kommissionen, om tilltron till undersökningen skulle kunna ifrågasättas.

³⁵ En utländsk ackrediterad representant medverkar t.ex. om en flygolycka i Sverige avser ett plan som är registrerat i det berörda landet. På motsvarande sätt förekommer det också att företrädare för SHK medverkar som ackrediterade representanter i olycksundersökningar som genomförs av andra stater.

Vidare inhämtar SHK information om hur säkerhetsarbetet fungerat hos den organisation som är operativt och/eller tekniskt ansvarig för den olycksdrabbade verksamheten.

Sammanfattningsvis kan sägas att fakta samlas in beträffande *människa, teknik och organisation*. SHK:s beteendevetenskapliga kompetens har för övrigt förstärkts på senare år. Vid de kontakter Statskontoret haft med såväl SHK som andra aktörer har tämligen samfällt framförts att bl.a. den ökade beteendevetenskapliga kompetensen har medfört att SHK i dag gör mer kvalificerade och komplexa olycksundersökningar än tidigare.

I slutet av faktainsamlingsfasen håller SHK ett *haverisammanträde* där framkomna fakta presenteras. Intressenter som är berörda av händelsen inbjuds att delta.³⁶ Även företrädare för intresseorganisationer och för samhällets räddningstjänst brukar bjudas in.

Bearbetning och analys

I nästa fas bearbetar och analyserar SHK de fakta som framkommit för att kunna fastställa orsaken eller den sannolika orsaken till händelsen. SHK försöker också finna bakomliggande och bidragande orsaker. Detta arbete omfattar även en analys av t.ex. säkerhetskulturen i berörda företag och av säkerhetsmyndighetens regelsystem, tillsyn och agerande i övrigt. SHK bedömer även om förändringar behöver vidtas i något avseende, i syfte att förbättra den framtida säkerheten.

Rapport

SHK publicerar en rapport över varje undersökning. I rapporten redovisas fakta, analys och slutsatser.

Om det finns behov av det, riktar SHK i rapporten också säkerhetshöjande *rekommendationer* till berörd säkerhetsmyndighet. Det kan handla om olika typer av åtgärder, såsom förbättrad utbildning eller information, förändringar vad gäller tekniska konstruktioner och underhållssystem m.m. I många fall krävs förändringar av föreskrifter.

³⁶ Med intressenter avses i detta fall samtliga som är berörda av olyckan, såsom den som blivit skadad genom olyckan, efterlevande till den som avlidit genom olyckan, den som fått egendom skadad genom olyckan, och inblandat transportmedels eller egendoms ägare, innehavare och försäkringsgivare.

SHK har dock inte någon rätt att meddela föreskrifter, utan får endast rekommendera den säkerhetsmyndighet som har sådan rätt att ändra regelsystemet.

Rapporten ställs alltid till berörd säkerhetsmyndighet, men skickas också till alla andra intressenter. SHK:s rapporter finns även tillgängliga för allmänheten och andra intresserade via kommissionens hemsida. SHK följer upp vad som händer med rekommendationerna genom att kräva återrapportering från de berörda säkerhetsmyndigheterna.

3.1.3 Verksamhetsstatistik³⁷

I enlighet med de krav regeringen traditionellt har ställt i regleringsbrevet redovisar SHK i sina årsredovisningar statistik om verksamheten utifrån en indelning i fem områden: civil luftfart, civil sjöfart, spårbunden trafik, militär verksamhet respektive annan verksamhet.³⁸ När Statskontoret i det följande beskriver hur antalet handlagda ärenden m.m. utvecklats över tid används därför denna indelning.

Handlagda ärenden

År 2008 inkom totalt 484 ärenden avseende olyckor eller tillbud till Statens haverikommission. Som framgått ovan görs i varje ärende en initial bedömning av om händelsen är av sådant slag att SHK bör inleda en undersökning. I praktiken leder endast en mindre del av de anmälda ärendena till en undersökning. Under år 2008 inleddes t.ex. 34 undersökningar.

För att illustrera hur ärendevolymen utvecklats över tid visas i figurerna 3.1 till 3.5 nedan antal inkomna ärenden och inledda undersökningar inom de fem sakområdena under perioden 1998–2008. Att, som figurerna visar, antalet inkomna ärenden och inledda undersökningar varierar mellan åren beror delvis på att SHK:s verksamhet är händelsestyrd. Men i vissa fall beror skillnaderna också på att regler och rutiner har förändrats under perioden, på sätt som förklaras närmare i anslutning till berörda figurer.

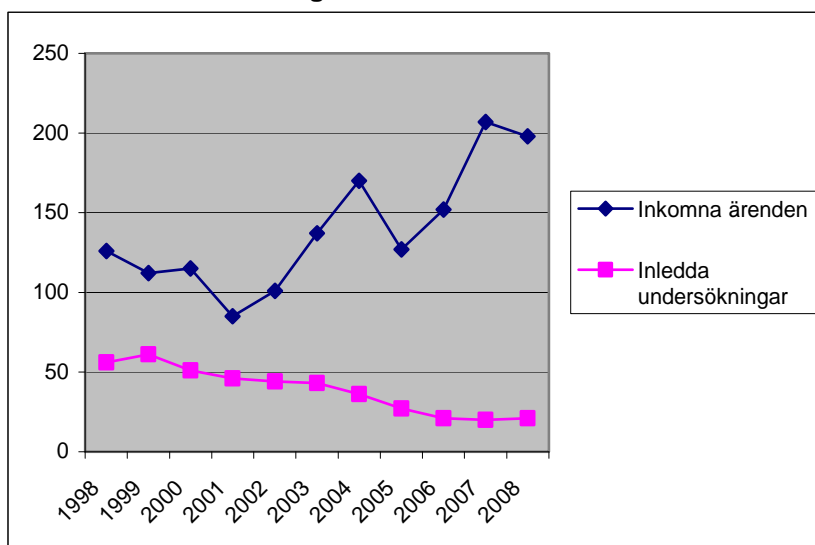
³⁷ Detta avsnitt, liksom de nästkommande 3.2 och 3.3, bygger främst på SHK:s årsredovisningar.

³⁸ I regleringsbrevet för år 2009 har dock kravet på att återrapporteringen till regeringen ska ske med just denna indelning tagits bort.

Vidare bör sägas, som figurerna också visar, att civil luftfart står för en stor andel av både inkomna ärenden och, framför allt, det totala antalet undersökningar. Till exempel avsåg 21 av de 34 olycksundersökningar som inleddes år 2008 civil luftfart. Av övriga 13 undersökningar som inleddes detta år avsåg 5 civil sjöfart och 8 spårbinden trafik, medan inga undersökningar inleddes på övriga områden. Samtidigt bör dock noteras att området civil luftfarts andel av SHK:s totala kostnader är mindre än dess andel av antalet inledda undersökningar. Således stod civil luftfart exempelvis år 2008 för 42 procent av kommissionens totala kostnader (se vidare avsnitt 3.2, tabell 3.5).

Som kommentar till figurerna bör även sägas att SHK inte särredovisar tillbud – i siffrorna i figurerna ingår således både olyckor och tillbud. Anledningen är främst att det, enligt SHK, ofta är en slump om en händelse får sådana konsekvenser att den enligt lagstiftningen ska bedömas som olycka eller tillbud. I många fall finns det vid en mindre olycka också omständigheter som gör att det samtidigt är fråga om ett tillbud till en större, allvarlig olycka.

Figur 3.1 Civil luftfart – inkomna ärenden och inledda undersökningar åren 1998–2008



Som framgår av figur 3.1 har antalet inkomna ärenden på området civil luftfart varierat över den studerade perioden, från som lägst 85 ärenden år 2001, till som mest 207 ärenden år 2007. Att döma av de förklaringar som ges i SHK:s årsredovisningar torde detta i första hand spegla att antalet olyckor och tillbud varierar slumpmässigt mellan olika år. Därtill kan det möjligen ha skett en trendmässig ökning av olyckor vid nöjesflygning med hängglidare, flygskärmar o.d., eftersom sådan verksamhet har ökat under senare år.

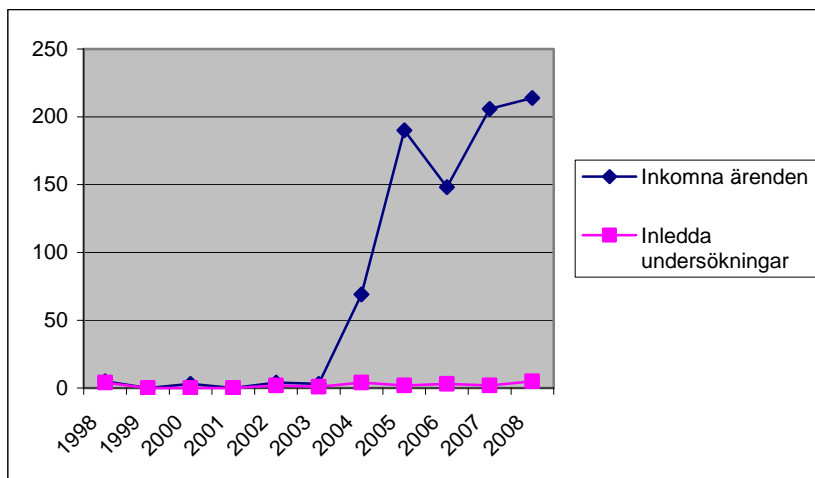
Att antalet inledda undersökningar har minskat under de senaste åren beror enligt SHK främst på att verksamheten avseende civil luftfart formellt har skiftat fokus från år 2006 och framåt. När det gäller vilka luftfartsolyckor och tillbud som ska undersökas följer SHK gällande internationella bestämmelser i Chicagokonventionens annex 13 (se avsnitt 2.2.1 för en beskrivning av detta). Konventionen gäller dock inte för andra luftfartyg än sådana för vilka s.k. luftvärdighetsbevis utfärdats. SHK:s skyldighet att utreda allvarliga olyckor eller tillbud till sådana olyckor inskränktes därför i svensk lag fr.o.m. den 1 april 2006. Innebörden av detta är att SHK endast ska vidta utredningar av allvarliga olyckor och tillbud avseende luftfartyg med en totalvikt av högst 2 250 kg vilka inte ska ha luftvärdighetsbevis (detta inkluderar flygskärmar, hängglidare och liknande mindre luftfartyg) om en sådan undersökning är av betydelse från säkerhetssynpunkt. Genom denna förändring förutsattes SHK:s resurser på flygområdet i högre grad kunna fokuseras på allvarligare olyckor och incidenter och på yrkesmässig flygverksamhet.³⁹ Enligt vad SHK anför i sina årsredovisningar är utredningar inom den yrkesmässiga luftfarten vanligtvis mer omfattande och mer komplicerade än utredningar inom den icke yrkesmässiga luftfarten – beroende bl.a. på att regelverken är mer komplexa, att det ofta rör sig om stora företag med specifika säkerhetsrutiner och att internationella kontakter regelmässigt behöver tas. Utredningarna berör därför fler människor och kräver enligt SHK betydligt större arbetsinsatser och tar längre tid.

Som framgått av avsnitt 2.1.3 kan SHK i vissa fall överlåta åt andra organ att göra olycksundersökningar, vilket också förekommer då och då. Mest systematiskt sker det avseende undersökningar av olyckor och

³⁹ Prop. 2005/06:12. Att döma av SHK:s årsredovisningar tycks dock motsvarande prioritering i praktiken ha börjat göras redan några år tidigare.

tillbud inom segelflyget, som – med undantag för mycket allvarliga olyckor, med dödlig utgång – oftast överläts åt Svenska segelflygförbundet att utföra.

Figur 3.2 Civil sjöfart – inkomna ärenden och inledda undersökningar åren 1998–2008



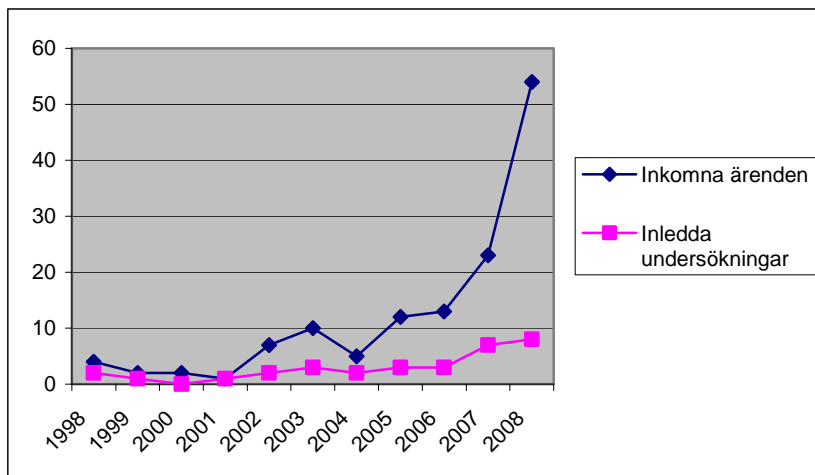
Som framgår av figur 3.2 har antalet inkomna ärenden på området civil sjöfart ökat kraftigt under senare år. Skälet är att samtliga anmälningar om olyckor och tillbud avseende civil sjöfart som inkommer till den ansvariga säkerhetsmyndigheten⁴⁰ sedan hösten 2004 vidarerapporteras till SHK.

Antalet inledda undersökningar har däremot varit relativt konstant under den studerade perioden, t.ex. inledde SHK 4 undersökningar på sjöfartsområdet år 1998 och 5 undersökningar år 2008. Möjligen kan dock en viss ökande tendens skönjas över tid. Uppdelat på de två senaste femårsperioderna har antalet av SHK inledda undersökningar således varit 0, 0, 0, 2, 1 (1999–2003) respektive 4, 2, 3, 2, 5 (2004–2008).

⁴⁰ Tidigare Sjöfartsinspektionen, sedan den 1 januari 2009 Transportstyrelsen.

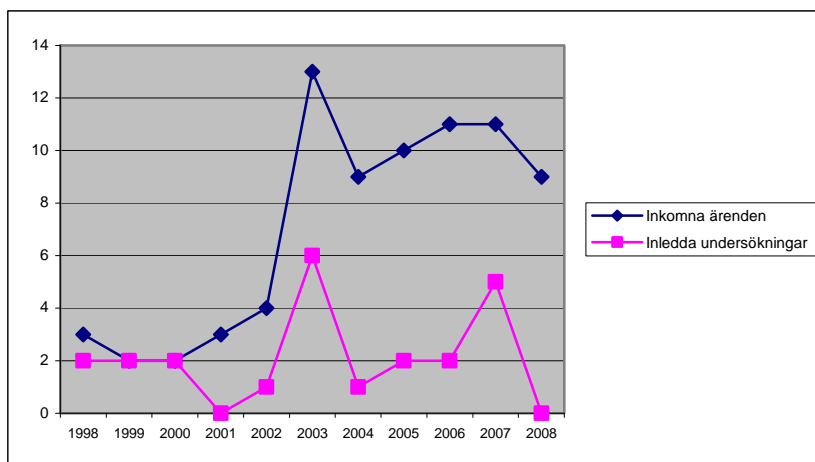
Som framgått av avsnitt 2.2.2 torde också det kommande EG-direktivet om grundläggande principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn (det s.k. olycksutredningsdirektivet) leda till att den i lagen om undersökning av olyckor angivna tröskeln för obligatorisk utredningskyldighet behöver sänkas på sjöfartsområdet. Framöver lär antalet av SHK inledda undersökningar därför komma att öka ytterligare.

Figur 3.3 Spårbunden trafik – inkomna ärenden och inledda undersökningar åren 1998–2008



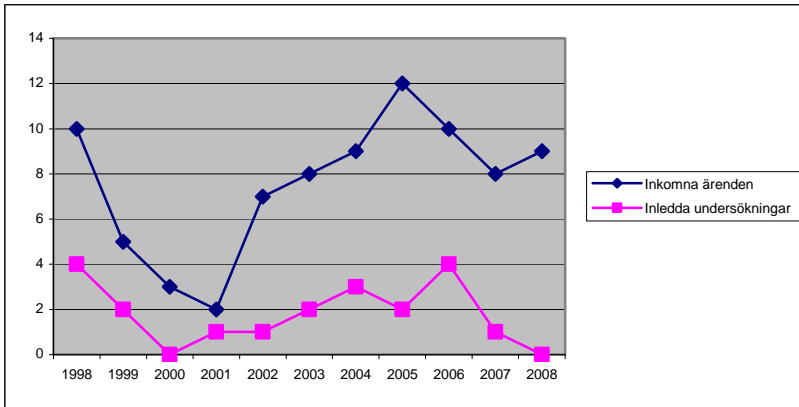
Som framgått av avsnitt 2.1.2 skedde en väsentlig förändring av ansvarsfördelningen beträffande olycksundersökningar inom området spårbunden trafik den 1 juli 2007, i samband med att EU:s järnvägs-säkerhetsdirektiv genomfördes i svensk lagstiftning. Sedan dess är SHK ensamt ansvarig för att enligt lagen om undersökning av olyckor undersöka olyckor och tillbud avseende spårbunden trafik. I samband med genomförandet av EG-direktivet framtogs också dåvarande Järnvägsstyrelsen uppgiften att utföra undersökningar av mindre allvarliga olyckor, som man tidigare haft. Denna förändring förklarar det ökade antalet inkomna ärenden och inledda undersökningar under de senaste åren, som illustreras i figur 3.3.

Figur 3.4 Militär verksamhet – inkomna ärenden och inledda undersökningar åren 1998–2008



Som framgår av figur 3.4 har antalet inkomna ärenden och inledda undersökningar inom det militära området varierat relativt mycket under den studerade perioden, låt vara inom ramen för låga absoluta tal – från som lägst 2 inkomna ärenden (åren 1999 och 2000), till som mest 13 inkomna ärenden (år 2003) respektive från som lägst 0 inledda undersökningar (åren 2001 och 2008), till som mest 6 inledda undersökningar år 2003. Om dessa variationer enbart är slumpmässiga, eller även kan förklaras av andra omständigheter, går dock inte att utläsa ur SHK:s årsredovisningar.

Figur 3.5 Annan verksamhet – inkomna ärenden och inledda undersökningar åren 1998–2008



Området ”annan verksamhet” rymmer olyckor av mycket varierad art. Under den studerade perioden har SHK t.ex. utrett större bränder, allvarliga vägtrafikolyckor, kemikalie- och gasutsläpp, olyckor med linbanor och på tivolin, stora jordskred, vissa dykolyckor m.m.

Enligt vad SHK anger i sina årsredovisningar är utredningarna inom denna kategori i princip alltid av allvarlig art, där det från säkerhets-synpunkt finns särskilda skäl att genomföra en utredning. Undersökningarna är också sinsemellan mycket olikartade och bedrivs ofta på områden som är nya för SHK. Ofta handlar det om en typ av händelser som inte utretts tidigare eller inte utretts under lång tid. Vanligen krävs inledningsvis en noggrann undersökning av var man kan hitta bästa möjliga expertis på aktuella områden. Ofta blir det också fråga om att analysera en betydande räddningsinsats. Denna typ av utredningar blir således regelmässigt såväl omfattande som komplicerade.

I vilken mån variationerna i antal inkomna ärenden och inledda undersökningar, som speglas i figur 3.5, enbart är slumpmässiga, eller även kan förklaras av andra omständigheter, går inte att utläsa ur SHK:s årsredovisningar.

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret särskilt överväga vilken roll SHK bör ha på vägområdet. Som framgått av avsnitt 2.1.2 under-

söker SHK på vägtrafikområdet normalt endast en vägtrafikolycka om den har inträffat inom yrkesmässig trafik och flera personer har skadats allvarligt eller omkommit. I praktiken gör SHK ett begränsat antal utredningar på vägtrafikområdet – under 2000-talet har det i genomsnitt handlat om 1–2 per år. Ett flertal av dessa har avsett utredningar av större bussolyckor.

Handläggningstider, fastställande av olycksorsak samt rekommendationer

För SHK:s verksamhet gäller som mål att handläggningstiden för haveriutredningar ska begränsas till högst 12 månader. Under 2000-talet har detta mål dock tidvis varierat något mellan olika områden.⁴¹

Av SHK:s årsredovisningar framgår handläggningstider för de rapporter som slutförts under berört verksamhetsår. Allmänt sett kan sägas att SHK under 2000-talet haft svårt att nå upp till de mål regeringen satt för handläggningstiderna. På området civil luftfart har SHK endast ett år under 2000-talet (2001) nått det vid tiden gällande målet för handläggningstid. År 2008 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden till 14,2 månader i de rapporter som lämnades på området civil luftfart. På övriga områden (civil sjöfart, spårbunden trafik, militär verksamhet samt annan verksamhet) har, som framgått av figurerna ovan, så pass få utredningar gjorts per år att det knappast är meningsfullt att räkna ut genomsnittlig handläggningstid. Däremot kan av årsredovisningarna utläsas att SHK inom dessa områden, sett till hela 2000-talet, nådde de vid tiden gällande målen för handläggningstid i ca 25 procent av de undersökningar som slutfördes. Måluppfyllelsen har dock ökat de senaste åren – under åren 2007 och 2008 nåddes de vid tiden gällande målen för handläggningstid inom områdena civil sjöfart, spårbunden

⁴¹ För området civil luftfart gällde t.ex. till och med år 2005 att den genomsnittliga handläggningstiden skulle vara högst 6 månader. I takt med att fokus i utredningsverksamheten i högre grad lagts på yrkesmässig flygverksamhet, har dock detta mål gradvis höjts, eftersom sådana utredningar vanligtvis är mer omfattande och komplicerade än utredningar inom den icke yrkesmässiga luftfarten. Först höjdes målet till 9 månader, och nu gäller 12 månader. För övriga områden har målet för handläggningstiden varit 12 månader under hela 2000-talet – med undantag för att målet på området militär verksamhet sattes till 9 månader under åren 2005–2007. Enligt uppgift från Forsvarsdepartementet etablerades den enhetliga nivån 12 månader bl.a. i syfte att harmonisera de nationella kraven med vad som anges i de internationella konventioner och EG-direktiv som inom vissa områden indirekt styr SHK:s verksamhet.

trafik, militär verksamhet samt annan verksamhet i knappt 40 procent av de slutförda undersökningarna.

Som framgått av avsnitt 2.1.1 är ett av syftena med SHK:s olycksundersökningar att så långt som möjligt klarlägga såväl händelseförloppet och orsaken till händelsen som skador och effekter i övrigt. Att döma av SHK:s årsredovisningar uppfylls detta syfte i allmänhet. SHK publicerar en rapport över varje undersökning. I tabell 3.1 visas – samlat för samtliga fem sakområden – hur många slutrapporter som Statens haverikommission redovisat under åren 1998 till 2008 och i hur stor andel av dessa SHK bedömt att man funnit den sannolika orsaken till den undersökta händelsen. Som framgår av tabellen har denna andel varierat mellan 95 och 100 procent.

Tabell 3.1 Totalt antal slutrapporter samt andel av dessa där sannolik olycksorsak har kunnat fastställas åren 1998–2008

	<i>Antal slutrapporter</i>	<i>Andel där sannolik olycksorsak fastställs</i>
1998	64	98 %
1999	62	100 %
2000	62	100 %
2001	55	100 %
2002	30	100 %
2003	55	98 %
2004	41	98 %
2005	38	95 %
2006	30	97 %
2007	38	95 %
2008	27	100 %

Som framgår av tabellen har antalet slutrapporter som SHK producerar minskat under det senaste decenniet, från 64 stycken år 1998 till 27 stycken år 2008. Detta torde i stort sett helt kunna förklaras med att verksamheten avseende civil luftfart formellt skiftade fokus från år 2006 och framåt – mot att färre, men mer komplexa utredningar görs. Som framgått ovan innebär denna inriktningsförändring att SHK:s resurser på flygområdet i högre grad fokuseras på allvarligare olyckor och tillbud och på yrkesmässig flygverksamhet. Olyckor med mindre luftfartyg (t.ex. flygskärmar och hängglidare), som antalsmässigt står för en relativt stor andel av luftfartsolyckorna, utreds numera endast om en sådan undersökning är av betydelse från säkerhetssynpunkt.

I slutrapporterna riktar SHK, om det finns behov av det, säkerhets-
höjande rekommendationer till berörd säkerhetsmyndighet. I SHK:s
årsredovisningar visas i vilken mån berörda myndigheter genomför de
rekommendationer SHK lämnar. Att döma av årsredovisningarna är
det endast i undantagsfall som rekommendationerna inte hörsammas.

3.2 Ekonomisk utveckling m.m.

Statens haverikommission har inget eget anslag, utan finansieras via de
myndigheter som ansvarar för tillsynen och utfärdar föreskrifter på de
områden där SHK utför haveriundersökningar. Finansieringen består
dels av en ram för förvaltningskostnader (löner, lokalkostnader m.m.)
som fastställs i SHK:s regleringsbrev, dels av avgifter för särskilda
utredningskostnader för olycksutredningarna, i form av exempelvis
extern expertis som anlitas på konsultbasis, särskilda undersökningar
och laboratorieförsök som vidtas m.m.

Från och med år 2009 finansierar Transportstyrelsen, Myndigheten för
samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Försvarsmakten SHK:s
verksamhet. Av ramen för förvaltningskostnader ska, enligt SHK:s
regleringsbrev, Transportstyrelsen stå för ca 73 procent år 2009, MSB
för ca 16 procent och Försvarsmakten för ca 11 procent. De särskilda
utredningskostnaderna i enskilda utredningar betalas av den av de tre
myndigheterna som utredningen ifråga berör. Både förvaltningsutgifter
och särskilda utredningsutgifter ska månadsvis faktureras de betal-
ningsansvariga myndigheterna. Inkomsterna disponeras av SHK.

I tabell 3.2 nedan visas hur SHK:s totala kostnader samt fördelningen
mellan förvaltningskostnader och särskilda utredningskostnader har
utvecklats mellan åren 1998 och 2008. För jämförelsens skull visas de
totala kostnaderna både som löpande priser och i 2008 års priser. I
tabellen anges också hur mycket regeringen fastställt för förvaltnings-
kostnader i regleringsbrevet för år 2009.

Tabell 3.2 Totala kostnader samt fördelning mellan förvaltningskostnader och särskilda utredningskostnader åren 1998–2008 (miljoner kronor; avrundningsfel förekommer)

	<i>Totala kostnader (löpande priser)</i>	<i>Totala kostnader (2008 års priser)</i>	<i>– ram för förvaltningskostnader (löpande priser)</i>	<i>– särskilda utredningskostnader (löpande priser)</i>
1998	10,7	12,5	8,4	2,4
1999	11,5	13,4	8,9	2,6
2000	13,6	15,7	9,8	3,8
2001	12,7	14,2	9,3	3,4
2002	11,9	13,1	9,7	2,2
2003	15,1	16,4	12,6	2,6
2004	20,0	21,6	13,9	6,1
2005	20,9	22,4	13,8	7,1
2006	27,6	29,1	19,9	7,6
2007	35,8	37,0	20,9	14,9
2008	33,9	33,9	22,2	11,7
2009 (RB)	-	-	25,2	-

Som framgår av tabellen har ramen för förvaltningskostnader kontinuerligt ökat under den studerade perioden. Även de särskilda utredningskostnaderna har trendmässigt varit i ökande under perioden. Till följd av verksamhetens händelsestyrda karaktär finns dock i detta fall en viss slumpmässig variation mellan olika år.

Ökningen av SHK:s totala kostnader har skett samtidigt som antalet slutrapporter som kommissionen producerar har minskat (från 64 stycken år 1998 till 27 stycken år 2008), av skäl som framgått i anslutning till tabell 3.1 ovan. Att verksamhetens totala kostnader har ökat förklaras delvis av att SHK har fått utökade arbetsuppgifter på några områden. Detta gäller framför allt för området spårbunden trafik där SHK sedan den 1 juli 2007 – då EU:s järnvägssäkerhetsdirektiv genomfördes i svensk lagstiftning – är ensamt ansvarig för att undersöka olyckor och tillbud enligt lagen om undersökning av olyckor. Men i viss mån gäller det även sjöfartsområdet. En annan orsak till kostnadsökningen torde vara att SHK, att döma av våra intervjuer, i dag gör mer kvalificerade och komplexa – och därmed sannolikt inte sällan mer resurskrävande – olycksundersökningar än tidigare. Detta bl.a. som en följd av att SHK under senare år alltmer har kommit att

betona samspelet mellan mänskliga, tekniska och organisatoriska faktorer, inom s.k. MTO-analyser.

I sammanhanget bör påpekas att SHK i sitt budgetunderlag för perioden 2010–2012⁴² har begärt ökade resurser – för år 2010 begärs att SHK ska anvisas en ram på 41,1 miljoner kronor för förvaltningskostnader, att jämföra med 25,2 miljoner kronor år 2009. Den föreslagna ökningen motiveras i första hand med att Sveriges förpliktelser gentemot EU och andra internationella organisationer sägs kräva att antalet anställda olycksutredare ökar. Bland annat hänvisar SHK i budgetunderlaget till att den internationella luftfartsorganisationen ICAO under år 2008 har gjort en revision av hur Sverige lever upp till de konventionsförpliktelser som staten har på luftfartsområdet.⁴³ I ICAO:s revision påpekas att antalet anställda utredare för civila luftfartsolyckor är för litet hos SHK, vilket resulterar i att handläggningstiderna inte motsvarar de internationella kraven. ICAO:s revision ledde även till en anmärkning om att SHK bör ha bättre möjligheter att förvara vrak och vrakdelar. Vidare hänvisar SHK i budgetunderlaget bl.a. till att de krav som – till följd av EU:s säkerhetsdirektiv på järnvägsområdet – ställs beträffande olycksutredningar på området spårbunden trafik medför ett större behov av anställd personal än vad som tidigare förutsetts. Likaså bedömer SHK att EU:s kommande olycksutredningsdirektiv på sjöfartsområdet leder till behov av nyrekryteringar. Vidare inkluderar budgetunderlaget äskande om medel för vissa nyrekryteringar på vägområdet och det militära området, vilka inte är internationellt reglerade, samt för ändamål som kan ses som följd effekter av en växande organisation, såsom något fler administrativa tjänster, större lokalyta och behov av utbildning, utrustning, möbler m.m. för nyanställda. Av den ökning på ca 16 miljoner kronor, som föreslås för år 2010 jämfört med år 2009, avser ca 85 procent löner, inklusive sociala kostnader, för nyanställda.

Större delen av äskandet i budgetunderlaget för perioden 2010–2012 avser resurser som SHK anser sig behöva för att till fullo kunna utföra arbetsuppgifter som kommissionen redan har. Såvitt Statskontoret kan bedöma av budgetunderlaget är det endast på sjöfartsområdet som be-

⁴² Statens haverikommission (2009a).

⁴³ International Civil Aviation Organization (2009).

gäran om ökade resurser avser uppgifter som SHK förväntar sig att få i framtiden. Detta till följd av den tvingande IMO-kod som införs från den 1 januari 2010 och i synnerhet EU:s s.k. olycksutredningsdirektiv, som ska vara infört i svensk rätt senast i juni 2011 (se avsnitt 2.2.2 för en beskrivning av dessa dokument). Omkring 75 procent av budgetunderlagets äskande förefaller avse arbetsuppgifter som SHK redan har och ca 25 procent kommande uppgifter. Vidare kan sägas att merparten av budgetunderlagets äskande avser verksamhet som är direkt hänförlig till de internationella krav som finns på områdena luftfart och järnväg och är under införande på sjöfartsområdet – uppskattningsvis är åtminstone två tredjedelar av den arten.

Den största delen av SHK:s kostnader utgörs av personalkostnader, främst löner. Till denna post hör dock även t.ex. traktamenten i samband med olycksutredningar. I tabell 3.3 nedan visas, för åren 2001 till 2008, hur SHK:s totala kostnader fördelat sig mellan personal-, lokal- och övriga kostnader. Skälet till att personalkostnadernas andel minskat under åren 2007 och 2008 torde, att döma av SHK:s årsredovisningar, främst vara att flera olycksutredningar under dessa år har varit särskilt omfattande och krävt att kostnadskrävande, externa expertutredningar gjorts. Därmed har alltså de särskilda utredningskostnaderna varit ovanligt stora dessa år.

Tabell 3.3 Olika kostnadsslags andel av SHK:s totala kostnader åren 2001–2008 (kostnader i löpande priser och miljoner kronor)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Totala kostnader, varav:</i>	12,7	11,9	15,1	20,0	20,9	27,6	35,8	33,9
– <i>personalkostnader</i>	64 %	68 %	66 %	64 %	61 %	62 %	53 %	56 %
– <i>lokalkostnader</i>	6 %	7 %	7 %	5 %	5 %	5 %	4 %	4 %
– <i>övrigt</i>	30 %	25 %	27 %	31 %	34 %	33 %	43 %	40 %

SHK har nyligen (den 1 april 2009) infört ett system för tidredovisning. Under perioden april–september 2009 har personalens arbetstid fördelat sig i enlighet med tabell 3.4 nedan.

Tabell 3.4 Personalens arbetstid fördelad på olika aktiviteter, april–september 2009 (procent av arbetstid; avrundningsfel förekommer)

	<i>Samtliga medarbetare</i>	<i>Haveriutredare</i>
<i>Utredningsverksamheten</i>	53 %	57 %
<i>Övrigt säkerhetsarbete</i>	9 %	11 %
<i>Kompetensutveckling</i>	4 %	5 %
<i>Ledning och styrning, inkl. interna möten</i>	10 %	10 %
<i>Kvalitetsledning</i>	2 %	2 %
<i>Administration</i>	15 %	6 %
<i>Övrigt</i>	8 %	9 %

Som framgår av tabellen lägger SHK:s haveriutredare 57 procent av sin arbetstid på utredningsverksamheten – enligt vad SHK framfört till Statskontoret avser denna post tid som är direkt hänförlig till en specifik utredning. Vidare lägger haveriutredarna 11 procent av sin arbetstid på övrigt säkerhetsarbete, vilket enligt SHK bl.a. avser kontakter med berörda säkerhetsmyndigheter, internationella kontakter (inklusive EU) samt nationell och internationell omvärldsbevakning. Sammantaget talar detta, enligt Statskontorets bedömning, för att SHK:s haveriutredare har ett tydligt fokus på kommissionens kärnverksamhet.

Som framgått av avsnitt 3.1.2 redovisar SHK i sina årsredovisningar statistik om verksamheten utifrån en indelning i fem områden: civil luftfart, civil sjöfart, spårbunden trafik, militär verksamhet respektive annan verksamhet. I tabell 3.5 nedan visas hur de olika sakområdenas andel av SHK:s totala kostnader har utvecklats under åren 2001 till 2008.

Tabell 3.5 Olika sakområdenas andel av SHK:s totala kostnader åren 2001–2008 (kostnader i löpande priser och miljoner kronor; avrundningsfel förekommer)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Totala kostnader, varav:</i>	12,7	11,9	15,1	20,0	20,9	27,6	35,8	33,9
<i>– civil luftfart</i>	46 %	56 %	54 %	48 %	36 %	37 %	37 %	42 %
<i>– civil sjöfart</i>	7 %	10 %	11 %	14 %	12 %	11 %	9 %	9 %
<i>– spårbunden trafik</i>	4 %	7 %	6 %	8 %	19 %	20 %	16 %	17 %
<i>– militär verksamhet</i>	17 %	13 %	12 %	14 %	15 %	14 %	20 %	18 %
<i>– annan verksamhet</i>	24 %	13 %	18 %	18 %	19 %	17 %	17 %	14 %

I avsnitt 3.1.2 visades att området civil luftfart står för en stor andel av såväl de ärenden som inkommer till SHK som det totala antalet undersökningar myndigheten genomför. Av förklarliga skäl härrör därmed också, som tabell 3.5 visar, den största delen av SHK:s kostnader från området civil luftfart.

Under den studerade perioden har dock ett visst skifte skett, i så måtto att andelen för civil luftfart tycks ha minskat något och att framför allt andelen för området spårbundet trafik har ökat. Att andelen för spårbundet trafik har ökat är knappast förvånande, med hänsyn till att SHK i samband med att EU:s järnvägssäkerhetsdirektiv genomfördes i svensk lagstiftning den 1 juli 2007 gavs ensamt ansvar för att enligt lagen om undersökning av olyckor undersöka olyckor och tillbud inom detta område.⁴⁴

SHK:s administrativa kostnader

De resurser en organisation avsätter till styrning, samordning och administration till stöd för kärnverksamheten brukar benämnas overheadkostnader eller OH-kostnader. I det följande redogörs för SHK:s OH-kostnader och hur dessa ter sig jämfört med andra myndigheters. I redovisningen har Statskontoret valt att endast fokusera på SHK:s centrala kostnader för administration till stöd för kärnverksamheten, s.k. gemensam overhead.⁴⁵

Som underlag för redovisningen har SHK till Statskontoret angivit sina kostnader för bl.a. övergripande styrning och ledning, central ekonomi och personalhantering och lokalkostnader för år 2008. Enligt SHK var dessa kostnader ca 5,3 miljoner kronor, vilket utgjorde ca 25 procent av detta års ram för förvaltningskostnader. Denna andel ligger i linje med vad som i en studie av Ekonomistyrningsverket (ESV) framkommit om andra myndigheters motsvarande kostnader.⁴⁶ Enligt ESV:s

⁴⁴ Detta skifte avspeglade sig även i att de andelar av SHK:s förvaltningskostnader som de ansvariga myndigheterna (dåvarande Luftfartsstyrelsen och Banverket) skulle stå för ändrades hösten 2005: från 60 till 45 procent för Luftfartsstyrelsen och från 5 till 20 procent för Banverket. Övriga myndigheters andelar påverkades inte.

⁴⁵ Vi har således varken beaktat s.k. mellanoverhead (dvs. kostnader för stödfunktioner på lägre nivå, t.ex. enhetschefers ansvar för att styra och följa upp arbetet och se till att medarbetarna får den information och kompetensutveckling de har behov av) eller s.k. individuell overhead (dvs. de resurser den enskilde använder för egen administration, för att delta i informationsmöten och för kompetensutveckling).

⁴⁶ Ekonomistyrningsverket (2005).

studie, som genomfördes år 2003 och omfattade 49 myndigheter, uppgick myndigheternas gemensamma overhead i genomsnitt till 25 procent av deras totala förvaltningskostnader. Små myndigheter tenderade enligt studien att ha större relativa kostnader för gemensam overhead.

I tabell 3.6 nedan visas hur SHK:s gemensamma overheadkostnader, om 5,3 miljoner kronor år 2008, fördelar sig mellan olika poster – i monetära termer och procentuellt. I tabellen redovisas även motsvarande andelar för andra myndigheter enligt den nämnda ESV-studien.

Tabell 3.6 Gemensam overhead uppdelad på delposter och jämförd med ESV:s studie

	<i>SHK:s kostnad år 2008 (tusentals kronor)</i>	<i>Andel av gemensam OH för SHK</i>	<i>Genomsnittlig andel av gemensam OH för andra myndigheter (ESV:s studie)</i>
<i>Lokalkostnader</i>	1 348	25 %	44 %
<i>Övergripande ledning</i>	790*	15 %	11 %
<i>Ekonomi och personal</i>	2 102**	39 %	13 %
<i>IT-stöd</i>	448	8 %	13 %
<i>Annat</i>	655***	12 %	19 %
<i>Totalt</i>	5 343	100 %	100 %

- * Schablonmässigt beräknad till 50 procent av lönekostnaden för generaldirektören.
- ** Inkluderar kostnader för löner för central ekonomi och personalhantering, ekonomisystem, Kammarkollegiets ekonomiadministrativa arbete och revision.
- *** Inkluderar kostnader för kontorsservice, registratur, reception och telekommunikation.

Som framgår av tabellen är SHK:s kostnader för lokaler, IT och ”annat” låga i jämförelse med vad ESV:s studie visade om andra myndigheter. SHK:s kostnad för ekonomi och personalhantering är däremot betydligt högre än för andra myndigheter.⁴⁷ Kostnaden för övergripande ledning är relativt genomsnittlig jämfört med vad ESV:s stu-

⁴⁷ Enligt vad SHK uppgivit till Statskontoret kan den relativt sett höga kostnaden för ekonomi och personalhantering förklaras av att det i denna post ingår lönekostnader för en administratör som bl.a. har arbetat med intern och extern information, rapportutgivningar, statistikframtagning m.m., och även har fungerat som stöd till avdelningarna vid hög arbetsbelastning.

die visade om andra myndigheter.⁴⁸ Sammantaget framstår resurserna som SHK avsätter för styrning, samordning och administration till stöd för kärnverksamheten som relativt genomsnittliga i jämförelse med andra myndigheter.

3.3 Organisation och personal

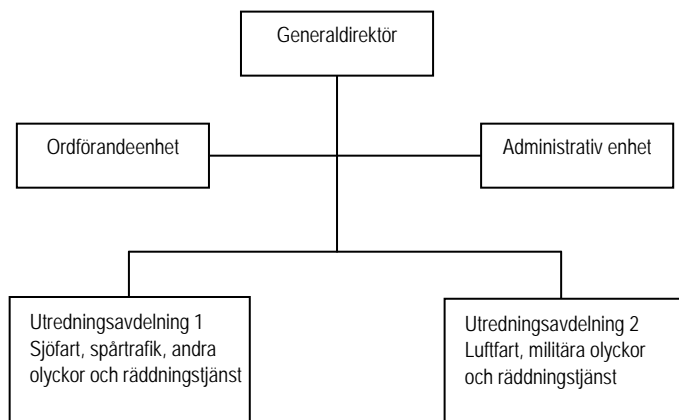
Statens haverikommission är ett enrådighetsverk, vilket innebär att myndigheten leds av en chef (generaldirektören) som inför regeringen ensam bär ansvaret för SHK:s verksamhet. Myndigheten har varken någon styrelse eller något insynsråd e.d. kopplat till sig.

Statens haverikommission har för närvarande (oktober 2009) 22 anställda, varav 18 haveriutredare (inklusive generaldirektören och två personer som är erfarna domare) samt 4 personer med administrativa arbetsuppgifter. Antalet årsarbetskrafter (åa) uppgår f.n. till 19,7 åa, varav 16,3 åa avser haveriutredare och 3,4 åa administration. Utöver den administration SHK själv står för hanteras också stora delar av det ekonomiadministrativa arbetet i dag av Kammarkollegiet.

SHK:s organisation framgår av figur 3.6 nedan. Som kommentar till figuren kan sägas att antalet haveriutredare i stort sett är jämnt fördelat mellan de två utredningsavdelningarna.

⁴⁸ Uppgiften är dock osäker då den är schablonberäknad och endast avser kostnaden för generaldirektörens ledningsarbete. Eventuellt bör även kostnaden för det ledningsarbete som genomförs av avdelningscheferna på myndigheten medräknas. Vid en så liten myndighet som SHK:s är det dock osäkert om denna form av administrativt arbete ska räknas in i gemensam overhead eller i s.k. mellanoverhead, dvs. kostnader för stödfunktioner på lägre nivå.

Figur 3.6 Statens haverikommissions organisation



SHK:s organisation har genomgått vissa förändringar under år 2009. Den 1 mars infördes ordförandeenheten. Tidigare var de två personer som, förutom generaldirektören, är jurister med domarerfarenhet chefer för var sin utredningsavdelning.⁴⁹ I dag utgör dessa två personer en särskild enhet. Som chefer för utredningsavdelningarna har istället inträtt två mer operativt inriktade haveriutredare. Den 1 oktober infördes även en särskild administrativ enhet, som tidigare utgjorde GD-stab.

Under 2000-talet har personalsammansättningen gradvis förändrats, i den bemärkelsen att haveriutredarna tidigare till ca två tredjedelar utgjordes av s.k. arvodesanställda. De arvodesanställda var inte – som traditionellt fastanställda – kontinuerligt närvarande vid arbetsplatsen, utan ryckte in när deras tjänster behövdes i någon haveriutredning. Ersättningen till de arvodesanställda utgick i form av dels ett mindre månatligt arvode och dels betalning för nedlagd arbetstid när de faktiskt deltog i utredningar. Andelen arvodesanställda har successivt sjunkit och är nu nere på noll. I dag utgörs SHK:s personalstyrka således helt av fast anställda.

⁴⁹ Av SHK:s instruktion framgår att i de undersökningar myndigheten genomför med stöd av lagen om undersökning av olyckor ska myndighetschefen eller en haveriutredare som är jurist och har domarerfarenhet fungera som ordförande.

Ett väsentligt skäl till att SHK har frångått systemet med arvodesanställda – vilka ofta utförde tjänsterna åt SHK vid sidan av andra, ordinarie arbeten eller andra uppdrag – är att denna anställningsform bedömdes leda till längre handläggningstider i utredningarna än då de genomförs av fast anställda. Detta till följd av t.ex. längre ledtider, svårigheter att samtidigt koncentrera sig på olika arbeten m.m.

Utöver de fastanställda haveriutredarna anlitar SHK även – vilket myndigheten för övrigt alltid har gjort – regelbundet extern expertis på konsultbasis i de olika utredningarna. I dessa fall rör det sig alltså om fristående konsulter, som inte är anställda av SHK. Ofta handlar det om experter med specialistkompetens av ett slag som det inte anses rimligt att SHK upprätthåller kontinuerligt, men som behöver anlitas för att besvara sådana frågor av mycket specialiserad teknisk eller annan karaktär som inte sällan uppstår i haveriutredningarna. I vissa fall anlitar SHK dock även utomstående konsulter för att driva haveriutredningar. Den senare typen av konsulter behöver inte sällan – på SHK:s bekostnad – utbildas för att kunna leva upp till de krav som ställs på haveriutredare i bl.a. de internationella regelverk som gäller på området.

Vilken personalsammansättning SHK ska ha preciseras detaljerat i myndighetens instruktion.⁵⁰ Den bild Statskontoret fått i utredningen – utifrån SHK:s budgetunderlag för perioden 2010–2012⁵¹ och våra kontakter med kommissionen – är att dagens personalsammansättning i huvudsak motsvarar de kompetensmässiga krav som ställs i instruktionen. För närvarande fördelar sig kompetensen enligt följande:

- Jurister med domarerfarenhet: tre utredare, inklusive generaldirektören (totalt 2,8 åa).
- Civil luftfart: tre utredare med flygoperativ kompetens och en med flygteknisk (totalt 3,5 åa). Därtill anlitas, enligt SHK, en konsult med flygteknisk kompetens i stor utsträckning som expert, i dennes

⁵⁰ Förordning (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission. Där anges att minst en av haveriutredarna vid myndigheten ska vara jurist och ha domarerfarenhet, och att det i övrigt ska finnas haveriutredare med flygoperativ, flygteknisk, sjöoperativ, sjöteknisk, järnvägsoperativ, järnvägsteknisk och allmän teknisk sakkunskap, sakkunskap inom området befolkningsskydd och räddningstjänst samt beteendevetenskaplig sakkunskap.

⁵¹ Statens haverikommission (2009a).

kontrakt föreskrivs en stor arbetsinsats (2/3-tjänst) och stor tillgänglighet även för uttryckningar för SHK.

- Civil sjöfart: två utredare med operativ kompetens och en med teknisk (totalt 3,0 åa).
- Spårbunden trafik: två utredare med operativ kompetens (totalt 2,0 åa).
- Militär verksamhet: en utredare med flygoperativ och nautisk kompetens (totalt 1,0 åa).
- Befolkningsskydd och räddningstjänst: två utredare (totalt 2,0 åa).
- Beteendevetenskaplig sakkunskap: två utredare (totalt 2,0 åa).
- Allmän teknisk sakkunskap: flera av ovanstående utredare har detta enligt SHK.

Som framgått av avsnitt 3.2 har SHK i sitt budgetunderlag för perioden 2010–2012 begärt kraftigt ökade resurser. I första hand motiveras detta med att Sveriges förpliktelser gentemot EU och andra internationella organisationer sägs kräva att antalet anställda olycksutredare behöver öka. I budgetunderlaget framför SHK att antalet anställda haveriutredare i princip behöver fördubblas under de närmaste åren samt att därtill ytterligare några administrativa tjänster behövs. Behovet av att nyanställa haveriutredare sägs vara störst på områdena civil luft- och sjöfart samt spårbunden trafik, men även på övriga områden behövs vissa förstärkningar enligt SHK.

Statens haverikommission är lokaliserad till Stockholm, med lokaler i närheten av Odenplan. SHK:s lokaler är belägna i samma fastighet som två andra mindre myndigheters kontorslokaler. SHK delar vissa gemensamma utrymmen med de andra två myndigheterna (reception, vilorum, sammanträdesrum, serverrum, arkiv, förråd m.m.). Genom samlokaliseringen kan myndigheterna också dela vissa funktioner. Till exempel anlitas en gemensam receptionist och ett telefonsystem med gemensam växel. Vidare sker gemensam upphandling av Internettjänst, städning och bevakningstjänst.

4 Övriga myndigheter och organisationer

Utöver SHK arbetar relativt många olika myndigheter och andra organisationer med att ta fram kunskap om olyckor och deras orsaker. Det kan handla om att de gör mer övergripande studier och analyser av olyckor, dvs. studerar trender och mönster utifrån data om ett stort antal olyckor, och/eller om att de, liksom SHK, undersöker enskilda olyckor.

I detta kapitel ges en översiktlig bild av den svenska ”olycksutredningskartan” utöver SHK. Först behandlas myndigheter med ett särskilt ansvar gentemot SHK (4.1). Därefter beskrivs myndigheter och organisationer som gör olycksundersökningar inom de olika trafikslagen (4.2) respektive inom andra samhällssektorer eller utifrån andra syften (4.3). I avsnitt 4.4 redovisas sammanfattande kommentarer.

Som avslutning på kapitlet ges också – i enlighet med uppdraget – en översiktlig redogörelse för hur verksamhet motsvarande SHK:s är organiserad och finansierad i några andra jämförbara länder (4.5).

4.1 Myndigheter med särskilt ansvar

Transportstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten har ett särskilt ansvar i förhållande till SHK. De finansierar SHK:s verksamhet och har även vissa befogenheter eller skyldigheter enligt förordningen om undersökning av olyckor. Myndigheterna har även rätt till insyn i SHK-undersökningar som berör deras ansvarsområden. Vidare har Transportstyrelsen och Försvarsmakten bl.a. ansvar för att genomföra olycksundersökningar i vissa fall och skyldighet att ställa experter till SHK:s förfogande.

4.1.1 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen, som svarar för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet, inrättades den 1 januari 2009. Till den nybildade myndigheten fördes hela verksamheten vid Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen, delar av Sjöfartsverket (Sjöfartsinspektio-

nen, Sjöfartsregistret och frågor om kustfartstillstånd) och Vägverket (Vägtrafikinspektionen, Trafikregistret och hela eller delar av enheter för normering, tillståndsgivning och tillsyn). Även viss verksamhet vid Ban-, Bo- och Tullverken fördes över.

Transportstyrelsen är indelad i avdelningar för luftfart, sjöfart, järnväg (inkl. övrig spårbunden trafik) och vägtrafik. Myndigheten har även en utvecklingsavdelning, som arbetar över alla trafikslagen och bl.a. svarar för strategisk verksamhetsutveckling, krisberedskap, säkerhet och skydd. Transportstyrelsen ansvarar även för vägtrafikregistret, som förser samhället med uppgifter om fordon, körkort och yrkestrafik.

Transportstyrelsen har för år 2009 ett statsanslag om ca 360 miljoner kronor. Större delen av verksamheten finansieras dock genom avgifter och andra intäkter. För år 2009 beräknades dessa intäkter uppgå till cirka 784 miljoner kronor för vägtrafikområdet, 195 miljoner kronor för sjöfartsområdet och 1 050 miljoner kronor för luftfartsområdet.⁵²

Som kommer att framgå närmare nedan varierar Transportstyrelsens olycksrelaterade arbete i viss mån mellan de olika avdelningarna – främst med avseende på om myndigheten gör egna undersökningar av enskilda olyckor eller ej. Dessa variationer motsvarar hur arbetet bedrevs vid de tidigare fristående myndigheterna, och torde delvis kunna förklaras av att verksamheterna vid de olika avdelningarna lyftes in tämligen ograverade från de tidigare myndigheterna när Transportstyrelsen bildades.⁵³

Luftfartsavdelningen

Luftfartsavdelningen utformar regler, prövar och ger tillstånd samt granskar den civila luftfarten med särskild inriktning på säkerhet. I säkerhetsarbetet ingår att analysera olyckor och tillbud, i syfte att identifiera trender och företeelser till grund för avdelningens informations- och tillsynsinsatser.

⁵² Uppgifter ur prop. 2008/09:1.

⁵³ Den utredning som föregick bildandet av Transportstyrelsen (se SOU 2008:44) menade dock att ansvars- och rollfördelningen avseende olycksundersökningar borde vara densamma oavsett trafikslag om inte starka skäl talar för att förhållandena inom en viss trafikgren motiverar att särskilda avsteg görs från detta.

Analyserna av olyckor och tillbud baseras, förutom på SHK:s olycksutredningar, på en omfattande s.k. händelserapportering och internationella rapporter. Varje år rapporteras ca 5 000 händelser in till avdelningen. Cirka 50 av dessa lämnas vidare till SHK som haverianmälningar. Arbetssättet med händelserapporteringar inleddes på 1960-talet och är reglerat i luftfartslagen (1957:297).

Luftfartsavdelningen gör inte egna olycksutredningar med stöd av lagen om undersökning av olyckor.⁵⁴ Vid enstaka tillfällen har dock avdelningen gjort utredningar inom ramen för tillsynsverksamheten. Dessa undersökningar genomförs med stöd av luftfartslagen.

Sjöfartsavdelningen

Sjöfartsavdelningen utformar regler, prövar och utfärdar tillstånd samt utövar tillsyn över främst svenska och utländska fartyg i svenska farvatten.

Avdelningen har en utredningsenhet som samlar in information om, undersöker och analyserar olyckor och tillbud inom sjöfarten. Analyserna bygger dels på olycks- och tillbudsrapporter, dels på uppgifter från den egna inspektionsverksamheten och andra länders inspektioner av svenska fartyg i utlandet.

Avdelningen får in knappt 250 rapporter om olyckor eller tillbud per år, varav flertalet är olyckor. Rapporterna bygger på den rapporteringsskyldighet som befälhavare har enligt 6 kap. 14 § sjölagen (1994:1009). Rapporterna bearbetas och samlas i databasen SOS (sjöolyckssystemet) och vidarebefordras till SHK.

Transportstyrelsen driver även i samverkan med Sveriges Redareförening och berörda fackföreningar informationssystemet *Insjö*. Detta har tillkommit för att i synnerhet rapporteringen av tillbud till SOS har bedömts vara bristfällig. För att bl.a. förbättra tillbudsrapporteringen bygger Insjö på anonyma anmälningar.

Sjöfartsavdelningen (tidigare Sjöfartsinspektionen vid Sjöfartsverket) har under 2000-talet genomfört ca 10–15 större olycksundersökningar per år. Enligt uppgift från avdelningen uppfyller i stort sett samtliga

⁵⁴ Luftfartsstyrelsen har dock tidigare genomfört sådana undersökningar.

undersökta olyckor den definition av mycket allvarlig olycka som finns i 1997 års rekommenderande IMO-kod (se avsnitt 2.2.2). Om SHK i ett enskilt fall väljer att genomföra en olycksundersökning gör dock sjöfartsavdelningen ingen sådan undersökning. Alla inrapporterade olyckor och tillbud genomgår dock en statistikbearbetning, vilket innefattar en enklare form av olycksfallsanalys.

Syftet med sjöfartsavdelningens olycksundersökningar är bl.a. att följa utvecklingstrender – till grund för avdelningens arbete med normgivning och tillsyn. Enligt avdelningen är undersökningarna även väsentliga för den egna kompetensutvecklingen.

Järnvägsavdelningen

Järnvägsavdelningen utformar regler, prövar och ger tillstånd samt utför granskningar avseende det svenska järnvägs-, spårvägs- och tunnelbanesystemet. Avdelningen ska även lämna en årlig rapport till den Europeiska järnvägsorganisationen ERA, i syfte att beskriva den nationella säkerhetsnivån enligt järnvägssäkerhetsdirektivet 2004/49/EG. Avdelningen samlar även in uppgifter om skador och olyckor inom bantrafik (järnväg, spårväg och tunnelbana) på uppdrag av Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA).

Avdelningen har en analysenhet, som utifrån olika informationskällor, bl.a. SHK:s olycksundersökningar, gör s.k. säkerhetsanalyser. Syftet med dessa är att följa tendenser och serier vad gäller olyckor, tillbud och andra väsentliga fel och brister inom järnvägsområdet. Utifrån data från de inrapporterade händelserna görs riskbedömningar som i sin tur används som underlag för att avgöra mot vilka företag och områden järnvägsavdelningens tillsyn ska inriktas.

Som nämndes i kapitel 2 saknar Transportstyrelsen befogenhet att göra olycksundersökningar med stöd av lagen om undersökning av olyckor inom järnvägsområdet. Som tillsynsmyndighet har dock Transportstyrelsen enligt 8 kap. järnvägslagen (2004:519) rätt att t.ex. ta del av handlingar som behövs för tillsynen och få tillträde till anläggningar och fordon av dem som bedriver verksamhet inom järnvägsområdet.

Avdelningen håller en telefonberedskap dit verksamhetsutövare ska meddela inträffade olyckor, tillbud och andra väsentliga fel och brister

i säkerhetskänslighet inom spårtrafiken. Allvarigare olyckor eller tillbud anmäls vidare till SHK. Varje år anmäls ca 450 olyckor och tillbud till avdelningen, varav ca 10 procent vidareberättas till SHK.

Vägtrafikavdelningen

Vägtrafikavdelningen utformar regler, prövar och ger tillstånd samt utövar tillsyn inom vägtransportområdet gällande till exempel vägtrafik, fordon, körkort och yrkestrafik.

Avdelningen genomför i dag inga egna olycksundersökningar. Inom avdelningen finns dock en statistik- och analysenhet som gör analyser av vägtrafiken och tillhandahåller information om skador och olyckor i vägtransportsystemet. Enheten har bl.a. ansvar för STRADA (Swedish Traffic Accident Data Acquisition) som är ett informationssystem för data om skador och olyckor inom hela vägtransportsystemet. STRADA bygger på uppgifter dels om olyckor som registreras av polisen, dels från ett antal akutsjukhus. STRADA används både för att följa upp och utvärdera effekter av gjorda trafiksäkerhetsinsatser och för att i ett framåtblickande perspektiv planera det strategiska arbetet.

4.1.2 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bildades den 1 januari 2009 och övertog Räddningsverkets, Krisberedskapsmyndighetens och Styrelsen för psykologiskt försvars ansvarsområden.

MSB ska utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser samt bidra till att minska konsekvenserna av en allvarig olycka eller kris. Verksamheten är främst inriktad på att stödja den kommunala räddningstjänsten. MSB har en samordnande roll över sektorsgränser och ansvarsområden, men tar inte över övriga aktörers roller eller ansvar. Myndigheten ska vidare följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete och se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom dess ansvarsområde.

Väsentliga delar av verksamheten, liksom kommunal räddningstjänst, regleras i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och tillhörande förordning. MSB ska enligt förordningen meddela föreskrifter, utöva tillsyn och genomföra utbildningar på räddningstjänstens område.

MSB arbetar även med stöd och utveckling av samhällets lärande från olyckor och kriser. I detta ingår bl.a. att ta fram statistik, studera effektsamband och göra kostnads- och nyttoanalyser av olika åtgärder.⁵⁵ Vid olycksfall där kommunal räddningstjänst är involverad sänder kommunerna händelserapporter till MSB. Varje år skickas ca 100 000 sådana rapporter, vilka ligger till grund för statistisk bearbetning och analys. MSB bistår kommunerna i arbetet med olycksundersökningar, men genomför inte själv sådana undersökningar.⁵⁶ Myndigheten genomför dock djupstudier av samtliga bränder som leder till dödsfall.

MSB:s verksamhet finansieras huvudsakligen av ett statsanslag, vilket år 2009 är budgeterat till ca 907 miljoner kronor. Myndigheten bedriver även avgiftsbelagd verksamhet. För år 2009 beräknas uppdragsverksamheten ge intäkter om ca 315 miljoner kronor.⁵⁷

4.1.3 Försvarsmakten

Försvarsmakten genomför, enligt vad som framförts till Statskontoret, omkring ett par hundra olycksutredningar per år. Flertalet av dessa görs av verksamhetsansvariga inom Försvarsmaktens insats- och produktionsorganisationer.⁵⁸ Inom insatsorganisationen finns inspektörer, för armé-, marin- och flygstridskrafterna och underliggande enheter för verksamhetssäkerhet som bl.a. har ansvar för att analysera olyckor, tillbud och s.k. driftsstörningar för att förbättra säkerheten i verksamheten. Inspektörerna och enheterna kan även initiera olycksundersökningar. Undersökningar av olyckor och tillbud kan dock initieras och genomföras på olika nivåer inom Försvarsmakten. Hanteringen varierar även mellan de olika vapenslagen.

Större olycksundersökningar kan, inom Försvarsmaktens ram, genomföras av särskilda utnämnda nämnder eller kommissioner. Inom flygvapenområdet genomförs olycksundersökningar av s.k. utrednings-

⁵⁵ Delar av detta gjordes tidigare inom ramen för centrubildningen NCO (Nationellt centrum för lärande från olyckor). NCO skulle bl.a. stödja olika säkerhetsaktörers förmåga att lära från olyckor och tillbud. Verksamheten ingår i dag i MSB.

⁵⁶ Vid enstaka tillfällen har dock SHK delegerat olycksutredningar till dåvarande Räddningsverket.

⁵⁷ Uppgifter ur prop. 2008/09:1.

⁵⁸ Insatsorganisationen svarar för genomförandet av verksamheten, på uppdrag eller order av ÖB, inom eller utom landet. Produktionsorganisationen svarar för att insatsorganisationen har alla resurser som kan efterfrågas för en insats.

nämnd och inom sjö- och markområdet av Försvarsmaktens undersökningskommission (FMUK). Sådana olycksundersökningar ska vara oberoende av de parter som är inblandade i olyckan eller tillbudet.⁵⁹

För Försvarsmaktens kontakter med SHK svarar den s.k. säkerhetsinspektionen. Denna är direkt underställd överbefälhavaren och är indelad i en flyg-, sjö- och markinspektion med ansvar inom olika försvarsgrenar. Inspektionen ska bl.a. följa SHK:s utredningar och anmäla olyckor och avvikelser som är av sådan art att det kan falla under SHK:s utredningsansvar. Inspektionen genomför normalt inte olycksundersökningar på egen hand, men kan initiera sådana undersökningar inom Försvarsmakten.

Försvarsmakten har en budget på cirka 40 miljarder kronor år 2009.⁶⁰

4.2 Annan verksamhet inom transportsektorn

Förutom SHK och Transportstyrelsen bedriver ett antal myndigheter och organisationer olycksutredande eller olycksanalyserande verksamhet inom transportsektorn. Nedan beskrivs sådan verksamhet inom respektive trafikslag.

Inledningsvis bör påpekas att myndighetsstrukturen på transportområdet för närvarande genomgår förändringar, i syfte att förbättra de organisatoriska förutsättningarna för att utveckla transportsystemet utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv. Ett exempel på organisationsförändringarna är bildandet av Transportstyrelsen, som beskrivits i avsnitt 4.1.1. För närvarande arbetar en särskild utredare (N 2009:06) också med att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet för utveckling av det samlade transportsystemet, Trafikverket.⁶¹ Till detta ska bl.a. föras dagens verksamheter vid Vägverket och Ban-

⁵⁹ Personal till utredningsnämnder som undersöker olyckor inom flygvapenområdet ska t.ex. inte komma från det inblandade verksamhetsstället eller vara ansvarig för en funktion som kan ha inverkat på den driftsstörning som undersöks. Inom flygvapenområdet görs ca 3–5 olycksundersökningar per år av en utredningsnämnd. Inom sjöområdet är det dock mycket ovanligt att FMUK gör sådana undersökningar.

⁶⁰ Uppgifter ur prop. 2008/09:1.

⁶¹ Dir. 2009:75. En väsentlig bakgrund till utredningen är de förslag som lämnades av Trafikverksutredningen (dir. 2008:90).

verket, förutom den verksamhet som bedrivs vid enheten Banverket Produktion. Utredningen ska avsluta sitt arbete senast den 1 april 2010, då även Trafikverket ska inleda sin verksamhet. Huruvida utredningens förslag får konsekvenser för den olycksutredande verksamhet som i dag bedrivs vid Ban- och Vägverken (se avsnitten 4.2.3 och 4.2.4 nedan) kan Statskontoret inte bedöma i dagsläget.

4.2.1 Luftfart

På luftfartsområdet finns en relativt omfattande utredningsverksamhet avseende olyckor och tillbud. Luftfartslagen (1957:297) ställer krav på rapportering av olyckor, tillbud och s.k. händelser, 5 kap. 8 § och 11 kap. 8 §.⁶² Enligt lagen är arbetsgivare förbjudna att utsätta arbetstagare som rapporterar händelser för repressalier. I Transportstyrelsens föreskrifter finns även krav på att operatörer ska ha ett s.k. säkerhetsledningssystem som bl.a. innebär att varje flygbolag ska utreda händelser som de är inblandade i.

Luftfartsverket⁶³ utreder flertalet olyckor och tillbud (händelser) som rapporteras till Transportstyrelsen. Verket har en grupp på ca 10 utredare som varje år genomför ca 20–25 större olycksundersökningar och ett flertal mindre olycksutredningar (ca 2 800 stycken år 2008). Syftet med undersökningarna är att ta reda på vad som hänt, varför det hänt och vad som kan göras för att undvika liknande olyckor i framtiden. Utifrån utredningarna ger arbetsgruppen rekommendationer om åtgärder och följer även upp om de har genomförts. Vilka större olycksundersökningar som ska genomföras bestäms dock inte av utredningsgruppen, utan av de operativt ansvariga inom berörda affärsområden.⁶⁴

Svenska segelflygförbundet utreder på delegation från SHK olyckor inom segelflyget. Med undantag för mycket allvarliga olyckor, med

⁶² Med händelser avses driftsavbrott, defekt, fel eller annan onormal omständighet som har inverkat eller kan inverka på flygsäkerheten, även om händelsen inte lett till sådana luftfartsolyckor eller tillbud som avses i lagen om undersökning av olyckor.

⁶³ Luftfartsverket är ett statligt affärsverk med ca 3 400 årsanställda. LfV omsätter drygt 6 miljarder kronor/år. LfV:s huvuduppgifter är att ansvara för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart och flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Verksamheten finansieras främst med intäkter från avgifter på flygtrafiken.

⁶⁴ De berörda är Affärsområde En Route (AER), som bl.a. tillhandahåller flygledningstjänst, och Affärsområde Tower/Approach (ATA), som bedriver flygplats- och inflygningskontrolltjänst.

dödlig utgång, som SHK normalt utreder själva, delegeras segelflygsolyckor till förbundet. Det svenska segelflyget har under 2000-talet i genomsnitt haft ca 15 haverier per år. Förbundets utredningar, som i allmänhet är betydligt mindre omfattande än SHK:s, brukar ta ca 1 månad att genomföra.

4.2.2 Sjöfart

Vid sidan av SHK och Transportstyrelsen är det främst rederierna som gör olycksundersökningar inom sjöfartsområdet. Sjöfartsverket, som ska verka för säker sjöfart, gör i dag inga olycksundersökningar sedan den analys- och utredningsenhet som gjorde sådana undersökningar överflyttades till Transportstyrelsen den 1 januari 2009.

Rederiernas utredningsverksamhet regleras i den s.k. ISM-koden (International Safety Management Code) som är den internationella koden för säkerhet till sjöss och är fastställd av IMO. Koden är tvingande och syftar till att säkerställa säkerheten till sjöss, förhindra att människor skadas eller omkommer samt undvika skador på miljön och egendom. Rederierna ska enligt koden undersöka olyckor i syfte att förbättra säkerheten och förhindra att skador i miljön uppstår.⁶⁵

4.2.3 Spårbunden trafik

Inom området spårbunden trafik bedrivs en relativt omfattande utredningsverksamhet av olyckor och tillbud. Järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare ska, enligt 5 § 2 kap järnvägslagen (2004:519), ha ett s.k. säkerhetsstyrningssystem.⁶⁶ Enligt Transportstyrelsens föreskrifter ska ett sådant system bl.a. innehålla förfaranden som säkerställer att olyckor, tillbud och andra avvikelser identifieras och rapporteras snabbt, dokumenteras, utreds och analyseras samt att nödvändiga före-

⁶⁵ Enligt punkt 9.1 i ISM-koden: "The safety management system should include procedures ensuring that non-conformities, accidents and hazardous situations are reported to the Company, investigated and analysed with the objective of improving safety and pollution prevention".

⁶⁶ Med järnvägsföretag avses trafikoperatörer som t.ex. SJ och Green Cargo. Med infrastrukturförvaltare avses t.ex. Banverket och företag som både bedriver spårtrafik och är infrastrukturförvaltare, t.ex. tunnelbane- och spårvägsföretag.

byggande åtgärder vidtas.⁶⁷ Liknande bestämmelser finns för spårväg och tunnelbana.⁶⁸

Järnvägsföretag och förvaltare är också skyldiga att rapportera när det funnits allvarlig fara för en sådan olycka eller när något har hänt som tyder på ett väsentligt fel hos ett fordon eller hos infrastrukturen eller på att det finns andra väsentliga brister i säkerhetskänsligheten. Ca 450 olyckor eller tillbud rapporteras varje år till tillsynsmyndigheten.

Inom Banverket, som är Sveriges största förvaltare av järnvägsinfrastruktur, genomförs ca 200–250 större olycksutredningar varje år. För arbetet står en utredningsgrupp om ca 15 utredare, som är särskild från myndighetens fem driftsområden.⁶⁹ Varje utredning tar i genomsnitt ca 2 veckor att genomföra. Utredningarna ligger till grund för rekommendationer som cheferna för driftsområdena tar ställning till och, om de anser att behov föreligger, genomför.

Banverket har även ett informationssystem (Synergi) där man samlar och bearbetar informationen från de 3 000–4 000 s.k. händelserapporter om olyckor och tillbud som årligen skrivs inom myndigheten.

I sammanhanget bör även påpekas att Banverket, som nämndes i inledningen, fr.o.m. den 1 april 2010 ska ingå i den nya myndigheten för utveckling av det samlade transportsystemet, Trafikverket. I vilken mån detta kommer att få konsekvenser för den olycksutredande verksamhet som här beskrivits kan Statskontoret inte bedöma i dagsläget.

4.2.4 Vägtrafik

Inom vägtrafikområdet genomförs olycksutredande eller olycksanalyserande av flera parter. Bilföretag undersöker och analyserar olyckor där egna bilmodeller är inblandade för att förbättra säkerheten. Vidare har Folksam sedan mitten av 1980-talet presenterat analyser av olika bilaras säkerhet. Sammanställningen bygger på verkliga trafikolyckor.⁷⁰ Även universitet och högskolor bedriver viss verksamhet på området.

⁶⁷ Se 7 § punkt j i JvSFS 2007:1, 7 § punkt j i JvSFS 2007:2.

⁶⁸ Se 6 § i JvSFS 2007:5.

⁶⁹ Organisationen har funnits sedan hösten 2007.

⁷⁰ Den senaste rapporten, från år 2009, baseras på 105 000 bilkrocker som inträffat i Sverige mellan åren 1995 och 2008. Se Folksam (2009).

Varje år dör ca 400 personer av olyckor i vägtrafiken. Sedan år 1997 har Vägverket arbetat med att göra s.k. djupstudier av alla dödsolyckor. Att djupstudier ska genomföras finns inskrivet i Vägverkets instruktion, men verksamheten har i övrigt inget stöd i lagstiftning som ger särskilda befogenheter för Vägverkets personal.

Utifrån resultaten av djupstudierna kan Vägverket vidta åtgärder för att förbättra trafiksäkerheten och pröva om de åtgärder som myndigheten vidtar får avsedda konsekvenser. Verket kan t.ex. göra förändringar inom vägtrafiksystemet, föreslå förändringar av fordon eller verka för ändrade lagar och regler som påverkar trafikanternas beteende.

Djupstudieverksamheten bedrivs av ca 15 utredare som är fördelade på 7 regioner. Undersökningstiden är normalt 1–6 månaders kalendertid, där varje utredning uppskattas ta ca 5–6 dagars heltidsarbete i anspråk.

I likhet med vad som ovan sagts om Banverket, ska Vägverket fr.o.m. den 1 april 2010 ingå i den nya myndigheten för utveckling av det samlade transportsystemet, Trafikverket. Statskontoret kan i dagsläget inte bedöma om detta kommer att få konsekvenser för den olycksutredande verksamhet som här beskrivits.

Beträffande vägområdet bör i sammanhanget även påpekas att ett särskilt EG-direktiv om förvaltning av vägars säkerhet för närvarande är under införande.⁷¹ Direktivet, som bl.a. innehåller krav på att medlemsstaterna ska låta upprätta olycksrapporter för varje dödsolycka som inträffar på det transeuropeiska vägnätet, ska vara genomfört i medlemsstaternas lagstiftning senast den 19 december 2010. Om direktivet eventuellt kommer att få konsekvenser för den olycksutredande verksamhet vid Vägverket som här beskrivits kan Statskontoret inte bedöma i dagsläget.

⁷¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/96/EG av den 19 november 2008 om förvaltning av vägars säkerhet.

4.3 Övriga myndigheter och organisationer

Nedan ges exempel på aktörer som arbetar med olycksundersökningar inom andra samhällssektorer, eller med andra syften, än de organ som behandlats ovan. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara uttömmande.

4.3.1 Polis och rättsväsende

Om en olycka kan antas bero på ett brott som lyder under allmänt åtal, så kan det ske en polisutredning och inledas en förundersökning.

4.3.2 Kommuner

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska en kommun ansvara för räddningstjänst inom sitt område. När en räddningsinsats avslutats ska kommunen se till att olyckan undersöks för att i skälig omfattning klarlägga dess orsaker och förlopp samt hur räddningsinsatsen har genomförts. Den s.k. insatsrapport som skrivs ska innehålla grundläggande data om händelsen. Vid bränder finns normalt även en enkel beskrivning av direkta orsaker. Utredningar av bränder som leder till dödsfall är mer omfattande och görs normalt av särskilt utbildade personer från räddningstjänsten. De som utför undersökningen har även enligt lagen rätt att få tillträde till olycksplatsen (3 kap. 10 §).

4.3.3 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket gör inspektioner av allvarliga tillbud och olycksfall inom arbetslivet som en del av sitt tillsynsarbete. Inspektionerna kan resultera i att arbetsgivaren får ett krav på förbättringar av arbetsmiljön (s.k. inspektionsmeddelande), ett föreläggande eller en åtalsanmälan. Myndigheten sammanställer även statistik över anmälda arbetsskador och följer utvecklingen av skador och olyckor inom olika branscher.

Som komplement till inspektionerna har verket innevarande år börjat göra ”djupstudier” av vissa arbetsolyckor. År 2009 avses 10 fallolyckor inom byggbranschen undersökas enligt en specifik process och analysmetod. Syftet med studierna är att lära av händelserna för att för-

hindra upprepningar. Till skillnad från inspektionsverksamheten ställs inga krav på arbetsgivarna i dessa undersökningar.⁷²

4.3.4 Elsäkerhetsverket

I Elsäkerhetsverkets tillsynsverksamhet ingår att utreda elolyckor. Särskilt prioriterade händelser är dödsfall och allvarliga personskador eller tillbud. År 2007 anmäldes till verket drygt 300 elolyckor med personskador, åtta av dem hade dödlig utgång. Under samma år gjorde myndigheten 10 stycken utredningar av elolyckor med personskador.

4.3.5 Arbetsgivare

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrift (AFS 2001:01) *Systematiskt arbetsmiljöarbete* är varje arbetsgivare skyldig att göra olycksfallsundersökningar i vissa fall. Om någon arbetstagare råkar ut för ohälsa eller olycksfall i arbetet och om något allvarligt tillbud inträffar i arbetet, ska arbetsgivaren utreda orsakerna så att risker för ohälsa och olycksfall kan förebyggas i fortsättningen.

4.3.6 Universitet och högskolor

Olycksutredningar görs ibland inom forskarvärlden. Det handlar ofta om forskare som utvecklar modeller för att dimensionera hus, broar, flygplan m.m. Utredningarna syftar ofta till att ta tillvara erfarenheter av olyckor för att kunna utveckla modellerna.⁷³

4.4 Sammanfattande kommentarer

Som framgått av redogörelsen ovan finns det relativt många olika myndigheter och andra organisationer som, utöver SHK, arbetar med att ta fram kunskap om olyckor och deras orsaker. Det kan handla om att de gör mer övergripande studier och analyser av olyckor, dvs. studerar trender och mönster utifrån data om ett stort antal olyckor,

⁷² Åren 2001-2004 hade Arbetsmiljöverket även en s.k. haverikommission, som utredde vissa allvarliga olyckor och tillbud. Utredningarna skulle ge svar på vad som hänt, varför det hänt och hur en upprepning kunde förhindras. Utredningarna skulle inte söka fastställa vem som var ansvarig för händelsen.

⁷³ Uppgift hämtad från Särdaqvist (2005).

och/eller om att de, liksom SHK, undersöker enskilda olyckor. Vissa aktörer, såsom Transportstyrelsens luftfarts- och järnvägsavdelningar, är renodlat olycksanalyserande, medan andra aktörer ofta arbetar både undersökande och analyserande, t.ex. Transportstyrelsens sjöfartsavdelning eller Vägverkets djupstudieverksamhet. Gränsen mellan undersökningar av enskilda olyckor och mer övergripande analyser av många olyckor är dock inte helt skarp. Olycksanalyserande verksamhet fordrar ofta att händelser eller incidenter klassificeras bl.a. för att kunna bearbetas statistiskt. En sådan klassificering innebär ofta en enklare form av olycksundersökning.

Vidare kan olycksundersökningarnas omfattning och djup variera mycket mellan olika aktörer. Vissa gör egna undersökningar på olycksplatserna, medan andra förlitar sig på andrahandsuppgifter. I allmänhet är andra myndigheters och organisationers olycksundersökningar betydligt mindre omfattande än SHK:s. De gör dock ofta betydligt fler undersökningar än SHK.

Inom transportområdet finns stora likheter mellan luftfarts- och järnvägsområdet vad gäller hanteringen av olycksundersökningar och olycksanalyser. På båda områdena finns krav på s.k. händelserapportering och att det ska finnas säkerhetsledningssystem som bl.a. innebär att olyckor utreds och analyseras. Sjöfarts- och vägområdena är mindre reglerade i dessa avseenden.

Flera av de större organisationer som genomför olycksundersökningar försöker skapa ett slags oberoende inom sin organisation. Inom t.ex. Luftfartsverket och Banverket är olycksutredarna organisatoriskt särskilda från de enheter eller avdelningar som är operativt ansvariga för verksamheten. I båda de nämnda myndigheterna är det dock de operativt ansvariga som avgör vilka händelser som ska utredas.

Att andra organ än SHK ska arbeta med att ta fram kunskap om olyckor och deras orsaker är ofta författningsreglerat. Transportstyrelsen och Försvarsmakten kan i vissa fall undersöka mindre allvarliga olyckor med stöd av lagen (1990:712) om undersökning av olyckor – för Transportstyrelsens del sker det dock i praktiken endast på sjöfartsområdet. Som framgått av redogörelsen är dock den olycksutredande verksamheten vid de organ som beskrivits i kapitlet oftast reglerad i

andra författningar. Några exempel på sådana författningar, som nämnts i kapitlet, är luftfartslagen (1957:297), järnvägslagen (2004:519), lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och Arbetsmiljöverkets föreskrift (AFS 2001:01) om systematiskt arbetsmiljöarbete.

Finns gränsdragningsproblem?

Som kapitlet visat arbetar relativt många organ med att ta fram kunskap om olyckor och deras orsaker. I praktiken kan också en och samma olycka studeras av flera olika organ, låt vara med olika syften och omfattning. Som exempel kan nämnas olyckor inom vägtrafiken. Om en sådan olycka uppfyller kriterierna i lagen om undersökning av olyckor utreds den av SHK. Om någon avlidit utreder Vägverket olyckan inom ramen för sin djupstudieverksamhet. Polisen utreder olyckan om det kan antas att ett brott har blivit begånget. Vidare ska den berörda kommunen utreda enligt lagen om skydd mot olyckor efter att en räddningstjänstinsats avslutats. Om olyckan berör yrkestrafik har arbetsgivaren skyldighet att utreda enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Slutligen kan fordonstillverkare ha intresse av att utreda olyckan om det egna fordonsmärket varit inblandat i olyckan.

Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att fråga sig om det finns onödiga överlappningar och gränsdragningsproblem på Sveriges ”olycksutredningskarta”? Med hänsyn till att Statskontorets uppdrag främst fokuserar på SHK:s verksamhet bör dock denna fråga i det här sammanhanget delas upp i två delfrågor. Dels om det finns gränsdragningsproblem mellan SHK:s verksamhet och den verksamhet som bedrivs av andra myndigheter och organisationer. Dels om det – oaktat SHK:s verksamhet – finns gränsdragningsproblem mellan andra myndigheter och organisationer.

Vad gäller gränsdragningen mellan SHK:s och andra organs verksamhet är den bild Statskontoret fått i utredningen att detta knappast utgör något problem i praktiken. SHK:s roll är att, inom samtliga samhällsområden, göra oberoende utredningar av allvarliga olyckor och tillbud från säkerhetssynpunkt. Undersökningar som görs av andra myndigheter och organisationer utförs i allmänhet utifrån andra syften, och tar även fasta på andra aspekter av olyckorna, än SHK:s. Vidare är Statens haverikommissions arbetsuppgifter och mandat tydligt formulerade genom lagen och förordningen om undersökning av olyckor, och Stats-

kontoret bedömer också att andra i sammanhanget relevanta aktörer i allt väsentligt både känner till och accepterar SHK:s roll. För det senare talar att det bland de intressenter Transportstyrelseutredningen var i kontakt med fanns ”en samsyn om att det behövs en oberoende undersökningsmyndighet i form av SHK och att denna myndighet inom de ramar som lagstiftningen ger själv bör kunna avgöra när en oberoende undersökning är motiverad”.⁷⁴ Inte heller vid Statskontorets kontakter med intressenter på området har någon ifrågasatt att SHK fortsatt bör ha en exklusiv obligatorisk undersökningsskyldighet avseende allvarliga olyckor av viss svårighetsgrad och att kommissionen därutöver också, som i dag, bör ha mandat att bedöma när det från säkerhetssynpunkt är påkallat att även undersöka olyckor och tillbud som inte är så pass allvarliga att de kvalificerar sig för det obligatoriska området.

Den andra frågan – om det, oaktat SHK:s verksamhet, finns gränsdragningsproblem mellan andra myndigheter och organisationer – har Statskontoret inte underlag för att närmare bedöma. Även i dessa fall torde dock allmänt sett kunna sägas att när de olika aktörerna undersöker samma olycka, så utförs analyserna utifrån olika syften och tar fasta på olika aspekter. Statskontoret har dock inte sett det som en fråga för den här utredningen att söka värdera grunderna för eller genomförandet av andra olycksutredande/-analyserande myndigheters och organisationers verksamhet. Som sades i avsnitt 1.3 skulle det kräva en djupgående analys av syfte och genomförande av ett stort antal lagar och andra författningar, som inte direkt berör SHK:s verksamhet. Istället har vi förutsatt att det är upp till dessa organ och deras huvudmän att själva avgöra – inom de ramar som ges av i sammanhanget relevanta författningar – huruvida, och i vilken omfattning, de behöver göra olycksundersökningar och/eller olycksanalyser för att leva upp till de mål som gäller för sina respektive verksamheter.

4.5 Internationell jämförelse

Enligt uppdraget ska Statskontoret beskriva hur verksamhet motsvarande SHK:s är organiserad och finansierad i några andra jämförbara länder. Statskontoret har därvid inte haft som ambition att göra en heltäckande kartläggning av hur olycksutredande verksamhet bedrivs i

⁷⁴ SOU 2008:44, s. 410.

andra länder. Vår utgångspunkt har istället varit att – i de dimensioner som uppdraget omfattar, dvs. verksamhetens inriktning, omfattning, organisation och finansiering – söka identifiera eventuella väsentligare likheter och skillnader mellan SHK och dess systerorgan i ett antal europeiska länder. I studien har ingått de nordiska länderna Danmark, Finland och Norge samt därutöver Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland och Österrike.⁷⁵ I det följande sammanfattas vad som framkommit i studien.

I huvudsak råder liknande förhållanden som i Sverige

SHK bildades år 1978, med uppgiften att utreda allvarliga civila och militära luftfartsolyckor. I samband med att lagen om undersökning av olyckor infördes år 1990 gavs sedan SHK uppdraget att från säkerhets-synpunkt undersöka alla slags allvarliga olyckor.

Även i andra länder tycks det ha varit en vanlig utveckling att man först har haft olika organ med ansvar för undersökningar av allvarliga olyckor inom olika trafikslag, men att ansvaret senare har förts samman i färre, eller ett enda, organ. Exempel på länder med *en* haverikommission av motsvarande slag som SHK är Finland, Nederländerna och Norge. I några av de studerade länderna (bl.a. Frankrike och Storbritannien) är dock den verksamhet som motsvarar SHK:s uppdelad på flera, mer sektorsspecifika utredningsorgan.

Mot denna bakgrund har verksamheterna vid de studerade ländernas olycksutredande organ varierande omfång. Trots att de organisatoriska lösningarna varierar något mellan de olika länderna, tycks dock förhållandena i sak – liksom de erfarenheter som förmedlats till Statskontoret – i huvudsak vara desamma som i Sverige. Detta är dock knappast förvånande med hänsyn till att olika länders olycksutredande verksamhet på övergripande nivå till stora delar styrs av gemensamma internationella regelverk.

⁷⁵ Som framgått av kapitel 1 har kontakt via telefon och/eller e-post skett med följande organ: Danmark (Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane och Søfartsstyrelsen), Finland (Centralen för undersökning av olyckor), Frankrike (Bureau d'Enquêtes et d'Analyses pour la sécurité de l'aviation civile), Norge (Statens havarikommission for transport), Storbritannien (Air Accidents Investigation Branch och Marine Accident Investigation Branch), Tyskland (Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung), Österrike (Bundesanstalt für Verkehr). Därtill har information om Nederländernas haverikommission (The Dutch Safety Board) inhämtats via dess hemsida.

Bland likheter med Sverige, som i stort sett gäller för samtliga de studerade länderna, kan följande nämnas.

De olycksutredande organen är framför allt verksamma inom transportområdet. En viss tendens till att verksamheten med tiden ytterligare breddas kan dock skönjas i några länder. Ett exempel på det är den nederländska haverikommissionen, som utöver transportrelaterade olyckor även utreder olyckor inom t.ex. sjukvården och byggsektorn.

Liksom i Sverige regleras verksamheten vid de studerade olycksutredande organen indirekt av de internationella krav som finns avseende olycksutredningar på områdena luftfart, sjöfart och järnväg samt genom inhemsk lagstiftning. Bland de studerade länderna är det vanligast att verksamheten regleras sektorsvis. Det gäller i synnerhet för länder med olika olycksutredande organ inom olika sektorer, men även för t.ex. Norge, som har en samlad haverikommission vars verksamhet regleras sektorsvis i luftfartslagen, vägtrafiklagen m.m. Det finns dock även exempel på länder (bl.a. Finland) där verksamheten, liksom i Sverige, regleras i en samlad lag om undersökning av olyckor.

Verksamheten vid de studerade olycksutredande organen är överlag inriktad på säkerhetsmässiga aspekter av olyckor. De har däremot inte till uppgift att fördela skuld eller ansvar.

De studerade organen ska överlag utreda orsaken till olyckor. Hur syftet med verksamheten är uttryckt varierar dock något mellan olika länder. De undersökningar som i Sverige sker enligt lagen om undersökning av olyckor har ett tredelat syfte: *att* klarlägga händelseförlopp, orsak och effekter till olyckan eller tillbudet, *att* ge underlag för beslut som har som mål att förebygga en upprepning av olyckan eller tillbudet, samt *att* ge underlag för en bedömning av de insatser som samhällets räddningstjänst har gjort i samband med olyckan eller tillbudet. I exempelvis Norge och Finland nämns däremot endast en preventiv målsättning i motsvarande författningar. Syftet med haveriundersökningar i Norge är enligt instruktionen för myndigheten att utreda förhållanden som antas ha betydelse för att förebygga transportolyckor. Motsvarande syfte i Finland är enligt den aktuella lagen att öka den allmänna säkerheten och förebygga olyckor.

De studerade länderna tycks överlag göra prioriteringar i den olycksutredande verksamheten med hänsyn till olyckors varierande svårighetsgrad. Således fokuserar de studerade organen i första hand på allvarigare olyckor och tillbud. Bland de studerade länderna finns exempel på att de styrande regelverken explicit ger uttryck för att de olycksutredande organen har möjlighet att anpassa en undersöknings omfattning och djup till den aktuella olyckans svårighetsgrad eller undersökningens förväntade nytta. Ett exempel är Norge, där haverikommissionen själv avgör omfattningen av de undersökningar som ska vidtas. I bedömningen ska kommissionen värdera en undersöknings förväntade nytta i relation till dess resursbehov. Ett annat exempel är Finland, där olyckor som ska undersökas kategoriseras i fem nivåer med hänsyn till svårighetsgrad. När man i Finland beslutar om att inleda en undersökning av en olycka tas hänsyn till händelsens svårighetsgrad och sannolikheten att den upprepar sig. Undersökningar av olyckor med låg svårighetsgrad kan resultera i mer summariska rapporter, om endast en sida.

Överlag gäller i de studerade länderna att de olycksundersökningar som görs ska avrapporteras i en skriftlig rapport. Utöver redogörelser för bl.a. olyckans förlopp och orsaker, förväntas rapporten även – i förekommande fall – innehålla rekommendationer om säkerhetsförhöjande åtgärder. Vanligen ska de olycksutredande organen även följa upp hur ansvariga myndigheter m.fl. behandlar rekommendationerna.

De olycksutredande organen har vanligen en oberoende ställning i förhållande till regelgivande myndigheter o.d.⁷⁶ Vid de kontakter Statskontoret haft via telefon och e-post har de svarande också ofta betonat vikten av att haveriutredningar bedrivs av ett oberoende organ.

Samtliga de studerade olycksutredande organen har fast anställda haveriutredare. Överlag anlitar de också, liksom SHK, vid behov extern expertis – i allmänhet på konsultbasis. Inom jämförbara sakområden tycks de fastanställda haveriutredarna i samtliga studerade länder ha en liknande kompetensprofil som den som finns hos SHK.

⁷⁶ Mellan olika länder finns vissa variationer beträffande exakt vilken verksamhetsform som gäller för de olycksutredande organen. Ofta torde dock sådana organisatoriska variationer i hög grad kunna förklaras av att ländernas förvaltningsstrukturer och -traditioner allmänt sett varierar.

Sverige tillhör knappast de länder som lägger störst resurser på verksamheten

Att jämföra hur mycket olika länder – i monetära termer – satsar på den olycksutredande verksamheten är inte helt enkelt. Till osäkerheter-na bidrar bl.a. att de studerade organen har olika bredd i antal utredningsområden som de täcker.

Den översiktliga bild som framkommit i Statskontorets studie är dock att Sverige knappast tillhör de länder som satsar mest på verksamheten. För att illustrera detta kan en jämförelse göras med Finland, Nederländerna och Norge, dvs. de länder där uppbyggnaden av haveriutredningsorganisationen är mest lik vad som gäller i Sverige. År 2008 uppgick de totala kostnaderna för den finska haverikommissionen till motsvarande ca 21,6 miljoner svenska kronor, för den nederländska till motsvarande ca 107 miljoner svenska kronor och för den norska till motsvarande ca 55 miljoner svenska kronor.⁷⁷ SHK:s totala kostnader var detta år ca 33,9 miljoner kronor. Om kostnaderna relateras till ländernas folkmängd, som bör korrelera rimligt väl till antalet olyckor, så motsvarar det ca 4,1 kronor per invånare i Finland, ca 6,5 kronor per invånare i Nederländerna, ca 11,5 kronor per invånare i Norge, och ca 3,7 kronor per invånare i Sverige.⁷⁸

Vid en jämförelse med Norge och Finland, som torde vara de länder vars infrastrukturella och demografiska m.m. förhållanden mest påminner om Sveriges, kan även sägas att såväl den norska som den finska haverikommissionen tycks göra fler olycksundersökningar än SHK. Således redovisade den norska haverikommissionen 139 slutrapporter under tidsperioden 2006 till 2008, att jämföra med 95 slutrapporter för SHK. Även den finska haverikommissionen lämnade klart fler slutrapporter än SHK under denna tidsperiod, nämligen 191

⁷⁷ För omräkningen till svenska kronor har använts av Riksbanken angivna genomsnittliga valutakurser för år 2008 avseende euro och norska kronor. Uppgifterna för Nederländerna avser budget för år 2008.

⁷⁸ Våra kontakter med den norska haverikommissionen tyder på att dess verksamhet i huvudsak är av samma slag som SHK:s. Att dess resurser är så pass mycket större än SHK:s torde därför i första hand bero på att den helt enkelt ges ett större statsbidrag för likvärdig verksamhet. Till viss del kan dock skillnaden även förklaras av att den norska haverikommissionens lokalkostnader är drygt fem gånger så höga som SHK:s samt att de norska haveriutredarna, utöver enskilda olycksundersökningar, ibland gör temastudier av ett slag som SHK inte ägnar sig åt. Vidare bör påpekas att den nederländska haverikommissionen, som framgått ovan, täcker flera områden än SHK.

stycken. I Finland avser dock ca hälften av de slutförda undersökningarna händelser av relativt låg svårighetsgrad som resulterar i den typ av kortfattade undersökningsrapporter som nämnts ovan. Mot bakgrund av att Sverige är ett större land med fler invånare än både Norge och Finland kan antas att SHK:s olycksundersökningar i genomsnitt berör allvarligare olyckor.

Sveriges finansieringsmodell skiljer sig från övriga länders

Den internationella jämförelse som Statskontoret gjort tyder på att Sverige avviker från de studerade länderna i framför allt ett avseende – nämligen beträffande hur SHK:s verksamhet finansieras.

Statens haverikommission har inget eget anslag, utan finansieras via Försvarsmakten, Transportstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I samtliga övriga studerade länder finansieras däremot de organ som ansvarar för verksamhet motsvarande SHK:s via direkta statsbidrag. Konstruktionen av dessa statsbidrag kan i och för sig variera, bl.a. med hänsyn till vilka budget- och anslagssystem som i övrigt gäller i respektive land. Men jämfört med de studerade länderna tycks den svenska – ”indirekta” – finansieringsmodellen vara unik.

5 Analys och överväganden avseende SHK:s verksamhet

Enligt regeringens uppdrag ska vi analysera Statens haverikommissionens verksamhet och finansiering. I detta kapitel redovisas Statskontorets analys och överväganden avseende inriktning och omfattning av SHK:s verksamhet. Finansieringsfrågan behandlas i det nästföljande kapitel 6.

Som utgångspunkt för analysen beskriver Statskontoret inledningsvis – mot bakgrund av vad som framkommit i de föregående kapitlen – den roll som SHK har i dag (5.1). Detta genom att vi pekar på väsentliga särdrag som skiljer SHK:s verksamhet från andra myndigheter och organisationer som i någon form undersöker olyckor.

Analysen har därefter delats in i två huvudsakliga steg. I det första behandlas frågan om lämplig inriktning av verksamheten. Detta genom att vi inledningsvis redogör för vissa styrande förutsättningar för analysen (5.2) och sedan diskuterar om det finns skäl att fortsatt upprätthålla dagens roll (5.3) samt vilka förändringsbehov som eventuellt föreligger (5.4 och 5.5). I analysens andra steg diskuterar Statskontoret vilka konsekvenser våra överväganden om lämplig inriktning får för verksamhetens omfattning (5.6).

5.1 Statens haverikommissionens roll i dag⁷⁹

Statens haverikommission har till uppgift att undersöka allvarliga olyckor och tillbud till olyckor i syfte att förbättra säkerheten. Verksamheten regleras av lagen (1990:712) om undersökning av olyckor, förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor och förordningen (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission.

⁷⁹ SHK:s roll tolkas här utifrån berörd lagstiftning och dess förarbeten samt den bild Statskontoret fått av verksamheten i utredningen. Motiven och principerna för SHK:s verksamhet är dock inte i alla delar utförligt beskrivna i lagstiftningens förarbeten. Det kan delvis bero på att verksamheten har utvecklats under lång tid och successivt anpassats till förändringar i bl.a. internationella konventioner och EG-lagstiftning.

SHK har fokus på allvarliga olyckor och tillbud

I lagen om undersökning av olyckor anges kriterier för när en inträffad olycka, eller ett tillbud till en olycka, ska undersökas från säkerhetssynpunkt. Kriterierna, som specificeras för de fyra sakområdena luftfartsolyckor, sjöolyckor, järnvägsolyckor (inklusive tunnelbana och spårväg) samt vägtrafikolyckor och andra allvarliga olyckor, utgår från händelsernas svårighetsgrad. Allvarligare olyckor (liksom tillbud), av viss angiven svårighetsgrad, är obligatoriska för SHK att undersöka.

Om SHK bedömer det vara påkallat från säkerhetssynpunkt, och det finns särskilda skäl, ska undersökningar även vidtas av olyckor och tillbud som inte är så pass allvarliga att de kvalificerar sig för det obligatoriska området enligt lagen om undersökning av olyckor. Som framgått av kapitel 3 har SHK dock uppgivit till Statskontoret att kommissionens utredningsverksamhet i dag nästan helt omfattar olyckor och tillbud som tillhör det obligatoriska området. SHK har alltså ett tydligt fokus på allvarliga olyckor och tillbud.

SHK är ett oberoende utredningsorgan

Statens haverikommission är en fristående myndighet, utan eget ansvar för exempelvis regelgivning eller tillsyn inom de områden där kommissionen utreder olyckor. Denna oberoende ställning är den enskilt kanske viktigaste komponenten som särskiljer SHK från andra myndigheter och organisationer som genomför olycksundersökningar.

Fördelarna med att en olyckas orsaker undersöks av ett oberoende organ, och inte av t.ex. en sakansvarig myndighet, är lätta att inse. När en olycka inträffar kan myndigheter som utformar regler och utövar tillsyn vara part i målet. Ett oberoende utredningsorgan är däremot per definition fristående från de olika intressen som är inblandade i olyckan. Oberoendet minskar risken för jäv och ökar därmed undersökningens trovärdighet.⁸⁰

⁸⁰ Detta hindrar dock inte att t.ex. sakansvariga myndigheter av andra skäl kan anse sig behöva bedriva olycksundersökningar. I kapitel 4 visades att olycksundersökningar eller -analyser är en del i flera myndigheters arbete med att förbättra säkerheten på sina områden. Egna olycksundersökningar kan vara en integrerad del i ett system där undersökningarnas resultat återförs till verksamheten i form av säkerhetshöjande åtgärder. Organisationen kan även utvärdera sin verksamhet utifrån undersökningarnas resultat. Vidare framförde vissa intressenter till Transportstyrelseutredningen (se SOU 2008:44), att sakansvariga myndigheter – av egna förståelse- och lärandeskäl – kan behöva utföra olycksutredningar för att vara trovärdiga kvalitetsmässigt sett.

Att olyckor undersöks av ett oberoende organ torde – principiellt sett – alltid ha ett värde, oavsett den enskilda olyckans svårighetsgrad. Samtidigt vore det inte praktiskt hållbart om det oberoende organet skulle utreda varenda olycka som inträffar. För det talar t.ex. både kostnads-skal och att värdet av de säkerhetsmässiga lärandeaspekterna allmänt sett torde vara större i allvarliga olyckor än i mindre allvarliga.

Utformandet av de regelverk som styr SHK:s verksamhet, såväl internationella konventioner och EU-lagstiftning som svenska regler, tycks mot denna bakgrund i mycket ha handlat om en avvägning mellan värdet av oberoende och vad som är praktiskt lämpligt utifrån en samlad bedömning av olika omständigheter. En utgångspunkt synes ha varit att oberoende undersökningar är särskilt viktiga vid olyckor med allvarliga konsekvenser, som berör många olika parter och intressen, och där det finns ett stort allmänintresse av att ta reda på vad som hänt.⁸¹

SHK verkar på områden där samhället har ett stort säkerhetsansvar

En bakomliggande princip till SHK:s verksamhet, som kan skönjas i lagstiftning och förarbeten, är att olycksundersökningar främst ska genomföras inom områden där den enskilda individen för sin säkerhet är beroende av kommersiella organisationer eller myndigheter och har begränsade möjligheter att själv påverka sin säkerhetssituation. Dessa förhållanden gäller exempelvis för passagerare på de områden där SHK främst är verksam, dvs. luft- och sjöfart samt spårbanden trafik.

På områden där den enskilda medborgaren har större möjligheter att styra över sin egen säkerhet – genom att t.ex. som bilist själv framföra sitt fordon – är SHK:s verksamhet följaktligen inte lika omfattande. I linje med detta har kommissionens undersökningsskyldighet i vissa fall begränsats. På sjöfartsområdet ska SHK exempelvis endast utreda olyckor med handelsfartyg, fiskefartyg eller statsfartyg, och t.ex. inte sådana som berör fritidsbåtar. Även på luftfartsområdet finns ett fokus på större luftfartyg och yrkesmässig flygverksamhet. Således ska olyckor med mindre luftfartyg, såsom t.ex. flygskärmar, hängglidare

⁸¹ Detta utesluter inte att det i ett enskilt fall ändå kan finnas skäl att det oberoende organet utreder en mindre allvarlig olycka. Som framgått ovan anger också lagen om undersökning av olyckor att olyckor och tillbud som inte är så pass allvarliga att de kvalificerar sig för SHK:s obligatoriska utredningsskyldighet, ändå ska undersökas i enlighet med lagens regler om SHK bedömer det vara påkallat från säkerhetssynpunkt.

m.m., endast undersökas om det är av betydelse från säkerhetssynpunkt.⁸² Även på vägtrafikområdet tillämpar SHK vissa begränsningar. Normalt undersöker kommissionen således en vägtrafikolycka endast om den har inträffat inom yrkesmässig trafik och flera personer har skadats allvarligt eller omkommit.

SHK:s undersökningar kan ha ett vidare syfte än olycksprevention

De undersökningar som sker enligt lagen om undersökning av olyckor ska, enligt 6 §, ha till syfte att

- så långt som möjligt klarlägga såväl händelseförloppet och orsaken till olyckan eller tillbudet som skador och effekter i övrigt,
- ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga en upprepning av olyckan eller tillbudet eller att begränsa effekten av sådana olyckor eller tillbud, samt
- ge underlag för en bedömning av de insatser som samhällets räddningstjänst har gjort i samband med olyckan eller tillbudet och, om det finns skäl därtill, för förbättringar av räddningstjänsten.

Skiljer sig syftet bakom SHK:s olycksundersökningar därmed från vad som gäller för andra olycksutredande organisationer? I vissa fall är det lätt att se en sådan skillnad, t.ex. i jämförelse med de undersökningar av olyckor som ibland utförs av rättsvårdande myndigheter. Således framgår av förarbetena att de haveriutredningar som sker med stöd av lagen om undersökning av olyckor ska vara helt inriktade på de ”säkerhetsmässiga aspekterna” och inte ta ställning till frågor om skadestånd eller straffrättsligt ansvar.⁸³

Däremot är det inte lika lätt att dra en tydlig skiljelinje mellan SHK:s olycksundersökningar och de som utförs av t.ex. Väg- eller Banverket. Både SHK:s och dessa verks undersökningar har ett tydligt preventivt syfte. Olycksundersökningarna ska ge underlag för beslut om åtgärder som gör att bl.a. liknande olyckor kan undvikas i framtiden.

⁸² Enligt lagen om undersökning av olyckor går gränsen vid ”luftfartyg med en totalvikt av högst 2 250 kg vilka inte ska ha luftvärdighetsbevis”.

⁸³ Prop. 1989/90:104, s. 27.

I förarbetena till lagen om undersökning av olyckor är det visserligen svårt att finna andra motiv än de preventiva. Men det kan ändå antas att lagen tillmäter klarläggandet av den enskilda olyckans händelseförlopp, orsaker m.m. ett relativt stort egenvärde, och att SHK:s olycksundersökningar därmed inte enbart har till syfte att ge underlag för beslut av preventiv karaktär. Ett tecken på det är att syftet att klarlägga olyckans händelseförlopp, orsak, skador och effekter, enligt 6 § lagen om undersökningar, inte är underordnat det preventiva syftet i samma paragraf. Även det förhållandet att SHK enligt lagen *så långt som möjligt* ska klarlägga olyckans händelseförlopp, orsak m.m. indikerar en sådan intention bakom lagen.

Sammantaget synes ett bakomliggande motiv till att utreda stora, allvarliga olyckor – vid sidan av det preventiva syftet – vara att ”stilla oro” i samhället. Stora och allvarliga olyckor kan lätt ge upphov till oro och osäkerhet bland medborgarna, vilket kan försämra förtroendet för olika samhällsfunktioner och myndigheter. Det kan därför finnas ett egenvärde och allmänintresse i att SHK i detalj klarlägger händelseförlopp och orsaker till sådana olyckor. Ett opartiskt klarläggande av vad som inträffat kan även motverka att konspirationsteorier o.d. skapas och sprids. Motsvarande syften ligger knappast till grund för t.ex. Vägverkets och Banverkets olycksundersökningar, vilka mera ska ge underlag för att utveckla organisationens egen verksamhet.

SHK gör djuplodande olycksundersökningar och verkar på tekniskt och organisatoriskt komplicerade områden

I linje med den i lagen uttryckta målsättningen att *så långt som möjligt* klarlägga olyckans händelseförlopp, orsak m.m. är SHK:s olycksundersökningar i allmänhet mer omfattande och djuplodande än andra organs utredningar. Den djuplodande ansatsen innebär också att SHK – om inte annat av resursskäl – kan göra färre undersökningar än vissa andra olycksutredande organisationer. Som exempel kan nämnas att Vägverket inom ramen för sin s.k. djupstudieverksamhet undersöker varje dödsolycka som sker i vägtrafiken, medan SHK utför ett begränsat antal utredningar på vägtrafikområdet. Som framgått av kapitel 3 har SHK under 2000-talet i genomsnitt gjort 1–2 utredningar per år på vägområdet, varav ett flertal har avsett större bussolyckor.

Vidare är SHK:s verksamhet främst inriktad på områden med en relativt hög grad av teknisk och organisatorisk komplexitet. Under senare år har SHK alltmer kommit att betona samspelet mellan människa, teknik och organisation, inom s.k. MTO-analyser. Som framgått av kapitel 3 har också vid våra kontakter med såväl SHK som andra aktörer tämligen samfällt framförts att bl.a. den ökade beteendevetenskapliga kompetensen har medfört att SHK i dag gör mer kvalificerade och komplexa olycksundersökningar än tidigare. Det finns därför skäl att tro att SHK har en särskild kompetens avseende olyckor inom tekniskt och organisatoriskt komplicerade områden. Det skulle t.ex. framstå som tämligen främmande att SHK skulle undersöka enskilda fallolyckor i hemmet, även om sådana händelser statistiskt sett är en vanlig orsak till olycksrelaterade dödsfall.

Sammanfattning

Ovan har Statskontoret beskrivit väsentliga särdrag som skiljer SHK:s verksamhet från andra myndigheter och organisationer som i någon form undersöker olyckor. Mot bakgrund av detta kan den roll Statens haverikommission har i dag i korthet beskrivas som att SHK är

- ett oberoende organ,
- som ur säkerhetssynpunkt utreder olyckor och tillbud,
- av allvarlig svårighetsgrad,
- avseende olyckssituationer där oberoende utredning är särskilt betydelsefullt, och
- som genomför dessa utredningar på ett djuplodande och omfattande sätt.

5.2 Förutsättningar för analysen

I det följande beskrivs vissa förutsättningar som varit styrande för Statskontorets analys av frågan om SHK:s fortsatta inriktning.

Betydelsen av internationella krav

Som framgått av kapitel 2 finns på luftfarts-, sjöfarts- och järnvägsområdena internationella konventioner och gemenskapslagstiftning, som anger vissa krav för hur verksamhet avseende undersökningar av allvarliga olyckor ska organiseras och bedrivas:

- På luftfartsområdet har denna typ av krav funnits länge – genom 1944 års konvention angående internationell civil luftfart (den s.k. Chicagokonventionen) och ett EG-direktiv från år 1994 om utredningar av olyckor och tillbud inom civil luftfart.⁸⁴ Direktivet arbetades fram bl.a. med hänsyn till Chicagokonventionen.
- På sjöfartsområdet finns sedan år 1997, inom ramen för den internationella sjöfartsorganisationen IMO, en kod för undersökningar av marina olyckor och tillbud. Denna kod är inte tvingande, utan utgör en rekommendation till medlemsstaterna. För närvarande är dock tvingande regler under införande. Dels, från den 1 januari 2010, i form av en tvingande IMO-kod med internationell standard och rekommendationer för olycksfallsutredningar vid sjöolyckor.⁸⁵ Dels i form av ett EG-direktiv om grundläggande principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn (det s.k. olycksutredningsdirektivet), som ska vara genomfört i medlemsstaternas lagstiftning senast den 17 juni 2011.⁸⁶
- På järnvägsområdet finns inga internationella konventioner eller resolutioner som berör olycksutredningar. Däremot finns på EU-nivå det s.k. järnvägssäkerhetsdirektivet,⁸⁷ vilket infördes i svensk rätt fr.o.m. den 1 juli 2007.

I korthet innebär de internationella kraven på områdena luftfart, sjöfart och järnväg att allvarliga olyckor ska utredas av organ som är oberoende i förhållande till aktörerna inom de berörda sektorerna, inklusive ansvariga myndigheter. Som medlem av EU och de i sammanhanget aktuella internationella organisationerna är Sverige tvingat att följa dessa krav. Med andra ord kan Sverige på luftfarts-, sjöfarts- och järn-

⁸⁴ Rådets direktiv 94/56/EG av den 21 november 1994 om grundläggande principer för utredning av flyghaverier och tillbud inom civil luftfart. Inom EU övervägs för närvarande en revision av direktivet.

⁸⁵ International Maritime Organization (2008).

⁸⁶ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/18/EG av den 23 april 2009 om grundläggande principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn och om ändring av rådets direktiv 1999/35/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/59/EG.

⁸⁷ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

vägsområdena inte välja andra lösningar beträffande undersökningar av allvarliga olyckor än sådana som är förenliga med landets internationella åtaganden och gemenskapslagstiftning.

I Sverige utgör Statens haverikommission i dag det oberoende organ som, i enlighet med bl.a. internationella konventioner och gemenskapslagstiftning, ska utreda allvarliga olyckor. Detta framgår bl.a. av lagen och förordningen om undersökning av olyckor. Områdena luft-, sjöfart och järnväg står för övrigt för den övervägande delen av SHK:s verksamhet. År 2008 stod t.ex. verksamhetsområdena civil luftfart, civil sjöfart och spårbunden trafik för 68 procent av SHK:s totala kostnader (se avsnitt 3.2, tabell 3.5). Det kan antas att huvuddelen av detta avsåg utredningar inom ramen för de internationella kraven.

Som framgått av kapitel 2 har senare års internationella utveckling också medfört att tröskeln för SHK:s obligatoriska undersökningskyldighet enligt lagen om undersökning av olyckor har sänkts på området spårbunden trafik och att motsvarande förändring framöver torde behöva ske på sjöfartsområdet.

Såvitt Statskontoret kan bedöma är såväl SHK:s oberoende ställning som inriktningen på kommissionens utredningsverksamhet av sådan art att de internationella kraven uppfylls. Däremot kan ifrågasättas om SHK på dessa områden också har tillräckliga resurser för att fullt ut svara upp mot de internationella kraven. För detta talar dels senare års utveckling, enligt ovan, mot ett större utredningsområde för det oberoende organet på sjöfarts- och järnvägsområdena, dels resultatet av den revision som den internationella luftfartsorganisationen ICAO under år 2008 har gjort av hur Sverige lever upp till de konventionsförpliktelser som staten har på luftfartsområdet.⁸⁸ I ICAO:s revision påpekas att antalet anställda utredare för civila luftfartsolyckor är för litet hos SHK, vilket resulterar i att handläggningstiderna inte motsvarar de internationella kraven. I sammanhanget kan också nämnas att den genomgång Statskontoret gjort av hur verksamheter av SHK:s slag i andra jämförbara länder är organiserade och finansierade (se kapitel 4) tyder på att Sverige knappast tillhör de länder som satsar mest på oberoende olycksutredande verksamhet.

⁸⁸ International Civil Aviation Organization (2009).

Eventuella konsekvenser av andra kommande förändringar på transportområdet kan Statskontoret inte bedöma för närvarande

Som framgått av kapitel 4 är myndighetsstrukturen på transportområdet för närvarande under förändring, i syfte att förbättra de organisatoriska förutsättningarna för att utveckla transportsystemet utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv. Exempelvis arbetar en särskild utredare (N 2009:06) för närvarande med att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet för utveckling av det samlade transportsystemet, Trafikverket. Till detta ska bl.a. föras dagens verksamheter vid Väg- och Banverken, förutom den verksamhet som bedrivs vid enheten Banverket Produktion. Utredningen ska avsluta sitt arbete senast den 1 april 2010, då även Trafikverket ska inleda sin verksamhet.

Av kapitel 4 har även framgått att ett särskilt EG-direktiv om förvaltning av vägars säkerhet för närvarande är under införande.⁸⁹ Direktivet, som bl.a. innehåller krav på att medlemsstaterna ska låta upprätta olycksrapporter för varje dödsolycka som inträffar på det transeuropeiska vägnätet, ska vara genomfört i medlemsstaternas lagstiftning senast den 19 december 2010.

Statskontoret kan i dagsläget inte bedöma om dessa kommande förändringar får några konsekvenser för den olycksutredande verksamhet som i dag bedrivs vid Ban- och Vägverken eller om de eventuellt kommer att påverka förutsättningarna för SHK:s verksamhet. Sådana eventuella konsekvenser har därför inte beaktats i Statskontorets analys av lämplig inriktning och omfattning av SHK:s verksamhet.

Gränsdragningen mellan SHK och andra organ är knappast ett problem

Som framgått av kapitel 4 finns det relativt många myndigheter och andra organisationer som, utöver SHK, arbetar med att ta fram kunskap om olyckor och deras orsaker. Det kan handla om att de gör mer övergripande studier och analyser av olyckor, dvs. studerar trender och mönster utifrån data om ett stort antal olyckor, och/eller om att de, liksom SHK, undersöker enskilda olyckor. I allmänhet är andra myndigheters och organisationers olycksundersökningar betydligt mindre omfattande än SHK:s. De gör dock ofta betydligt fler undersökningar

⁸⁹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/96/EG av den 19 november 2008 om förvaltning av vägars säkerhet.

än SHK. Att andra organ än SHK ska arbeta med att ta fram kunskap om olyckor och deras orsaker är ofta författningsreglerat.

Den bild Statskontoret fått i utredningen är att gränsdragningen mellan SHK:s och andra organs verksamhet knappast är något problem i praktiken. SHK:s roll är att, inom samtliga samhällsområden, göra oberoende utredningar av allvarliga olyckor och tillbud från säkerhets-synpunkt. Andra aktörers arbete sker i allmänhet utifrån andra syften och tar även fasta på andra aspekter av olyckorna. Vidare är Statens haverikommissions arbetsuppgifter och mandat tydligt formulerade genom lagen och förordningen om undersökning av olyckor. Som framgått av avsnitt 4.4 bedömer Statskontoret också att andra i sammanhanget relevanta aktörer i allt väsentligt både känner till och accepterar SHK:s roll.

Som framgått av avsnitt 4.4 har Statskontoret därutöver inte sökt att närmare bedöma om det – oaktat SHK:s verksamhet – eventuellt finns gränsdragningsproblem mellan andra myndigheter och organisationer.

Statskontoret har inte gjort någon samlad bedömning av samhällets olycksundersökningar utifrån ett preventivt perspektiv

Som sades i föregående avsnitt skiljer sig rollen och verksamhetens karaktär åt mellan SHK och andra organ som gör olycksundersökningar. SHK gör djupgående, oberoende undersökningar av ett mindre antal allvarliga olyckor, medan myndigheter såsom t.ex. Väg-, Ban- eller Luftfartsverken inom sina egna sektorer undersöker ett större antal olyckor på ett mer översiktligt sätt. *Syftet* med de nämnda myndigheternas olycksundersökningar är dock till stora delar detsamma som för SHK:s, nämligen att bidra till olycksprevention. Undersökningarna ska ge underlag för beslut om åtgärder som gör att bl.a. liknande olyckor kan undvikas i framtiden. Till skillnad från många andra aktörer, vars olycksundersökningar ofta har ett rent preventivt syfte, synes dock SHK:s undersökningar även ha vidare motiv. Som utvecklades i avsnitt 5.1 torde SHK:s undersökningar även ha till syfte att ”stilla oro” i samhället. Troligen är även detta en bidragande förklaring till att SHK:s undersökningar i allmänhet är mer djupgående, och därmed även mer resurskrävande, än andra organisationers.

De erfarenheter som gjorts i Statskontorets utredning ger inte grund för att bedöma om någon av de ovan nämnda ansatserna (att djupgående utreda ett mindre antal olyckor eller att översiktligt utreda många olyckor) i praktiken har större preventiv effekt än den andra. Det kan också vara kombinationen av olika undersökningssätt som ger den största säkerhetshöjande effekten. Graden av olycksprevention kan även påverkas av om det är ett oberoende organ, som SHK, eller organisationer med ett eget säkerhetsansvar som gör olycksutredningar och lämnar rekommendationer. För att kunna bedöma den här typen av frågor skulle dock krävas en mer djupgående analys av Sveriges samlade olycksundersökande/-analyserande verksamhet, än vad som rymts inom ramen för detta uppdrag, som har tydligt fokus på SHK.

5.3 Bör dagens roll fortsatt upprätthållas?

I avsnitt 5.1 beskrevs den roll Statens haverikommission har i dag som att SHK är ett oberoende organ, som ur säkerhetssynpunkt utreder olyckor och tillbud av allvarlig svårighetsgrad, avseende olyckssituationer där oberoende utredning är särskilt betydelsefullt, och som genomför dessa utredningar på ett djuplodande och omfattande sätt. SHK:s verksamhet omfattar samtliga samhällsområden, men tyngdpunkten ligger på transportområdet, framför allt luftfart.

En första fråga att ställa i en analys av lämplig inriktning av SHK:s verksamhet är rimligen om det finns skäl att kommissionen fortsatt upprätthåller dagens roll. I detta ligger två delfrågor. Dels om dagens roll överhuvudtaget behövs. Dels om det i sådana fall även fortsatt bör vara SHK som har denna roll.

Behövs dagens roll?

Som framgått av avsnitt 5.2 finns på luftfarts-, sjöfarts- och järnvägsområdena internationella konventioner och gemenskapslagstiftning, som anger vissa krav för hur verksamhet avseende undersökningar av allvarliga olyckor ska organiseras och bedrivas. Dessa krav innebär att Sverige även fortsatt behöver ha ett oberoende organ, som utreder allvarliga olyckor och tillbud inom luft-, sjöfart och järnväg.

Inom övriga områden där SHK i dag har ansvar för att utreda olyckor saknas motsvarande internationella åtaganden eller EU-lagstiftning. I

dessa fall kan Sverige således välja fritt om, och i sådana fall hur, landet vill bedriva olycksundersökningar avseende allvarliga olyckor.

När lagen om undersökning av olyckor infördes framhöll regeringen emellertid att det ligger ett värde i att allvarliga olyckor regelmässigt blir föremål för undersökning av ett kvalificerat samhällsorgan som är fristående från den myndighet som har ansvaret för föreskrifter, och att detta gäller även för andra allvarliga olyckor än sådana som inträffar på luftfarts-, sjöfarts- eller järnvägsområdena.⁹⁰ Statskontoret har inte i utredningsarbetet funnit något som i grunden talar emot detta, utan det framstår som en rimlig utgångspunkt att allvarliga olyckor inom andra områden än luftfart, sjöfart och spårbunden trafik även fortsatt bör undersökas från säkerhetssynpunkt av ett oberoende organ.

Vilken form ett sådant oberoende organ bör ha är i och för sig inte givet. Före tillkomsten av lagen om undersökning av olyckor år 1990 var det vanligt att olyckor på olika områden utreddes av tillfälligt sammansatta haveriutredningar. Under 1980-talet fanns också inom ramen för kommittéväsendet ett ”semipermanent” organ i form av den s.k. Katastrofkommissionen (dir. 1981:12), vilken bl.a. utredde allvarliga olyckor och tillbud avseende bränder, explosioner, ras m.m.⁹¹

Även beträffande organisationsfrågan menar dock Statskontoret att de argument som regeringen anförde i samband med tillkomsten av lagen om undersökning av olyckor alltjämt är rimliga. I den aktuella propositionen menade regeringen bl.a. att det från både effektivitets- och kostnadssynpunkt vore mest rationellt att ha *ett* organ för olycksundersökningar inom alla områden och att detta organ borde ha en permanent status.⁹²

Mot ovanstående bakgrund bedömer Statskontoret att den roll SHK har i dag, dvs. att som oberoende organ utreda allvarliga olyckor och tillbud från säkerhetssynpunkt inom samtliga samhällsområden, även fortsatt bör upprätthållas.

⁹⁰ Prop. 1989/90:104, s. 23 ff.

⁹¹ Se bilaga 4 för en historisk exposé.

⁹² Prop. 1989/90:104, s. 23 ff.

Bör SHK även fortsatt vara Sveriges oberoende utredningsorgan avseende allvarliga olyckor?

I Sverige utgör Statens haverikommission i dag det oberoende organ som, i enlighet med bl.a. internationella konventioner och gemenskapslagstiftning, ska utreda allvarliga olyckor. Detta framgår bl.a. av lagen och förordningen om undersökning av olyckor.

Att SHK i dag har rollen som Sveriges oberoende utredningsorgan av allvarliga olyckor innebär dock inte med automatik att det också måste vara just dagens SHK som även fortsättningsvis bör ha denna roll. Någon sådan precisering finns t.ex. inte i berörda internationella konventioner eller EU-regler. Det kan också – åtminstone hypotetiskt sett – finnas problematiska omständigheter i dagens verksamhet som talar för att t.ex. en helt ny organisation istället borde inrättas för ändamålet. Med hänsyn till att dagens organisatoriska modell är väl etablerad – SHK har sedan år 1990 haft ansvar för att från säkerhetssynpunkt undersöka allvarliga olyckor inom samtliga samhällsområden – skulle dock sådana eventuella ”problematiska omständigheter” rimligen behöva vara av allvarlig art för att dagens modell skulle omprövas.

I utredningsarbetet har emellertid inget framkommit som i grunden talar emot dagens organisatoriska modell. Tvärtom bedömer Statskontoret att SHK till stor del lever upp till de syften som gäller för verksamheten. Det visas bl.a. av att SHK i sina olycksundersökningar förefaller att i mycket hög grad lyckas klarlägga såväl händelseförloppet och orsaken till händelsen som skador och effekter i övrigt. SHK:s rekommendationer om säkerhetshöjande åtgärder tycks också i allmänhet höras av ansvariga myndigheter.

I sammanhanget bör dock påpekas att SHK under 2000-talet ofta inte har lyckats nå upp till de mål regeringen satt för olycksundersökningarnas handläggningstid. Från och med år 2008 gäller som mål för SHK:s verksamhet att handläggningstiden för haveriutredningar ska begränsas till högst 12 månader, vilket motsvarar de krav som ställs i internationella regelverk. På området civil luftfart har SHK endast ett år under 2000-talet (2001) nått det vid tiden gällande målet för handläggningstid. År 2008 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden till 14,2 månader i de rapporter som lämnades på området civil luftfart. Inom SHK:s övriga verksamhetsområden, dvs. civil sjöfart, spårbun-

den trafik, militär verksamhet samt annan verksamhet, nåddes de vid tiden gällande målen för handläggningstid i ca 25 procent av de undersökningar som slutfördes under perioden 2000–2008. Måluppfyllelsen har dock ökat de senaste åren – under åren 2007 och 2008 nåddes inom dessa områden de vid tiden gällande målen för handläggningstid i knappt 40 procent av de slutrapporterade undersökningarna. Att SHK under 2000-talet haft svårt att nå upp till målen för handläggningstid är dock enligt vår mening inte ett problem som på allvar talar emot dagens organisatoriska modell.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang bedömer Statskontoret att Statens haverikommission även fortsatt bör upprätthålla dagens roll, dvs. att inom samtliga samhällsområden som oberoende organ utreda allvarliga olyckor och tillbud från säkerhetssynpunkt.

5.4 Komplettera med andra arbetsuppgifter?

Nästa fråga i analysen av lämplig inriktning av SHK:s verksamhet blir rimligen om den roll SHK har i dag eventuellt bör kompletteras med andra arbetsuppgifter.

Med ”komplettera” avser Statskontoret här *inte* om SHK bör göra ytterligare olycksutredningar av dagens slag på nya eller utvidgade områden. I vilken mån det finns skäl att vidta sådana förändringar – som främst kan sägas handla om att den kärnkompetens SHK har i dag ges vidare tillämpning – diskuteras i det nästföljande avsnitt 5.5. Den fråga som här är aktuell är istället om SHK, utöver dagens verksamhet, även borde ges ansvar för arbetsuppgifter som torde kräva *en annan typ av grundläggande kompetens* än den kommissionen har i dag.

Den kompletterande arbetsuppgift som i sådana fall torde ligga närmast till hands vore att SHK, utöver undersökningar av enskilda, allvarliga olyckor, även skulle bedriva mer samlade olycksstudier, dvs. studera trender och mönster utifrån data om ett stort antal olyckor. SHK har tidigare själv varit inne på sådana tankegångar. När kommissionen år 2003 riktade en begäran till regeringen om att lagstiftningen om undersökning av olyckor borde ses över, framhölls således bl.a. att det *”vore önskvärt att SHK förfogade över en forsknings- och utveck-*

*lingsenhet, där statistik över olyckor och tillbud kunde analyseras ur säkerhetssynpunkt och forskning på ett antal områden följas”.*⁹³

Som framgått av kapitel 4 bedrivs dock den här typen av mer samlade olycksstudier redan i dag både på övergripande nivå – av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – och, framför allt, på sektorsnivå, t.ex. av Transportstyrelsens olika avdelningar inom de olika trafikslagen. En fördel med att ge SHK en sådan roll skulle visserligen vara att olycksstudierna då skulle bedrivas av ett oberoende organ. Men enligt Statskontorets bedömning torde den här typen av mer samlade olycksstudier till stor del ha till syfte att identifiera aggregerade olyckstrender och mönster och utifrån detta generera kunskap som kan underlätta framtagandet av konkreta, olycksreducerande åtgärder. Sett i det perspektivet kan antas att djupgående kunskap om det enskilda sakområdet – av ett slag som naturligen finns i en sakansvarig myndighet, men som är svårare att bygga upp i ett helt fristående organ – i detta fall är viktigare än huruvida analyserna görs inom eller utanför den sakansvariga myndigheten. Vidare kan antas att möjligheten att överföra kunskap och insikter från olycksstudierna till dem som i praktiken ansvarar för den berörda verksamheten är större om olycksstudierna bedrivs inom en sakansvarig myndighet, än av ett fristående, oberoende organ. Mot denna bakgrund bedömer Statskontoret att det inte skulle ge något betydande mervärde att ge SHK i uppdrag att bedriva mer samlade olycksstudier.

Det är heller inte givet att SHK:s kärnkompetens skulle förstärkas om kommissionen gavs ett bredare uppdrag. Statskontorets bild av verksamheten är att SHK:s kärnkompetens ligger just i *kombinationen* av de olika delar med vilka vi beskrev kommissionens roll i avsnitt 5.1. Om SHK gjorde mer samlade olycksstudier kan möjligen antas att kommissionen lättare skulle kunna bedöma inom vilka områden den utredningsresurs man utgör främst bör sättas in. Men rimligen finns sådan kunskap redan tillgänglig genom de olycksstudier som görs av andra organ. Med ett renodlat uppdrag, som dagens, kan det också antas att SHK har lättare att hålla fokus på de faktorer som är väsentliga för att värna och utveckla kärnkompetensen.

⁹³ Statens haverikommission (2003b).

Sammantaget bedömer Statskontoret mot ovanstående bakgrund att det inte finns skäl att komplettera dagens roll med arbetsuppgifter som kräver en annan kompetens än den SHK har i dag.

5.5 Förändringar inom ramen för dagens roll

Statskontorets bedömning är alltså att den roll SHK har i dag i huvudsak är väl avvägd och att det inte finns skäl att utvidga den på något radikalt sätt. Finns det då eventuellt behov av att göra förändringar inom ramen för dagens roll? Sådana förändringar skulle i princip kunna bestå i att dagens verksamhet i något avseende drogs ned, t.ex. genom kostnadsrationalisering, eller utökades, genom att den utredningsresurs SHK utgör utnyttjades för flera tillämpningar. Dessa två förändringsmöjligheter diskuteras i tur och ordning i avsnitten 5.5.1 och 5.5.2. Slutligen diskuterar Statskontoret, i enlighet med regeringens uppdrag, om SHK:s personalsammansättning eventuellt bör förändras (5.5.3).

5.5.1 Förutsättningar för neddragningar

Statskontoret bedömer således att den verksamhet som SHK i dag står för – att inom samtliga samhällsområden som oberoende organ utreda allvarliga olyckor och tillbud från säkerhetssynpunkt – fortsatt bör bedrivas. Det hindrar dock inte att de resurser som i dag läggs på verksamheten eventuellt skulle kunna användas effektivare. I princip torde det kunna ske på två sätt: genom att arbetsuppgifter bedöms vara av mindre vikt och därför prioriteras ned/bort, och/eller genom att arbetsuppgifter bedrivs på ett rationellare sätt och därmed till lägre kostnad.

Att SHK på något påtagligt sätt skulle kunna minska dagens verksamhetsvolym genom att helt avstå från att göra vissa av de utredningar kommissionen genomför framstår som mindre troligt. Detta mot bakgrund av att, som framgått av kapitel 3, SHK till Statskontoret har uppgivit att kommissionens utredningsverksamhet i dag nästan helt omfattar olyckor och tillbud som faller under SHK:s obligatoriska utredningsskyldighet enligt lagen om undersökning av olyckor.

Däremot skulle SHK möjligen kunna minska ambitionsnivån i vissa enskilda utredningar, och därigenom lösgöra resurser. För detta talar

att Statskontoret inte sällan från de intressenter vi varit i kontakt med mottagit synpunkten att SHK:s olycksutredningar ibland drivs med väl höga ambitioner. Möjligen kan också det faktum att SHK ofta överskrider det mål som gäller för handläggningstid ses som ett tecken på detta. Det är dock fullt tänkbart att de långa handläggningstiderna snarare beror på att utredningarna ges för *lite* resurser. Den bild vi fått är heller inte att SHK genomför alla olycksutredningar på ett helt enhetligt sätt, utan att kommissionen i praktiken gör vissa anpassningar av ambitionsnivå och nedlagda resurser till utredningarnas svårighetsgrad och de säkerhetsmässiga insikter som bedöms kunna utvinnas.

Sammantaget kan Statskontoret mot denna bakgrund inte med säkerhet avgöra om det i dagens verksamhet finns ett besparingsutrymme i form av en potential för minskad ambitionsnivå i enskilda utredningar. För att säkerställa att sådana eventuella möjligheter tas till vara, menar dock Statskontoret att det finns skäl att förbättra SHK:s formella befogenheter att prioritera hur stora resurser som bör läggas ned i enskilda olycksutredningar. I dag gäller, enligt 6 § lagen om undersökning av olyckor, att olycksundersökningarna *så långt som möjligt* ska klarlägga såväl händelseförloppet och orsaken till olyckan eller tillbudet som skador och effekter i övrigt. Således ger lagen egentligen inte något formellt utrymme för att anpassa ambitionsnivån, även om SHK, som sades i föregående stycke, i praktiken ändå synes göra sådana prioriteringar. Som framgått av den internationella genomgången i avsnitt 4.5 finns dock exempel på att de styrande regelverken i andra länder mer explicit ger uttryck för att de olycksutredande organen har möjlighet att anpassa en undersöknings omfattning och djup till den aktuella olyckans svårighetsgrad eller undersökningens förväntade nytta. Ett par exempel på detta är Norge och Finland.

Statskontoret förutsätter att det i det svenska regelverket är möjligt att införa någon motsvarande precisering om SHK:s rätt att prioritera, som de som finns i Norge och Finland. Utöver att lösgöra resurser torde sådana prioriteringar kunna bidra till att pressa ned SHK:s genomsnittliga handläggningstider. Innan ett förslag om författningsändringar kan lämnas, behöver dock förutsättningarna för att prioritera utredningarnas ambitionsnivå och resursbehov utifrån deras svårighetsgrad och förväntade nytta analyseras mer i detalj. I ett första steg föreslår Statskontoret därför att regeringen ger Statens haverikommission i uppdrag

att närmare analysera hur förbättrade formella befogenheter att prioritera lämpligen bör utformas. I uppdraget bör bl.a. ingå att redogöra för i vilken utsträckning och på vilket sätt SHK gör den här typen av prioriteringar i dag, att analysera vilka effekter förbättrade formella befogenheter att prioritera skulle medföra, t.ex. i termer av besparingspotential, samt att föreslå på vilket sätt förbättrade formella befogenheter att prioritera bör regleras.

Statskontoret bedömer att det inte i övrigt finns någon betydande potential för kostnadsrationaliseringar i den verksamhet SHK bedriver. För detta talar att SHK:s haveriutredare har ett tydligt fokus på kärnverksamheten, att döma av hur deras arbetstid fördelar sig mellan olika arbetsuppgifter (se avsnitt 3.2, tabell 3.4). Vidare kan också, som framgått av kapitel 3, bedömas att de resurser SHK avsätter till styrning, samordning och administration till stöd för kärnverksamheten (overheadkostnaderna) är genomsnittliga jämfört med andra myndigheter. Det finns således skäl att anta att SHK:s administration i huvudsak sköts på ett rationellt sätt.

5.5.2 Förutsättningar för utökningar

I Statskontorets analys av lämplig inriktning av Statens haverikommissionens verksamhet blir nästa fråga om den kärnkompetens SHK har i dag – dvs. att som oberoende organ utreda allvarliga olyckor och tillbud från säkerhetssynpunkt – bör utnyttjas för fler tillämpningar. Det bör visserligen sägas att SHK:s utredningsansvar redan omfattar samtliga samhällsområden. Men tyngdpunkten i verksamheten ligger i praktiken på ett fåtal sektorer, vilket också avspeglas i den indelning som används exempelvis när verksamhetens resultat presenteras i SHK:s årsredovisningar, dvs. civil luftfart, civil sjöfart, spårbunden trafik, militär verksamhet samt annan verksamhet.

När vi i detta avsnitt diskuterar om SHK:s kärnkompetens bör utnyttjas för ”fler tillämpningar” avser vi med detta *dels* om SHK bör göra mer på de områden där kommissionen främst är verksam i dag, *dels* om det eventuellt finns ytterligare sektorer där SHK bör få en mer uttalad uppgift än i dagsläget.

Bör SHK göra mer på de områden där man främst är verksam?

I sitt budgetunderlag för perioden 2010–2012 har SHK begärt kraftigt ökade resurser.⁹⁴ I första hand motiverar SHK detta med att Sveriges förpliktelser gentemot EU och andra internationella organisationer sägs kräva att antalet anställda olycksutredare behöver öka. I budgetunderlaget framför SHK att antalet anställda haveriutredare i princip behöver fördubblas under de närmaste åren samt att därtill ytterligare några administrativa tjänster behövs. Behovet av att nyanställa haveriutredare sägs vara störst på områdena civil luft- och sjöfart samt spårbanden trafik, men även på övriga områden behövs vissa förstärkningar enligt SHK. Sammantaget föreslås i budgetunderlaget att SHK för år 2010 ska anvisas en ram på 41,1 miljoner kronor för förvaltningskostnader, att jämföra med 25,2 miljoner kronor för år 2009. Genom att de ökade resurserna främst är tänkta att användas för att fastanställa haveriutredare, vilket till en del minskar behovet av att anlita extern expertis på konsultbasis, bedömer SHK dock att en del av de ökade kostnaderna samtidigt skulle motsvaras av en viss minskning av de särskilda utredningskostnaderna – år 2008 uppgick dessa till 11,7 miljoner kronor.

Som framgått av avsnitt 5.2 kan det enligt Statskontoret ifrågasättas om SHK för närvarande har tillräckliga resurser för att fullt ut svara upp mot de internationella krav som finns, och/eller kan förutses, på områdena luftfart, sjöfart och järnväg. Vår bedömning är därför att de resonemang SHK för i budgetunderlaget som stöd för sitt äskande i princip är riktiga. Med hänsyn till de internationella kraven kan antas att SHK framöver bör göra mer på de områden där kommissionen främst är verksam i dag. I vilken mån en eventuell resursförstärkning behöver vara av den storleksordning SHK föreslår kan dock diskuteras (se vidare avsnitt 5.6 nedan).

I den revision som ICAO under år 2008 har gjort av hur Sverige lever upp till de konventionsförpliktelser som staten har på luftfartsområdet påpekas även att SHK i dag har begränsade möjligheter att utreda tillbud som inte faller under kommissionens obligatoriska utredningskyldighet enligt lagen om undersökning av olyckor. Detta då antalet anställda utredare för civila luftfartsolyckor enligt ICAO är för litet.⁹⁵ Enligt ICAO avstår SHK från icke-obligatoriska undersökningar även i

⁹⁴ Statens haverikommission (2009a).

⁹⁵ International Civil Aviation Organization (2009).

de fall då det är troligt att en sådan undersökning skulle kunna leda till säkerhetsvinster. Som framgått ovan har SHK också uppgivit till Statskontoret att kommissionens utredningsverksamhet i dag nästan helt omfattar olyckor och tillbud som tillhör det obligatoriska området.

Statskontoret instämmer i att det vore värdefullt om SHK hade något större möjligheter än i dag att undersöka olyckor och tillbud som inte tillhör kommissionens obligatoriska utredningsskyldighet enligt lagen om undersökning av olyckor. Det kan ibland vara en ren tillfällighet ifall en händelse leder till, eller riskerar att leda till, att en eller flera människor förolyckas och därmed olyckan tillhör det för SHK obligatoriska området för undersökning. Utifrån säkerhetssynpunkt kan det därför i vissa fall vara angeläget att undersöka händelsen oberoende av vilka konsekvenser den haft. Beträffande tillbud bör också sägas att det knappast finns någon självklar gräns mellan händelser som faller inom respektive utom SHK:s obligatoriska utredningsskyldighet, utan att detta i praktiken kan vara en bedömningsfråga. I sammanhanget kan även påpekas att haverikommissionerna i Norge och Finland, dvs. de länder där uppbyggnaden av haveriutredningsorganisationen och förhållandena i övrigt mest torde likna Sveriges, i högre grad än SHK synes utreda även mindre allvarliga olyckor och tillbud (se avsnitt 4.5).

Finns områden där SHK bör få en mer uttalad uppgift?

I detta avsnitt diskuterar Statskontoret om SHK på något område eventuellt bör ges ett mer uttalat uppdrag än i dag. Visserligen omfattar SHK:s utredningsansvar redan samtliga samhällsområden. Men som framgått av kapitel 3 gör SHK i praktiken relativt få undersökningar inom i synnerhet det verksamhetsområde som kommissionen benämner *annan verksamhet*, vilket t.ex. inrymmer undersökningar av stora bränder, allvarliga vägtrafikolyckor och kemikalie- och gasutsläpp.

Att ge SHK ett mer uttalat uppdrag på något visst område skulle kunna innebära att detta utpekas som ett särskilt angeläget område för olycksundersökningar i någon för kommissionen styrande författning. Möjligen skulle även krävas att kriterierna för när en undersökning ska ske enligt lagen om undersökning av olyckor sänks för det aktuella området. Att relativt få olyckor i dag undersöks inom SHK:s område "annan verksamhet" torde delvis bero på att kraven för obligatorisk undersökningsskyldighet i detta fall har satts relativt högt.

I avsnittet diskuterar Statskontoret vägområdet, sjukvårdsolyckor samt bränder. Urvalet har bl.a. styrts av att vi enligt regeringens uppdrag särskilt ska behandla vägområdet samt att SHK till Statskontoret har framfört att detta är tre områden där det är tänkbart att kommissionen skulle kunna ha ett mer uttalat uppdrag.

Vägområdet

Det finns skäl som talar både för och emot att ge SHK ett mer uttalat eller vidgat uppdrag inom vägtrafikområdet. För en sådan förändring kan bl.a. tala de relativt stora säkerhetsproblem som finns i vägtrafiken. Jämfört med övriga trafikslag kan det även uppfattas som en obalans att SHK:s utredningsresurser i så liten utsträckning används inom det trafikslag där flest människor omkommer och skadas varje år.

Som framgått av kapitel 4 bedriver dock Vägverket i dag en omfattande undersökningsverksamhet inom vägområdet, i det att verket gör s.k. djupstudier av samtliga olyckor där någon förolyckats. Vägverket är dock, i egenskap av ansvarig väghållare, inte ett oberoende utredningsorgan. Det kan därför ligga ett värde i att olyckor undersöks av en oberoende organisation som SHK.

Olycksundersökningar inom vägområdet torde även passa SHK relativt väl, eftersom kommissionen har stor erfarenhet av transportområdet. Därtill karakteriseras vägtrafiken, liksom övriga trafikslag, av en relativt hög grad av teknisk och organisatorisk komplexitet.

En viktig skillnad mellan vägtrafiken och övriga trafikslag är dock att antalet vägolyckor är betydligt större. Olyckor i vägtrafiken skiljer sig även genom att det genomsnittliga antalet omkomna per dödsolycka är relativt lågt. Det stora antalet olyckor gör att SHK:s utredningsprofil, som bygger på omfattande och djuplodande undersökningar, är svår att tillämpa på vägtrafikområdet, bl.a. av resursskäl. Det vore t.ex. inte rimligt att SHK på ett djuplodande sätt skulle undersöka alla vägtrafikolyckor där någon avlider. Även en avgränsning av undersökningsskyldigheten till olyckor som medför dödsfall inom yrkesmässig trafik skulle, av resursskäl, innebära ett orimligt stort antal utredningar.⁹⁶

⁹⁶ Enligt uppgift från dåvarande Vägtrafikinspektionen inträffar ca 100 dödsolyckor per år där tunga lastbilar och bussar är inblandade.

SHK kommer därför, även med ett vidgat uppdrag, endast att kunna utreda en begränsad del av de olyckor som inträffar inom vägtrafiken.

Avgörande för att bedöma om SHK bör ges ett vidgat undersökningsansvar inom vägtrafiken är enligt Statskontorets mening därför om en sådan verksamhet skulle tillföra något väsentligt till trafiksäkerhetsarbetet. Genom att Vägverket redan har en väl utbyggd undersökningsverksamhet på vägområdet kan det enligt Statskontoret ifrågasättas vilket mervärde ett vidgat undersökningsansvar för SHK skulle ge, då det sannolikt endast kan bli ett komplement till Vägverkets verksamhet. Denna slutsats understryks av att det vid en internationell jämförelse förefaller vara relativt ovanligt att en oberoende haverikommission utreder vägtrafikolyckor. Av de länder som Statskontoret varit i kontakt med, är det endast Norge som bedriver sådana olycksundersökningar i någon större omfattning.⁹⁷

Statskontoret bedömer mot bakgrund av ovanstående resonemang att det i dag inte finns underlag för att ge SHK ett mer uttalat eller vidgat uppdrag på vägområdet.

I sammanhanget bör dock påpekas att vägområdet, som framgått av avsnitt 5.2, för närvarande genomgår vissa förändringar, dels genom bildandet av den nya myndigheten Trafikverket, dels genom införandet av EG-direktivet om förvaltning av vägars säkerhet. Om dessa förändringar får konsekvenser för den olycksutredande verksamheten kan Statskontoret inte bedöma i dagsläget. Sådana eventuella konsekvenser har därför inte beaktats i den bedömning som här gjorts.

Sjukvårdsområdet

Inom sjukvården inträffar varje år ett stort antal felbehandlingar som leder till vårdskador. Som nämndes i kapitel 1 har Socialstyrelsen uppskattat att sådana vårdskador, under ett år i början av 2000-talet, i ca

⁹⁷ Den norska haverikommissionen undersöker vägtrafikolyckor och tillbud sedan den 1 september 2005 – sedan dess har i genomsnitt ca 5 undersökningar påbörjats per år. Haverikommissionen avgör själv vilka olyckor eller tillbud som ska undersökas och omfattningen på undersökningen. Hänsyn ska dock tas till bl.a. vilken läropotential en undersökning har och olyckans svårighetsgrad. I Finland undersöks endast vägtrafikolyckor om de är särskilt allvarliga. I Nederländerna gör haverikommissionen ett slags säkerhetsstudier, där säkerhetsproblem söks utifrån olycksrapporter och olycksstatistik inom vägtrafiken, men undersöker inte enskilda fall.

3 000 fall kan ha varit en bidragande orsak till att patienter avlidit inom den somatiska slutenvården. Enligt Patientsäkerhetsutredningens betänkande är vårdrelaterade infektioner och fallskador vanliga former av vårdskador.⁹⁸

Felbehandlingar inom sjukvården kan i dag anmälas till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) som är en statlig myndighet som prövar om anställda inom hälso- och sjukvården gjort sig skyldiga till fel i sin yrkesutövning. Om nämnden finner att så är fallet kan den besluta om disciplinära påföljder. Felbehandlingar kan även anmälas till Socialstyrelsen, som dock inte har skyldighet att utreda en sådan anmälan. Vårdgivare har även skyldighet att anmäla händelser till Socialstyrelsen om en patient har fått, eller riskerat att få, en allvarlig skada i hälso- och sjukvården (s.k. lex Maria anmälan).

I sitt betänkande menar Patientsäkerhetsutredningen att det finns brister i patientsäkerheten och föreslår bl.a. en helt ny lag om patientsäkerhet. Utredningen föreslår även att Socialstyrelsen ska få en uttrycklig skyldighet att utreda och pröva klagomål mot yrkesmässigt bedriven hälso- och sjukvård och mot hälso- och sjukvårdspersonal.

Som framgått ovan har SHK framfört till Statskontoret att undersökningar av felbehandlingar inom sjukvården skulle kunna vara ett område där kommissionen borde ha ett mer uttalat uppdrag. SHK har dock hittills inte genomfört några olycksundersökningar inom sjukvården. Enligt SHK beror detta dels på att felbehandlingar i princip berör enskilda patienter och därför inte uppfyller kriterierna för obligatorisk utredning enligt lagen om undersökning av olyckor och dels på att myndighetens resurser inte medgett några andra undersökningar än de som är obligatoriska.⁹⁹

Ett motiv för att låta SHK i ökad utsträckning undersöka felbehandlingar inom sjukvården skulle kunna vara att det i dag inte finns någon helt oberoende organisation som genomför sådana undersökningar eller som gör detta strikt utifrån säkerhetssynpunkt. Sjukvården präglas även, i likhet med de områden där SHK i dag främst är verksam, av tekniskt komplicerad apparatur och ett komplext samspel mellan män-

⁹⁸ SOU 2008:117, s. 114.

⁹⁹ Statens haverikommission (2009f).

niska, teknik och organisation (s.k. MTO). SHK:s generella kunnande inom MTO-analyser skulle därför kunna tillämpas även inom sjukvårdsområdet.

Det finns dock även betydande skillnader mellan sjukvården och de områden där SHK i dag främst är verksam, dvs. i första hand transportsektorn. Till exempel bygger sjukvården på en nära och personlig interaktion mellan yrkesutövare och patienter, vilket innebär att samspillet mellan enskilda individer generellt sett torde vara mer komplicerat än inom transportområdet.¹⁰⁰ Det tar sig bl.a. uttryck i att riskfyllda områden inom sjukvården är informationsöverföring och kommunikation samt risker att förväxla, glömma, se fel, höra fel etc.¹⁰¹ Sjukvården präglas även av en större mångfald av aktiviteter och utrustning.

Eftersom SHK hittills inte gjort några undersökningar inom sjukvårdsområdet finns inga erfarenheter att utgå ifrån. Det är därför svårt att bedöma hur väl undersökningar inom detta område harmonierar med SHK:s övriga verksamhet och vilket värde enstaka djuplodande olycksundersökningar inom sjukvården skulle kunna ha. Det finns även lite internationell erfarenhet på området, t.ex. bedriver ingen av de utländska motsvarigheter till SHK som vi varit i kontakt med någon mer omfattande undersökningsverksamhet inom sjukvårdsområdet.¹⁰²

Det stora antalet felbehandlingar som inträffar inom sjukvården varje år gör vidare att SHK, även med ett vidgat uppdrag, kommer att kunna utreda en mycket begränsad andel av de inträffade händelserna. Enligt vår mening är det därför oklart vilket värde en sådan undersökningsverksamhet skulle ha i det övergripande patientsäkerhetsarbetet.

Sammantaget gör Statskontoret bedömningen att det i dag inte finns underlag för att ge SHK ett mer preciserat eller utvidgat uppdrag inom sjukvårdsområdet.

¹⁰⁰ Jämför Reason (2007).

¹⁰¹ SOU 2008:117, s. 114.

¹⁰² Den nederländska haverikommissionen gör dock vissa undersökningar inom hälsosektorn som inkluderar patient-, livsmedelssäkerhet och epidemiologi. Hösten 2009 pågick t.ex. en temastudie av övergrepp mot barn med dödlig utgång.

Bränder

Under det senaste decenniet har i genomsnitt ca 100 personer om året omkommit i bränder. En svagt nedåtgående tendens kan dock skönjas och år 2008 omkom 63 personer i sådana olyckor.¹⁰³

SHK har på senare år undersökt relativt få brandolyckor. Den senaste undersökningen avsåg en hotellbrand år 2004.¹⁰⁴ Sommaren 2009 inledde SHK också en undersökning av en lägenhetsbrand i Rinkeby där 7 personer omkom. Att SHK undersöker så pass få brandolyckor hänger bl.a. samman med att det är relativt ovanligt att mer än en människa dör i en enskild brand.

Som beskrivits i kapitel 4 har kommunerna skyldighet att i skäligen omfattning undersöka bl.a. brandolyckor och i s.k. insatsrapporter dokumentera grundläggande data om händelsen. Under senare år har vissa kommuner även gjort s.k. utökade olycksundersökningar, i fall där det inte ansetts tillräckligt med insatsrapportens dokumentation. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), tidigare Räddningsverket, har även kontrakterade brandutredare vid ett 40-tal kommunala räddningstjänster som gör s.k. brandutredningar. Uppföljningar har visat att kommunerna de senaste åren har genomfört mellan 1 100 och 1 400 utökade olycksundersökningar eller brandutredningar per år.¹⁰⁵

I dag undersöks brandolyckor alltså främst av kommunerna. Då kommunerna bl.a. har ansvar för tillsyn, förebyggande arbete och lokal räddningstjänst är de inte att betrakta som helt oberoende utredningsorgan. Detta torde vara mest påtagligt när det gäller att bedöma räddningstjänstens insats och det finns exempel på kommuner som av detta skäl låtit motsvarande förvaltning i en grannkommun undersöka hur den har genomförts.¹⁰⁶ Oberoendeaspekten skulle kunna tala för att SHK borde ges ett utvidgat ansvar att undersöka fler brandolyckor.

Ett argument mot att ge SHK ett sådant utvidgat uppdrag är att brandolyckor till sin karaktär inte liknar de olyckor som sker inom de områden där kommissionen i dag främst är verksam. De flesta dödsbrän-

¹⁰³ Räddningsverket (2008b), NCO (2008).

¹⁰⁴ Uppgifter enligt SHK:s årsredovisningar.

¹⁰⁵ Ds 2009:47.

¹⁰⁶ Särddqvist (2005).

der inträffar inomhus, t.ex. för att människor glömmer att stänga av elspisar eller att släcka levande ljus. Olyckor i samband med rökning är den enskilt vanligaste orsaken och står för ca 30 procent av bränderna som leder till dödsfall. Det är relativt ovanligt att dödsbränder orsakas av tekniska fel på maskiner eller apparater. Brandolyckor präglas med andra ord oftast inte av samma typ av organisatoriska eller tekniska komplexitet som t.ex. luftfartsolyckor.

Varje år sker dessutom ett stort antal brandolyckor. Även med ett utvidgat uppdrag skulle SHK endast kunna undersöka en liten andel av dessa. I likhet med vad som ovan sagts om vägtrafikområdet och sjukvården, ifrågasätter Statskontoret därför om det skulle ge någon betydande höjning av säkerheten om SHK visserligen undersökte något fler, men trots allt endast en begränsad andel, av dessa olyckor.

Mot denna bakgrund bedömer Statskontoret att det i dag inte finns underlag för att ge SHK ett vidgat uppdrag att undersöka brandolyckor.

I sammanhanget bör också noteras att räddningstjänstlagstiftningen för närvarande ses över. Enligt en nyligen publicerad departementspromemoria¹⁰⁷ finns stora skillnader i kommunernas arbete med olycksundersökningar, erfarenhetsåterföring och lärande på området skydd mot olyckor. Flertalet kommuner sägs också befinna sig i en utvecklingsfas. Enligt promemorian bör inslag om lärande från olyckor lyftas fram och utökas i utbildningar för skydd mot olyckor. I promemorian föreslås även att MSB bör verka för att de befintliga systemen med insatsrapporter, utökade olycksundersökningar och brandutredningar integreras i ett sammanhållet system.

Sammanfattande slutsats

Statskontoret gör sammanfattningsvis bedömningen att det för närvarande inte finns underlag för att på något område ge SHK ett förtydligt eller vidgat uppdrag vid sidan av de verksamhetsområden där kommissionen främst är verksam i dag.

Samtidigt bör påpekas att det i dag inte finns något formellt hinder för SHK att göra fler undersökningar på något visst område om myndig-

¹⁰⁷ Ds 2009:47.

heten anser det påkallat från säkerhetssynpunkt. Som nämndes tidigare anser Statskontoret också att det vore värdefullt om SHK hade något större möjligheter än i dag att undersöka olyckor och tillbud som inte tillhör det obligatoriska området enligt lagen om undersökning av olyckor.

Det sagda hindrar inte att det i framtiden kan komma att finnas anledning att ge SHK en förtydligad eller utvidgad roll på något specifikt område. En sådan förändring bör dock enligt Statskontorets mening föregås av en fördjupad analys av den samlade olycksutredande verksamheten inom respektive område. Därvid bör bl.a. fördelarna med en oberoende undersökningsverksamhet vägas mot det behov som kan finnas för ansvariga myndigheter och verksamhetsutövare att för sitt lärande genomföra olycksutredningar.

Om SHK ges ett vidgat undersökningsansvar på t.ex. något av de områden som här behandlats, bör också beaktas att SHK, givet den utredningsmetodik man i dag tillämpar, rimligen endast kommer att kunna undersöka en liten andel av de olyckor som inträffar inom respektive område. Värdet av enskilda djupgående olycksundersökningar – av det slag SHK gör i dag – måste därför relateras till eventuella behov av en mer översiktlig och mindre djupgående undersökningsverksamhet.

5.5.3 Personalens sammansättning

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret analysera vissa frågor om sammansättningen av SHK:s personal. Dels hur stor andel fast personal SHK bör ha. Dels vilken kompetens fast anställd personal behöver ha.

Andel fast personal

I dag (oktober 2009) har Statens haverikommission 22 anställda, varav 18 haveriutredare (inklusive generaldirektören och två personer som är erfarna domare) samt 4 personer med administrativa arbetsuppgifter. Antalet årsarbetskrafter uppgår f.n. till 19,7 åa, varav 16,3 åa avser haveriutredare och 3,4 åa administration. Samtliga är fast anställda, dvs. andelen fast personal är 100 procent av de anställda.

Att personalen helt består av fast anställda är en förändring jämfört med förr. Som framgått av avsnitt 3.3 har personalsammansättningen

gradvis förändrats under 2000-talet, på så vis att haveriutredarna tidigare till ca två tredjedelar utgjordes av s.k. arvodesanställda. De arvodesanställda var inte – som traditionellt fastanställda – kontinuerligt närvarande vid arbetsplatsen, utan ryckte in när deras tjänster behövdes i någon utredning. Ersättningen till de arvodesanställda utgick i form av dels ett mindre månatligt arvode, dels betalning för nedlagd arbetstid när de faktiskt deltog i utredningar. Andelen arvodesanställda har dock successivt sjunkit och är nu alltså nere på noll.

Ett väsentligt skäl till att SHK har frångått systemet med arvodesanställda – vilka ofta utförde tjänsterna åt SHK vid sidan av andra, ordinarie arbeten eller andra uppdrag – är att denna anställningsform bedömdes leda till längre handläggningstider i utredningarna än då de genomförs av fast anställda. Detta till följd av t.ex. längre ledtider, svårigheter att samtidigt koncentrera sig på olika arbeten m.m.

Att SHK:s personal i dag helt består av fast anställda har setts som övervägande positivt av de intressenter Statskontoret varit i kontakt med inom och utom SHK. Bland fördelar med – en större kår av – fast anställd personal, som lyfts fram vid dessa kontakter, kan nämnas att SHK:s handläggningstider därmed tycks kunna kortas ned, att erfarenhetsutbyte och andra synergier inom SHK underlättas, samt att det blir lättare att upprätthålla en god kontinuitet i kontakterna mellan SHK och andra intressenter. Den nackdel som lyfts fram av externa intressenter är att systemet med arvodesanställda möjligen var mer kostnadseffektivt, då betalning till de arvodesanställda till största delen utgick endast när de var aktivt engagerade i en haveriutredning.

Förutsatt att de fast anställda haveriutredarna har tydligt fokus på kärnverksamheten – vilket de synes ha att döma av SHK:s nyligen införda tidredovisningssystem (se kapitel 3, tabell 3.4) – har dock Statskontoret svårt att se att det skulle innebära någon kostnadsnackdel att enbart ha fast anställda. Sammantaget är Statskontorets bedömning därför att det totalt sett har varit till gagn för verksamheten att SHK har övergått till en andel fast personal om 100 procent av de anställda. Vi ser därför inget skäl till att myndigheten skulle frånga denna modell.

Utöver de fastanställda haveriutredarna anlitar SHK även – vilket myndigheten f.ö. alltid har gjort – regelbundet extern expertis på konsult-

basis i de olika utredningarna. I dessa fall rör det sig alltså om fristående konsulter, som inte är anställda av SHK. Ofta handlar det om experter med specialistkompetens av ett slag som det inte är rimligt att SHK upprätthåller kontinuerligt, men som behöver anlitas för att besvara sådana frågor av mycket specialiserad teknisk eller annan karaktär som inte sällan uppstår i haveriutredningarna. Enligt Statskontorets mening är det – med hänsyn till verksamhetens karaktär – ofrånkomligt att SHK då och då kan behöva konsultera sådan extern expertis.

I vissa fall anlitar SHK även utomstående konsulter för att leda haveriutredningar. Denna typ av konsultrelationer försöker dock SHK så långt det är möjligt att undvika, enligt vad myndigheten uppgivit till Statskontoret. Skälet till detta är bland annat att sådana konsulter inte sällan – på SHK:s bekostnad – behöver utbildas för att kunna leva upp till de krav som ställs på haveriutredare i bl.a. de internationella regelverk som gäller på området. SHK:s strategi är istället att haveriutredningar främst ska ledas av anställd personal. I huvudsak synes detta vara en rimlig linje enligt Statskontorets mening. Men i vissa fall torde det dock vara svårt att undvika att externa konsulter ibland behöver användas även i denna roll. Enligt vår mening måste rimligen en viss minsta ”kritisk massa” av utredningar kunna förväntas för att det ska vara rationellt att anställa en haveriutredare med specialkompetens inom ett visst område. Om så inte är fallet är det sannolikt mera kostnadseffektivt att köpa in tjänsten att leda haveriutredningar från en utomstående konsult – trots de merkostnader detta kan innebära i form av utbildningsinsatser m.m. I synnerhet inom området ”annan verksamhet” torde det ofta vara svårt att nå upp till en sådan kritisk massa, eftersom det där inte sällan handlar om relativt unika olyckor, av ett slag som SHK inte återkommande kan förväntas stöta på.

Personalens kompetens

Vilken kompetens SHK:s haveriutredare ska ha preciseras detaljerat i myndighetens instruktion.¹⁰⁸ Där anges att minst en av haveriutredarna vid myndigheten ska vara jurist och ha domarerfarenhet, och att det i övrigt ska finnas haveriutredare med flygoperativ, flygteknisk, sjöoperativ, sjöteknisk, järnvägsoperativ, järnvägsteknisk och allmän teknisk sakkunskap, sakkunskap inom området befolkningsskydd och räddningstjänst samt beteendevetenskaplig sakkunskap.

¹⁰⁸ Förordning (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission.

Såvitt Statskontoret kan bedöma – mot bakgrund bl.a. av SHK:s budgetunderlag för perioden 2010–2012¹⁰⁹ och våra kontakter med kommissionen – motsvarar dagens personalsammansättning i huvudsak de kompetensmässiga krav som ställs i instruktionen. Ingen av de intressenter vi varit i kontakt med har heller uttryckt att dagens SHK på något sätt skulle ha fel kompetens i förhållande till sina uppgifter. Däremot har ofta framförts att senare års ökade betoning på beteendevetenskaplig kompetens inom SHK har lett till att kommissionen i dag gör mer kvalificerade och komplexa olycksundersökningar än tidigare.

Mot denna bakgrund – och då Statskontoret anser att den roll SHK har i dag inte bör kompletteras med andra arbetsuppgifter (se avsnitt 5.4) – är vår bedömning att SHK:s fast anställda personal i stort sett har den kompetens de behöver ha. Däremot menar vi, som framgått ovan, att det på vissa områden behövs fler haveriutredare, men med i huvudsak motsvarande kompetens som de befintliga utredarnas.

I sammanhanget bör samtidigt poängteras att SHK, liksom alla kunskapsorganisationer, givetvis måste arbeta kontinuerligt med att vidmakthålla och utveckla personalens kompetens – även om denna kompetens således i grunden synes ha rätt inriktning i sak. Det är därför väsentligt att det i tillräcklig mån avsätts tid och resurser för personalens kompetensutveckling.

En fråga som tas upp i regeringens uppdrag till Statskontoret är hur regeringens styrning av SHK bör utformas. Vad gäller just personalens sammansättning och kompetens framstår det enligt vår mening som något egenartat att dessa förhållanden regleras så pass detaljerat i SHK:s instruktion. I utredningsarbetet har vi visserligen inte fått några indikationer på att denna detaljerade reglering hittills har varit negativ för SHK och dess utveckling. Men principiellt sett menar Statskontoret ändå att det i första hand borde vara upp till SHK:s ledning att avgöra vilken personal myndigheten behöver för att utföra sina arbetsuppgifter och uppfylla statsmakternas mål och internationella krav. Enligt Statskontorets mening kan det därför finnas skäl för regeringen att överväga att förändra SHK:s instruktion i detta hänseende.

¹⁰⁹ Statens haverikommission (2009a).

5.6 Konsekvenser för SHK:s omfattning

I avsnitten 5.2–5.5 har Statskontoret redogjort för sin syn på lämplig inriktning av Statens haverikommissionens verksamhet. De överväganden som där gjorts kan sammanfattas enligt följande:

- SHK bör fortsatt upprätthålla dagens roll, dvs. att inom samtliga samhällsområden som oberoende organ utreda allvarliga olyckor och tillbud från säkerhetssynpunkt.
- SHK:s verksamhet bör inte kompletteras med arbetsuppgifter som kräver en annan typ av grundläggande kompetens än den kommissionen har i dag. Enligt Statskontorets mening bör SHK t.ex. inte bedriva mer samlade olycksanalyser, dvs. studera trender och mönster utifrån data om ett stort antal olyckor.
- Den utredningsverksamhet SHK i dag bedriver förefaller att nästan helt omfatta olyckor och tillbud som faller under kommissionens obligatoriska utredningsskyldighet enligt lagen om undersökning av olyckor. Att SHK skulle kunna minska dagens verksamhetsvolym genom att helt avstå från att göra vissa av de utredningar kommissionen genomför framstår därför som mindre troligt.
- I dag gör SHK i praktiken vissa anpassningar av utredningarnas ambitionsnivå och resursbehov till deras svårighetsgrad och de säkerhetsmässiga insikter som bedöms kunna utvinnas. Statskontoret anser dock att möjligheterna i detta hänseende bör förstärkas, genom att SHK också ges tydliga formella befogenheter att göra sådana prioriteringar. Utöver att lösgöra resurser torde sådana prioriteringar kunna bidra till att pressa ned SHK:s genomsnittliga handläggningstider. I ett första steg bör regeringen uppdra åt SHK att mer i detalj analysera hur sådana formella befogenheter lämpligen bör utformas.
- Några betydande kostnadsrationaliseringar – i betydelsen att enskilda arbetsuppgifter skulle kunna utföras till klart lägre kostnad – finns knappast att göra i den verksamhet SHK i dag bedriver enligt

Statskontorets bedömning. Till exempel synes SHK:s administration i huvudsak skötas på ett rationellt sätt.

- Enligt Statskontoret kan ifrågasättas om SHK för närvarande har tillräckliga resurser för att fullt ut svara upp mot de internationella krav som finns, och/eller kan förutses, på områdena luftfart, sjöfart och järnväg.
- Statskontoret bedömer att det för närvarande inte finns underlag för att ge SHK ett mer uttalat uppdrag på något ytterligare område, utöver de där kommissionen främst är verksam i dag.
- I dagsläget kan Statskontoret dock inte bedöma om bildandet av Trafikverket fr.o.m. den 1 april 2010, eller införandet av EG-direktivet om förvaltning av vägars säkerhet i december 2010, kommer att påverka förutsättningarna för SHK:s verksamhet. Eventuella konsekvenser av dessa kommande förändringar har därför inte beaktats i vår analys av lämplig inriktning och omfattning av SHK:s verksamhet.
- Enligt Statskontoret vore det värdefullt om SHK hade något större möjligheter än i dag att undersöka olyckor och tillbud som inte tillhör det obligatoriska området enligt lagen om undersökning av olyckor.

I detta avsnitt redovisas Statskontorets bedömning av vilka konsekvenser våra överväganden om SHK:s inriktning bör få för kommissionens framtida verksamhetsvolym. Som utgångspunkt för detta görs dock först en uppskattning av hur stor den totala verksamhetsvolymen – mätt som totala kostnader – kan antas bli om SHK:s förslag i budgetunderlaget för perioden 2010–2012 genomförs.

Antagen total verksamhetsvolym med SHK:s förslag

I sitt budgetunderlag för perioden 2010–2012 har SHK begärt kraftigt ökade resurser. För år 2010 föreslås att SHK ska anvisas en ram på 41,1 miljoner kronor för förvaltningskostnader, att jämföra med 25,2 miljoner kronor för år 2009.

Som framgått av avsnitt 3.2 avser större delen av äskandet i budgetunderlaget resurser som SHK anser sig behöva för att till fullo kunna utföra arbetsuppgifter som kommissionen redan har. Såvitt Statskontoret kan bedöma av budgetunderlaget är det endast på sjöfartsområdet som begäran om ökade resurser avser uppgifter som SHK förväntar sig att få i framtiden. Detta till följd av den tvingande IMO-kod som införs från den 1 januari 2010 och i synnerhet EU:s s.k. olycksutredningsdirektiv, som ska vara infört i svensk rätt senast i juni 2011. Överslagsmässigt kan bedömas att ca 75 procent av budgetunderlagets äskande avser arbetsuppgifter som SHK redan har och ca 25 procent kommande uppgifter. Vidare kan sägas att merparten av budgetunderlagets äskande avser verksamhet som är direkt hänförlig till de internationella krav som finns på områdena luftfart och järnväg och är under införande på sjöfartsområdet – uppskattningsvis är åtminstone två tredjedelar av den arten.

De ökade resurserna, som SHK begär i budgetunderlaget, är främst tänkta att användas för att fastanställa haveriutredare. Därigenom minskar behovet av att anlita extern expertis på konsultbasis. SHK bedömer därför att den ökade ramen för förvaltningskostnader samtidigt till en del skulle motsvaras av en minskning av de särskilda utredningskostnaderna. Dessa uppgick år 2008 till 11,7 miljoner kronor.

Exakt hur stor den totala verksamhetsvolymen – mätt som totala kostnader – skulle bli om SHK:s förslag i budgetunderlaget genomförs är dock svårt att bedöma. Ett skäl till detta är att de särskilda utredningskostnaderna varierar slumpvis över åren, till följd av verksamhetens händelsestyrda karaktär, och därför är svåra att fullt ut beräkna i förväg. Ett annat skäl är att SHK, bl.a. med hänvisning till denna variation, inte har redovisat någon uppskattning av hur mycket de särskilda utredningskostnaderna skulle minska om budgetunderlagets förslag genomförs.

I syfte att ändå söka ge en bild av hur stor den totala verksamhetsvolymen kan förväntas bli om SHK:s förslag i budgetunderlaget genomförs har Statskontoret gjort två antaganden. Dels att de särskilda utredningskostnaderna skulle minska med 25 procent om budgetunderlagets förslag genomförs. Dels att medelvärde av de fem senaste årens särskilda utredningskostnader (2004–2008) för närvarande motsvarar ett ”nor-

malår” för dessa kostnader. Detta genomsnitt uppgår till ca 9,5 miljoner kronor (se avsnitt 3.2, tabell 3.2). Efter avdraget med 25 procent antar vi därmed att de särskilda utredningskostnaderna skulle uppgå till lite drygt 7 miljoner kronor vid ett genomförande av SHK:s förslag i budgetunderlaget, dvs. om en ram på 41,1 miljoner kronor för förvaltningskostnader. Den totala verksamhetsvolymen skulle därmed bli ca 48–49 miljoner kronor.¹¹⁰

Statskontorets bedömning

De resonemang SHK för som stöd för sitt äskande i budgetunderlaget, dvs. i första hand att kommissionen inte har tillräckliga resurser för att fullt ut svara upp mot de internationella krav som finns, och/eller kan förutses, bedömer Statskontoret i princip vara riktiga. Detta talar för att SHK:s framtida verksamhetsvolym bör vara större än dagens. För detta talar även att Sverige vid en internationell jämförelse knappast tillhör de länder som satsar mest på oberoende olycksutredande verksamhet.

Statskontoret har dock svårt att bedöma hur mycket större SHK:s verksamhetsvolym behöver vara. Svårigheten hänger bl.a. samman med osäkerheten om, och i sådana fall hur mycket, de särskilda utredningskostnaderna de facto minskar i takt med att nyrekryteringar görs. Vidare kan antas att tydligare formella befogenheter för SHK att prioritera utredningarnas ambitionsnivå och resursbehov utifrån deras förväntade nytta, som Statskontoret förordar, skulle ha en återhållande effekt på behovet av resursförstärkning. Av förklarliga skäl saknas dock praktiska erfarenheter av att göra sådana prioriteringar.

Mot denna bakgrund förordar Statskontoret att SHK ges en mindre resursförstärkning än den som kommissionen föreslagit. Vår bedömning är att SHK bör tillskjutas resurser som motsvarar en tredjedel av det som SHK begärt i sitt budgetunderlag.

Med Statskontorets förslag skulle ramen öka med ca 5–6 miljoner kronor jämfört med år 2009, dvs. till ca 30–31 miljoner kronor per år. Genom att ramen för förvaltningskostnader i detta fall inte ökar lika mycket som SHK föreslagit är det dock troligt att de särskilda utred-

¹¹⁰ Det bör dock betonas att, som framgått av kapitel 3, de särskilda utredningskostnaderna kan variera ganska kraftigt mellan olika år. Eventuellt borde därför det spann som här antagits vara vidare.

ningskostnaderna inte minskar lika mycket som om SHK:s förslag genomfördes. I konsekvens med ovanstående antar vi att minskningen blir en tredjedel av vad vi ovan antagit för fallet att budgetunderlagets förslag genomförs, alltså en tredjedel av 25 procent. Med samma antagande om vad som för närvarande är ett ”normalår” för de särskilda utredningskostnaderna skulle dessa därmed uppgå till drygt 8,5 miljoner kronor. Sammantaget bedömer vi därför att en tänkbar nivå på verksamhetsvolymen – mätt som totala kostnader – kan vara ca 39–40 miljoner kronor per år. Hur detta bör finansieras återkommer vi till i avsnitt 6.4.8.

Den resursförstärkning vi förordar kan komma att behöva åtföljas av ytterligare förstärkningar för att SHK i framtiden ska kunna svara upp mot de internationella krav som finns och/eller kan förutses. Innan SHK tillförs ytterligare medel, utöver de som Statskontoret här har föreslagit, bör det emellertid utvärderas *dels* hur mycket de särskilda utredningskostnaderna minskar i takt med att nyrekryteringar görs, *dels* vilka effekter som tydligare formella befogenheter för SHK att prioritera utredningars ambitionsnivå kan få för det samlade resursbehovet.

6 Analys och överväganden avseende SHK:s finansiering

I detta kapitel redovisas Statskontorets analys och överväganden avseende SHK:s finansiering. Först beskrivs hur statlig verksamhet, principiellt sett, kan finansieras (6.1). Därefter redogör vi för hur SHK finansieras i dag (6.2) och beskriver alternativa modeller (6.3). Slutligen redovisas argument för och emot olika alternativ och Statskontorets bedömning av lämplig finansieringsmodell för framtiden (6.4).

6.1 Finansiering av statlig verksamhet

Det finns huvudsakligen tre sätt att finansiera statlig verksamhet: anslag över statsbudgeten, avgifter eller bidrag.

Anslag över statsbudgeten är den vanligaste formen för finansiering av statlig verksamhet. I statsbudgeten finns tre typer av anslag, vilka bl.a. särskiljs av att olika regler gäller i fråga om regeringens rätt att överskrida det anvisade beloppet och att använda outnyttjade medel ett senare budgetår:¹¹¹

- *Ramanslag.* Detta är den absolut vanligaste anslagstypen och den som vanligtvis används för att finansiera myndigheters verksamhet. Ramanslag får överskridas. Det kan ske genom anslagskredit eller s.k. särskilt överskridande. En anslagskredit får motsvara högst 10 procent av anvisat anslag. Regeringen ger dock normalt myndigheter en lägre kreditgräns, ofta 3 procent. En ianspråktagen anslagskredit innebär att myndighetens tillgängliga medel under följande år reduceras med motsvarande belopp. Ett s.k. särskilt överskridande innebär att regeringen, med riksdagens bemyndigande, beslutar att ett ramanslag får överskridas. Det får ske om det är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då riksdagen anvisade anslaget eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål ska kunna uppfyllas, t.ex. lagstadgade transfereringsutgifter.

¹¹¹ Hur regeringen får använda de anslag som riksdagen har anvisat regleras i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Hur myndigheterna får använda de anslag som regeringen har tilldelat myndigheten regleras i anslagsförordningen (1996:1189).

- *Obetecknat anslag.* Dessa används typiskt sett för utbetalning av bidrag där beloppet är känt från början. I ett obetecknat anslag får det tilldelade beloppet inte överskridas. Inte heller får eventuella outnyttjade medel användas under följande budgetår.
- *Reservationsanslag.* Detta anslag används typiskt sett för ändamål som kan preciseras väl, men där det kan vara svårt att exakt knyta medelsförbrukningen till bestämda budgetår, t.ex. investeringar. Inte heller reservationsanslag får överskridas. Till skillnad från de obetecknade anslagen får däremot outnyttjade medel föras över till nästa budgetår, s.k. reservation.

Ofta används också begreppen förvaltningsanslag och sakanslag, även om dessa begrepp inte har någon enhetlig definition. Med förvaltningsanslag menas vanligen sådana anslag som avser att finansiera driften av en myndighet. Med sakanslag menas då alla andra anslag, t.ex. anslag för transfereringar och investeringar.

Avgiftsfinansiering av offentlig verksamhet ska typiskt sett avse betalning för en specificerad motprestation från det allmänna. Principiellt sett kan i myndighetsverksamhet finnas två typer av avgifter: offentlig-rättsliga avgifter – som avser varor eller tjänster som en myndighet erbjuder med ensamrätt och som den som vill utnyttja dem därför är tvungen att betala – och avgifter från konkurrensutsatt verksamhet.

Förutom att en avgift ska motsvaras av en motprestation gäller bl.a. att avgiftens storlek bör stå i rimlig överensstämmelse med myndighetens kostnader för motprestationen. Avgiftsinkomster från ett avgiftskollektiv får inte heller användas till finansiering av prestationer som avser helt andra kollektiv eller för att subventionera anslagsfinansierad verksamhet. Om så är fallet får avgiften karaktär av skatt. Vidare gäller att intäkter från offentlig-rättsliga avgifter i normalfallet ska bruttoredo visas. Med det avses att avgiftsintäkter tillförs statsbudgeten (redovisas mot inkomsttitel) och inte disponeras av myndigheten.

Med *bidragsfinansiering av statlig verksamhet* menas att en givare lämnar finansiella medel eller andra tillgångar till en myndighet utan att begära någon motprestation eller annan förmån i gengäld.

6.2 SHK:s nuvarande finansieringsmodell

Statens haverikommission har i dag inget eget anslag, utan finansieras via de myndigheter som ansvarar för tillsynen och utfärdar föreskrifter på de områden där SHK utför haveriundersökningar. Finansieringen består dels av en ram för förvaltningskostnader (löner, lokalkostnader m.m.), dels av avgifter för särskilda utredningskostnader för olycksutredningarna, i form av exempelvis extern expertis som anlitas på konsultbasis, särskilda undersökningar och laboratorieförsök som vidtas m.m. Storleken på ramen för förvaltningskostnader bestäms av regeringen i samband med att beslut fattas om SHK:s och de finansierande myndigheternas regleringsbrev. För år 2009 uppgår ramen för förvaltningskostnader till 25,2 miljoner kronor. De särskilda utredningskostnaderna bestäms av utredningsinsatsernas storlek, bl.a. av hur mycket arbete av externa specialister som anlitas i olycksundersökningarna. De särskilda utredningskostnaderna uppgick år 2008 till 11,7 miljoner kronor.

Från och med år 2009 finansierar Transportstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Försvarmakten SHK:s verksamhet. Av ramen för förvaltningskostnader ska, enligt SHK:s regleringsbrev, Transportstyrelsen stå för ca 73 procent år 2009, MSB för ca 16 procent och Försvarmakten för ca 11 procent. De särskilda utredningskostnaderna i enskilda olycksutredningar betalas av den av de tre myndigheterna som utredningen ifråga berör. Såväl förvaltningskostnaderna som de särskilda utredningskostnaderna ska månadsvis faktureras de betalningsansvariga myndigheterna.¹¹² Inkomsterna disponeras av Statens haverikommission.

Varför dagens finansieringsmodell ser ut som den gör utvecklas inte närmare i förarbetena till lagstiftningen på området. I den proposition som föregick tillkomsten av lagen om undersökning av olyckor år 1990 angavs dock att SHK:s fasta kostnader och de kostnader som föranleds av de särskilda undersökningarna ska bäras av *berörda intressenter*.¹¹³ Vidare angavs i den proposition som föregick SHK:s bildande år 1978 att redan de kommissioner som tillsattes för att utreda olyckor inom

¹¹² Faktureringen och stora delar av SHK:s ekonomiskadministrativa arbete i övrigt sköts i dag av Kammarkollegiet.

¹¹³ Prop. 1989/90:104, s. 26.

luftfarten innan SHK bildades, i särskild ordning, ersattes för ”kostnader för arbeten av teknisk karaktär”.¹¹⁴

SHK har alltså inget eget anslag och kan knappast heller sägas vara avgiftsfinansierad, enligt de principer som beskrivits i avsnitt 6.1.¹¹⁵ Indirekt kan dock SHK sägas vara både anslags- och avgiftsfinansierad eftersom de medel som kommissionen erhåller, i sin tur, är finansierade antingen av statsanslag eller offentligrättsliga avgifter. Transportstyrelsen finansierar de kostnader som kan hänföras till luft- och sjöfarten med avgiftsintäkter och de som kan hänföras till övriga områden med myndighetens förvaltningsanslag. Enligt uppgift från Transportstyrelsen används de s.k. *myndighetsavgifterna* för att täcka kostnaderna inom luftfarten och de s.k. *farledsavgifterna* för att täcka kostnaderna inom sjöfarten.¹¹⁶ Myndighetsavgifterna inom luftfarten tas ut av svenska och utländska flygoperatörer och finansierar enligt Luftfartsstyrelsens årsredovisning för år 2008 verksamhet där ingen direkt kund kan identifieras. Avgifterna tas ut efter antalet avresande passagerare från svenska flygplatser. Farledsavgiften inom sjöfarten tas ut av Sjöfartsverket. Transportstyrelsen får disponera en del av denna avgift. Farledsavgifter betalas av alla fartyg, såväl svenska som utländska, som trafikerar svenska farleder.

MSB:s kostnad för SHK:s förvaltningsanslag finansieras av myndighetens förvaltningsanslag. De särskilda utredningskostnaderna finansieras av ett anslag för ersättning för räddningstjänst m.m. Detta anslag finansierar i övrigt främst bidrag till kommuner för räddningstjänstinsatser.

Försvarsmaktens andel av SHK:s kostnader finansieras genom anslaget för förbandsverksamhet och beredskap.

¹¹⁴ Prop. 1977/78:88, s. 22.

¹¹⁵ I SHK:s årsredovisning och i regeringens uppdrag till Statskontoret betecknas visserligen ersättningen för de särskilda utredningskostnaderna som en *avgift* som SHK tar ut av de finansierande myndigheterna. Men vi har ändå valt att inte beteckna denna ersättning som en avgift, för att inte sammanblanda denna med sådana som är att betrakta som avgifter i statsfinansiell mening.

¹¹⁶ Inom både luft- och sjöfart har Transportstyrelsen även andra avgiftsintäkter. I regleringsbrevet specificeras inte vilken av myndighetens avgifter på respektive område som ska täcka kostnaden för bidraget till SHK.

Sammantaget kan sägas att de finansierande myndigheternas bidrag till SHK till hälften indirekt finansieras via avgifter från luft- och sjöfartsnäringen och till andra hälften utgörs av omföringar av statsanslag där de betalningsansvariga myndigheterna agerar ett slags mellanhänder.

6.3 Alternativa finansieringsmodeller

Enligt uppdraget från regeringen ska Statskontoret analysera fyra olika finansieringsmodeller avseende SHK:s verksamhet:

- *Dagens modell.* Denna har beskrivits ovan.
- *Fullständig anslagsfinansiering av SHK.* I denna modell skulle Transportstyrelsen, MSB och Försvarsmakten inte längre bidra till finansieringen av SHK. En fullständig anslagsfinansiering kan organiseras i antingen ett eller flera anslag. Om SHK ges *ett* anslag skulle detta täcka både förvaltnings- och särskilda utredningskostnader. Om en modell med flera anslag tillämpas kan en uppdelning av olika kostnadsslag göras, t.ex. ett anslag för förvaltningskostnader och ett för att täcka särskilda utredningskostnader.
- *Anslagsfinansiering av förvaltningskostnader i kombination med särskilda avgifter för olycksutredningar.* Denna modell innebär att SHK ges ett anslag för sina förvaltningskostnader, medan de särskilda utredningskostnaderna finansieras på samma sätt som i dag eller med ett annat urval av betalande myndigheter.
- *Fullständig finansiering via en av regeringen beslutad ram.* I denna modell skulle en eller flera myndigheter lämna ett bestämt bidrag till SHK. Till skillnad från i dag skulle dock ramen, förutom förvaltningskostnader, även täcka SHK:s särskilda utredningskostnader.

Sammanfattningsvis skiljer sig de alternativa finansieringsmodellerna i främst två avseenden. Dels om SHK ska finansieras via eget anslag eller via andra myndigheter. Dels om finansieringen av SHK ska ske i en samlad post eller delas in i olika kostnadsposter.

6.4 Överväganden om finansieringsmodell

Vilken modell som bör väljas för SHK:s finansiering styrs dels av allmänna finansieringsprinciper och statsfinansiella överväganden, dels av vissa specifika förutsättningar som gäller för kommissionens verksamhet.

En särskild omständighet att ta hänsyn till när det gäller Statens haverikommission är att verksamheten präglas av relativt stora variationer i omfattning och kostnader. Detta hänger, åtminstone delvis, samman med att SHK:s verksamhet är händelsestyrd och därmed på förhand inte möjlig att fullt ut bestämma omfattningen av. En finansieringsmodell för SHK måste därför vara tillräckligt flexibel för att hantera de ekonomiska svängningar som är förknippade med verksamheten.

Den finansieringsmodell som väljs måste dock även ge rimliga möjligheter till kostnadskontroll och kostnadsmedvetande i verksamheten. Alltför stor flexibilitet kan vara negativt i detta hänseende. Flexibiliteten bör inte heller vara så utformad att den skapar onödigt osäkerhet för någon inblandad part. Finansieringsmodellen bör även utformas på sådant sätt att den inte i sig ger upphov till onödiga kostnader eller på något annat sätt påverkar verksamheten negativt.

Mot ovanstående bakgrund diskuterar Statskontoret i det följande för- och nackdelar med nuvarande och alternativa finansieringsmodeller samt redovisar vår sammanfattande slutsats om vilken finansieringsmodell som bör väljas. Avsnittet avslutas med en närmare beskrivning av den valda modellen samt en diskussion om hur resursförstärkningar i verksamheten bör finansieras.

6.4.1 Finansiell flexibilitet

Den nuvarande finansieringsmodellen är mycket flexibel beträffande de särskilda utredningskostnaderna. Detta då bidragen från de finansierande myndigheterna i detta fall inte har någon övre gräns. Även finansieringen av förvaltningskostnaderna inrymmer ett slags flexibilitet, om det visar sig att kostnaderna för SHK:s verksamhet understiger den ram som regeringen fastlagt i regleringsbrev. Ramen för förvaltningskostnaderna saknar dock flexibilitet uppåt, dvs. om kostnaderna

skulle överstiga den. Ramen anger sålunda ett maximalt belopp som inte behöver tas i anspråk om kostnaderna skulle visa sig bli lägre.

Exakt hur stor finansiell flexibilitet som de olika alternativen till dagens modell skulle ge, är svårt att bedöma, eftersom det delvis beror på den närmare utformningen av respektive modell. En fullständig anslagsfinansiering torde dock allmänt sett ge något mindre flexibilitet än nuvarande modell, eftersom det rimligen måste sättas ett tak för anslaget eller anslagen för särskilda utredningskostnader. Som utvecklades i avsnitt 6.1 ger anslagsfinansiering med ramanslag dock utrymme för viss flexibilitet genom möjligheterna till anlagskredit och anslagssparande.

Alternativet anslagsfinansiering av förvaltningskostnader i kombination med särskilda avgifter för olycksutredningar torde ge något större flexibilitet än nuvarande finansieringsmodell. Detta då anslagsfinansiering av förvaltningskostnaderna, givet att det är fråga om ramanslag, skulle ge utrymme för anlagskredit och anslagssparande, vilket den nuvarande finansieringen av förvaltningskostnaderna inte gör.

Den sista alternativa finansieringsmodellen – fullständig finansiering via en av regeringen beslutad ram – torde vara den minst flexibla. Detta då modellen endast ger flexibilitet ”nedåt”, dvs. om det visar sig att kostnaderna understiger den fastställda ramen. Denna modell kräver därför att den av regeringen beslutade ramen är väl tilltagen för att ge utrymme för finansiell flexibilitet.

6.4.2 Kostnads- och effektivitetsaspekter

Utifrån ett kostnads- och effektivitetsperspektiv kan bedömas att den nuvarande finansieringslösningen har flera nackdelar. En är att bidraget för att täcka särskilda utredningskostnader i stort sett är obegränsat, varför SHK knappast har några incitament att begränsa dessa kostnader. Systemet riskerar därför att leda till dålig kostnadskontroll i denna del. En annan nackdel har att göra med uppdelningen av finansieringen i förvaltningskostnader och särskilda utredningskostnader. Uppdelningen kan skapa felaktiga incitament som i sin tur innebär att verksamheten bedrivs mindre effektivt och blir dyrare än nödvändigt. SHK kan t.ex. ha incitament att istället för att anställa egen personal för att

göra vissa typer av undersökningar uppdra åt en extern konsult att göra motsvarande undersökningar, eftersom det senare alternativet belastar de särskilda utredningskostnaderna och dessa saknar tak. Finansieringsmodellen kan alltså premiera att en arbetsuppgift genomförs av en extern konsult även om det vore verksamhetsmässigt bättre eller ekonomiskt fördelaktigt att genomföra uppgiften i egen regi.

En fullständig anslagsfinansiering skulle sannolikt ge bättre förutsättningar för kostnadskontroll än nuvarande lösning. Detta då anslaget eller anlagen i en sådan modell måste vara mindre flexibla än vad som i dag gäller för särskilda utredningskostnader.

Alternativet anslagsfinansiering av förvaltningskostnader i kombination med särskilda avgifter för olycksutredningar torde utifrån ett kostnads- och effektivitetsperspektiv vara behäftat med i stort sett samma problem som nuvarande finansieringsmodell. Eftersom anslagsfinansieringen av förvaltningskostnaderna, till skillnad från nuvarande ramfinansiering av förvaltningskostnaderna, innebär att anslaget inom vissa ramar får överskridas, så ger dock alternativet totalt sett en något svagare kostnadskontroll än nuvarande modell.

Med alternativet fullständig finansiering via en av regeringen beslutad ram torde de kostnads- och effektivitetsproblem som är behäftade med nuvarande modell helt elimineras.

6.4.3 Ekonomisk osäkerhet

Dagens modell för finansiering av de särskilda utredningskostnaderna innebär viss ekonomisk osäkerhet för de finansierande myndigheterna, eftersom de inte på förhand kan beräkna hur stora deras bidrag till SHK kommer att bli. Betydelsen av denna osäkerhet kan antas ha ökat över tid, eftersom kostnaderna för SHK:s verksamhet stigit under senare år. Den nyligen gjorda omorganisationen inom det transportpolitiska området innebär även att kostnaderna som tidigare fördelades på Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket och Banverket nu ska finansieras av den mindre myndigheten Transportstyrelsen.

Även ramen för finansiering av SHK:s förvaltningskostnader skapar viss osäkerhet för de inblandade myndigheterna, eftersom ramen be-

stäms av regeringen i samband med att beslut om regleringsbrev fattas. Detta görs relativt sent på året, normalt i november eller december året innan budgetåret, varför både SHK och de finansierande myndigheterna relativt sent vet vilka medel de har att disponera under kommande budgetår.

Alternativen fullständig anslagsfinansiering och fullständig finansiering via en av regeringen beslutad ram skulle båda eliminera den osäkerhet för de inblandade myndigheterna som finns med nuvarande modell. Med alternativet anslagsfinansiering av förvaltningskostnader i kombination med särskilda avgifter för olycksutredningar skulle osäkerheten i huvudsak bestå, dock skulle den osäkerhet som är förknippad med den nuvarande finansieringen av förvaltningskostnaderna, som nämndes ovan, försvinna.

6.4.4 Statsfinansiella överväganden

Ett motiv bakom nuvarande finansieringsmodell med finansierande myndigheter är, som nämndes i avsnitt 6.2, att SHK:s kostnader är tänkta att bäras av berörda intressenter. Det förhållandet att Transportstyrelsens kostnader för SHK:s verksamhet inom civil luft- och sjöfart finansieras av avgifter innebär även att dessa näringar får bära sina egna kostnader och att kostnaderna därmed inte belastar statsbudgeten, vilket även kan uppfattas som en fördel utifrån ett statsfinansiellt perspektiv. Alternativet fullständig anslagsfinansiering, och delvis även alternativet anslagsfinansiering av förvaltningskostnader i kombination med särskilda avgifter för olycksutredningar, skulle innebära att SHK:s verksamhet belastar statsbudgeten på ett mer direkt sätt än i dag. Alternativet fullständig finansiering via en av regeringen beslutad ram innebär i detta avseende ingen förändring jämfört med nuvarande finansieringsmodell.

Den nuvarande indirekta avgiftsfinansieringen av SHK kan dock principiellt sett ifrågasättas, eftersom den bygger på att Transportstyrelsen får behålla intäkterna från de offentligrättsliga avgifter som tas ut. Som nämndes i avsnitt 6.1 bör sådana avgiftsintäkter egentligen tillföras statsbudgeten (redovisas mot inkomsttitel) och inte disponeras av myndigheten. Om avgiftsintäkterna tillfördes statsbudgeten skulle argumentet om att bidragsfinansieringen avlastar statsbudgeten bortfalla.

6.4.5 SHK:s oberoende

Alternativet fullständig anslagsfinansiering skulle – till skillnad från dagens modell och övriga diskuterade alternativ – tydligare markera värdet av att Statens haverikommission är oberoende och objektiv i förhållande till de finansierande myndigheterna och till den civila luft- och sjöfartsnärings som indirekt finansierar SHK:s olycksundersökningar inom respektive sakområde. Anslagsfinansiering ligger även i linje med de intentioner som lagstiftaren uttryckte när SHK:s finansiering behandlades i propositionen som föreslog SHK:s inrättande i slutet av 1970-talet. Mot bakgrund av kravet på objektivitet framfördes i propositionen att det var ”väsentligt att något direkt kund-leverantörsförhållande inte uppstår mellan de s.k. säkerhetsmyndigheterna och statens haverikommission”. I propositionen föreslogs därför att SHK skulle finansieras genom ett anslag i budgeten.¹¹⁷

I sammanhanget bör dock påpekas att ingen av de intressenter Statskontoret varit i kontakt med under utredningen har ansett att den nuvarande finansieringsmodellen i praktiken påverkar SHK:s oberoende på något negativt sätt.

6.4.6 Slutsatser

Som framgått av ovanstående redogörelse finns både för- och nackdelar med de olika finansieringsmodellerna. Vid en samlad bedömning anser Statskontoret dock att en fullständig anslagsfinansiering är den modell som bäst balanserar olika krav och målsättningar mot varandra.

Enligt Statskontoret är det viktigast att den finansieringsmodell som väljs kan hantera kraven dels på flexibilitet, dels på kostnadskontroll och effektivitet. Dessa två krav är emellertid svåra att förena fullt ut i något av de övervägda alternativen. Nuvarande finansieringsmodell, liksom alternativet anslagsfinansiering av förvaltningskostnader i kombination med särskilda avgifter för olycksutredningar, klarar kravet på flexibilitet, men har tydliga brister vad gäller kraven på kostnadskontroll. Alternativet fullständig finansiering via en av regeringen be-

¹¹⁷ För att detta inte skulle innebära ytterligare belastning på statsbudgeten skulle dock luftfartsverket och chefen för flygvapnet årligen omföra ett motsvarande belopp till inkomstitel i budgeten (prop. 1977/78:88, s. 22–23).

slutad ram klarar istället kravet på kostnadskontroll, men har brister vad gäller kravet på flexibilitet. Alternativet fullständig anslagsfinansiering ger god kostnadskontroll, men innebär mindre långtgående flexibilitet än nuvarande finansieringsmodell. Statskontoret bedömer dock att flexibiliteten i denna modell är tillräcklig för att hantera de verksamhetsförändringar mellan åren som kan uppstå. Graden av flexibilitet beror även på hur anslagsfinansieringen närmare utformas, något vi återkommer till i avsnitt 6.4.7 nedan.

Andra fördelar med en fullständig anslagsfinansiering är, som framgått, att den tar bort den ekonomiska osäkerhet för de finansierande myndigheterna som finns i nuvarande finansieringsmodell och samtidigt ytterligare markerar SHK:s oberoende.

Det finns även andra skäl – utöver de som behandlats ovan – som talar för att en fullständig anslagsfinansiering är den bästa modellen för SHK:s verksamhet. Ett skäl är att anslag är det normala sättet att finansiera myndigheter på. En sådan finansiering ger riksdagen möjlighet att pröva anslagstilldelningen och på så sätt varje år ta ställning till vilken omfattning verksamheten ska ha. Vidare kan sägas att en överväldigande majoritet av de personer – såväl inom som utanför SHK – som Statskontoret har varit i kontakt med under utredningen har förordat en fullständig anslagsfinansiering. Som framgått av vår genomgång av hur verksamheter motsvarande SHK:s är organiserade och finansierade i andra jämförbara länder (se kapitel 4) tycks den svenska – ”indirekta” – finansieringsmodellen också vara tämligen unik. Det normala i andra länder är istället att de organ som ansvarar för verksamhet motsvarande SHK:s finansieras via direkta anslag/statsbidrag.

Mot bakgrund av de resonemang som förts ovan menar Statskontoret att det skulle krävas relativt starka skäl för att *inte* välja att anslagsfinansiera SHK. Statskontoret kan dock inte finna att det finns några sådana skäl. Att den nuvarande finansieringsmodellen inte förefaller ha medfört några större problem i praktiken är inte ett tillräckligt skäl att behålla modellen.

Vår samlade slutsats är alltså att SHK:s verksamhet i fortsättningen bör vara helt anslagsfinansierad. Hur en sådan anslagsfinansiering närmare bör utformas diskuteras nedan.

6.4.7 Närmare om den valda finansieringslösningen

En första fråga att diskutera är om SHK bör ges ett eller flera anslag för sin verksamhet. En uppdelning mellan olika anslag, t.ex. ett för förvaltningskostnader och ett för särskilda utredningskostnader, kan möjligen bidra till ökad tydlighet och transparens vid medelstildelningen. Det gör det möjligt att särskilja kostnader för lokaler och personal från mer tillfälliga kostnader som uppstår i verksamheten.

Statskontorets bedömning är dock att det är lämpligast att inrätta *ett* samlat anslag för SHK:s verksamhet. En uppdelning i flera anslag kan leda till organisatoriska lösningar som inte är optimala utifrån verksamhets- eller kostnadsperspektiv. Flera anslag riskerar att skapa konstlade gränser mellan olika verksamheter och kostnadsslag. En uppdelning i t.ex. ett anslag för förvaltningskostnader och ett för särskilda utredningskostnader framstår även som något egenartat, eftersom båda syftar till att finansiera SHK:s verksamhet och därmed båda är att beteckna som ”förvaltningsanslag” i statsfinansiell mening.

Anslagsfinansieringen måste även anpassas så att den klarar att hantera det faktum att SHK:s kostnader varierar mellan åren. För att ge flexibilitet måste finansieringen av SHK rimligen ske i form av ramanslag, eftersom det är den enda av anslagsformerna som medger överskridande. Som framgått av avsnitt 6.1 är också ramanslag den anslagsform som normalt används för att finansiera myndigheters verksamhet.

För att skapa förutsättning för tillräcklig flexibilitet bör regeringen medge SHK relativt vida möjligheter att avvika från det av riksdagen beslutade anslagsbeloppet. Avvikelser hanteras genom anslagskrediter och anslagssparande.¹¹⁸ Det är relativt vanligt att regeringen beslutar att myndigheternas anslagskrediter får vara maximalt 3 procent. Enligt budgetlagen får dock regeringen medge krediter upp till 10 procent, vilket också förekommer enligt vad Statskontoret inhämtat från Finansdepartementet. Mot bakgrund av de stora variationer som kan förekomma i SHK:s verksamhet framstår det som rimligt att SHK beviljas en högre kreditgräns än vad som normalt tillämpas för andra myndigheter.

¹¹⁸ I avsnitt 6.1 nämndes att regeringen även kan besluta om s.k. särskilt överskridande av anslag. Detta är dock enligt Finansdepartementet inte möjligt för förvaltningsanslag.

För att skapa utrymme för flexibilitet bör ett framtida ramanslag inkludera nuvarande ram enligt regleringsbrevet och de budgetförstärkningar som diskuterades i kapitel 5. Vidare bör ramanslaget inkludera resurser för att täcka s.k. särskilda utredningskostnader.¹¹⁹ Eftersom dessa inte är möjliga att fullt ut bestämma på förhand måste en uppskattning göras av rimlig nivå, t.ex. utifrån ett genomsnitt av de senaste årens utfall. En allmän förstärkning av SHK:s resurser torde dock samtidigt innebära att de särskilda utredningskostnaderna kan minska något, eftersom en större del av verksamheten kan skötas med fast anställd personal. Sammantaget innebär detta att SHK får en utökad budgetram jämfört med i dag och att SHK:s organisation kan växa något. En större organisation innebär i sig att SHK ges bättre förutsättningar att hantera variationer i verksamheten eftersom en sådan organisation i allmänhet torde ha lättare att hantera förändringar på marginalen än en vad en mindre organisation har.

Flera av de överväganden som redovisades i kapitel 5 ökar även SHK:s möjlighet att anpassa verksamheten efter de ekonomiska förutsättningarna. Om SHK i något större utsträckning kan undersöka icke-obligatoriska olyckor ökar också som bieffekt SHK:s flexibilitet att anpassa verksamheten till de ekonomiska förutsättningarna, eftersom SHK kan välja att inte genomföra sådana undersökningar. Om det t.ex. inträffar många olyckor som innebär att flera resurskrävande obligatoriska utredningar måste göras kan icke-obligatoriska olyckor nedprioriteras eller inte alls undersökas. Idén att SHK bör ges en tydligare formell rätt att välja undersökningarnas omfattning torde även medföra att kommissionen i större utsträckning kan anpassa verksamhetens omfattning efter givna ekonomiska ramar.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kombinationen av en relativt vid anslagskredit, ökade resurser och utökade möjligheter för SHK att anpassa verksamheten efter de ekonomiska förutsättningarna gör att den variation som präglar SHK:s verksamhet i normalfallet kan hanteras.

¹¹⁹ SHK har i ett sent skede av utredningsarbetet uppmärksammat oss på att den nuvarande finansieringsmodellen givit upphov till en kapitalsskuld, som bl.a. består av obetalda semesterlöner och pensionsavsättningar. Denna skuld ger, vid en övergång till anslagsfinansiering, upphov till en kostnad som måste hanteras på något sätt. Vi har inte tagit ställning till hur kostnaden bör hanteras, men bedömer att den inte påverkar vår slutsats att SHK i framtiden bör vara anslagsfinansierad.

Med hänsyn till verksamhetens händelsestyrda karaktär kan det dock uppstå exceptionella år, där SHK behöver genomföra så pass många och starkt resurskrävande olycksundersökningar att kommissionens resurser inte räcker till trots att myndigheten tagit anslagskrediten i anspråk och genomfört alla rimliga prioriteringar inom verksamheten. Statskontoret förordar att SHK i en sådan situation får vända sig till regeringen som, om den bedömer det rimligt, på sedvanligt sätt i en tilläggsbudget får föreslå riksdagen att bevilja SHK ytterligare medel. Om det skulle visa sig att denna lösning inte erbjuder tillräcklig flexibilitet kan även andra myndigheters anslag under vissa villkor tas i anspråk för att finansiera SHK:s kostnader. Ett sådant förfarande fordrar dock att riksdagen i samband med att den bifaller regeringens budgetproposition även godkänner en sådan användning av berörda myndigheters anslag.

6.4.8 Hur bör finansieringen ske?

I rapporten har Statskontoret redovisat två typer av överväganden med koppling till SHK:s finansiering. Dels att dagens finansieringsmodell bör avvecklas och att verksamheten istället bör finansieras via ett ramanslag till SHK. Dels att SHK inte har tillräckliga resurser för att fullt ut svara upp mot de internationella krav som finns, och/eller kan förutses, på områdena luft-, sjöfart och järnväg, och att myndigheten därför behöver tillskjutas ökade resurser.

Vad gäller bytet av finansieringsmodell så innebär övergången till anslagsfinansiering att skyldigheten för Transportstyrelsen, Försvarsmakten och MSB att finansiera SHK upphör. Statskontoret ser dock ingen anledning att, p.g.a. detta byte, ändra på den utgångspunkt för finansieringen av SHK som uttrycks i förarbetena till lagen om undersökning av olyckor, nämligen att SHK:s fasta kostnader och de kostnader som föranleds av de särskilda undersökningarna ska bäras av berörda intressenter.¹²⁰

Som framgått av kapitel 5 innebär Statskontorets överväganden ingen förändring av SHK:s inriktning, vad gäller områden där myndigheten ska genomföra olycksundersökningar. Mot denna bakgrund bedömer

¹²⁰ Prop. 1989/90:104, s. 26.

Statskontoret att de resurser som behövs för att finansiera SHK:s anslag bör hämtas från samma intressenter som i dag finansierar SHK:s verksamhet.

På luft- och sjöfartsområdet, där SHK i dag är indirekt avgiftsfinansierad, bör de intäkter från dessa avgifter som motsvarar SHK:s kostnader därför tillföras statsbudgeten. Det kan ske genom att Transportstyrelsen eller annan berörd myndighet i regleringsbrev åläggs att på inkomstitel i statsbudgeten införa ett belopp som motsvarar det som Transportstyrelsen i dag överför till SHK på berörda områden. Som beskrivits i avsnitt 6.2 finansieras för närvarande SHK:s verksamhet inom den civila luftfarten indirekt av den s.k. myndighetsavgiften och inom sjöfarten indirekt av den s.k. farledsavgiften. Inom både luft- och sjöfarten finns dock andra avgifter som, teoretiskt sett, skulle kunna användas för att finansiera SHK:s verksamhet.¹²¹ I Transportstyrelsens regleringsbrev specificeras inte heller vilken intäktskälla som ska täcka kostnaden för myndighetens utgifter till SHK. Statskontoret har dock inte kunnat finna att någon av myndighetens övriga intäktskällor inom luft- och sjöfartsområdet är mer lämpliga källor för finansieringen av kostnaderna för SHK:s verksamhet än de som används i dag.

För de delar av SHK:s verksamhet som för närvarande är indirekt anslagsfinansierade, dvs. spårbunden trafik, militär verksamhet, vägtrafik och annan verksamhet, bör enligt Statskontoret anslagen till berörda myndigheter minskas i samma omfattning som respektive myndighets *nuvarande* utgifter för SHK:s verksamhet på respektive område.

Vad gäller behovet av resursförstärkningar, utöver nuvarande nivå, så menar Statskontoret att dessa ökning bör finansieras inom ramen för utgiftsområde 22: Kommunikationer och utgiftsområde 6: Försvar och samhällets krisberedskap. Då de största resursförstärkningarna sker inom transportområdet bör merparten av ökningen finansieras inom utgiftsområde 22. Huvuddelen av resursförstärkningarna torde komma att avse civil luft- och sjöfart, till följd av nya och/eller starkare inter-

¹²¹ Inom luftfartsområdet får Transportstyrelsen även intäkter från direkta avgifter för tillståndsgivning och tillsyn, avgifter för flygtrafiktjänster och avgifter för säkerhetskontroll. Inom sjöfartsområdet har Transportstyrelsen även intäkter från verksamheter som avser tillsyn, tillståndsgivning samt registerhållning.

nationella krav som syftar till att förbättra säkerheten inom dessa områden. Resursförstärkningarna till SHK inom dessa områden bör därför kunna finansieras genom att berörda avgifter höjs.

Regeringens uppdrag



Regeringsbeslut 7
2009-02-26 Fö2009/477/SSK

Försvarsdepartementet

STATSKONTORET	
Dnr	2009/52-5
Ink.	2009-03-04
Avd.	1
Beslut	Sd
Sign	[Signature]

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att analysera verksamheten vid och finansieringen av Statens haverikommission

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera Statens haverikommissionens (SHK) verksamhet och finansiering.

Statskontoret ska i analysen av SHK använda relevanta delar av den modell för myndighetsanalys som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008.

Verksamheten

Statskontoret ska analysera verksamhetens inriktning, omfattning och organisation. En väsentlig utgångspunkt för detta är att finna en lämplig balans mellan å ena sidan flexibilitet och anpassningsbarhet i förhållande till teknisk utveckling och olika olyckors särart och å andra sidan korta handläggningstider, efterlevande av EG-rätt och internationella åtaganden samt att ha en tillräcklig kompetensbas inom den egna myndigheten. Även andra berörda myndigheters uppdrag och ansvarsområden ska beaktas i detta sammanhang.

På områdena luftfart, sjöfart och spårbunden trafik ska Statskontoret beakta internationella åtaganden och EU:s säkerhetsdirektiv. På luftfartsområdet och området spårbunden trafik är gällande åtaganden implementerade i den nationella lagstiftningen och på sjöfartsområdet ska ett sådant lagstiftningsarbete påbörjas 2009. Inom EU övervägs också en revision av säkerhetsdirektivet på luftfartsområdet.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Jakobsgatan 9

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 89

E-post: registrator@defence.ministry.se

Ytterligare frågor som ska behandlas i analysen är:

- Hur stor andel fast personal bör SHK ha?
- Vilken kompetens behöver fast anställd personal ha?
- I vilken utsträckning bör SHK eller andra myndigheter utreda olyckor utöver vad som följer av Sveriges förpliktelser gentemot EU eller internationella organisationer?
- Vilken roll bör SHK ha på vägområdet?
- Vilken omfattning bör SHK:s verksamhet ha?
- Hur är motsvarande verksamheter i andra jämförbara länder organiserade och finansierade?
- Hur bör regeringens styrning av SHK utformas?

Finansiering

Statskontoret ska analysera och lämna förslag till finansieringsmodell för SHK. Statskontoret ska redovisa för- och nackdelar med den nuvarande ordningen där utpekade myndigheter finansierar SHK:s verksamhet dels via en av regeringen beslutad ram för myndighetens förvaltningskostnader, dels via särskilda avgifter för olycksutredningar. Vidare ska åtminstone följande fyra alternativ övervägas;

- i) fullständig anslagsfinansiering,
- ii) anslagsfinansiering av förvaltningskostnader i kombination med särskilda avgifter för olycksutredningar,
- iii) fullständig finansiering via en av regeringen beslutad ram, och
- iv) dagens modell.

Statskontoret ska också analysera om basen av myndigheter eller verksamheter som finansierar olycksutredningar bör breddas. I förekommande fall ska Statskontoret föreslå vilka ytterligare myndigheter eller verksamheter som bör medverka i finansieringen.

I det fall förslag innebär en kostnadsökning ska förslag på finansiering lämnas.

SHK, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Transportstyrelsen ska bistå Statskontoret med underlag till utredningsarbetet.

Tidplan för uppdraget

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) informerad under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 1 december 2009.

Skälen för regeringens beslut

Statens haverikommission (SHK) är en statlig myndighet under Försvarsdepartementet. Myndighetens uppgift är att undersöka allvarliga olyckor och tillbud till olyckor i syfte att förbättra säkerheten. SHK har funnits sedan år 1978. Från början undersökte SHK endast flygolyckor men fr.o.m. den 1 juli 1990 undersöker SHK även andra typer av olyckor. De tre senaste åren har i genomsnitt 21 utredningar av flygolyckor inletts varje år. Motsvarande siffra för andra olyckor är 13 stycken. SHK har nitton anställda haveriutredare och administratörer. Chef för myndigheten är en generaldirektör. För närvarande har generaldirektören och två av haveriutredarna domarbakgrund. I övrigt har haveriutredarna flygoperativ, flygteknisk, sjöoperativ, sjöteknisk, järnvägsoperativ, järnvägsteknisk och allmän teknisk kunskap, sakkunskap inom området befolkningsskydd och räddningstjänst samt beteendevetenskaplig sakkunskap.

SHK:s fast anställda personal har under senare år ökat i omfattning, genom att personer med sakkompetens anställts vilket har medfört att extern expertis i minskande grad har anlåtts. Motiv till detta har bl.a. varit en ambition att korta utredningstider och att nya EG-rättsakter kommer att göra sådan kompetens obligatorisk.

SHK har inget eget anslag, utan finansieras via de myndigheter som ansvarar för tillsynen och utfärdar föreskrifter på de områden där SHK utför haveriundersökningar. Från och med år 2009 finansierar Försvarsmakten, Transportstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap SHK:s verksamhet. Finansieringen består dels av en ram för förvaltningskostnaderna som fastställs i SHK:s regleringsbrev (25 150 tkr år 2009), dels av avgifter för de särskilda utredningskostnaderna för olycksutredningarna.

På regeringens vägnar



Sten Tolgfors



Minna Nyman

Kopia till

Statsrådsberedningen, SAM
Försvarsdepartementet, EPS och MIL
Finansdepartementet, BA
Näringsdepartementet, TR, INFRA
Statens haverikommission
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Transportstyrelsen
Försvarsmakten
Sjöfartsverket
Banverket
Luftfartsverket
Vägverket

Referenser

- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:01), *om systematiskt arbetsmiljöarbete och allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna*.
- Ds K 1977:2, *Statens haverikommission – förslag till utredningsorgan för allvarigare luftfartsolyckor*.
- Ds K 1986:2, *Haveriutredningar*. Betänkande av utredningen angående organisationsform för undersökning av sjö- och luftfartsolyckor.
- Ds Fö 1986:3, *Statens katastrofkommission*. Betänkande av kommittén för undersökning av allvarliga olyckshändelser.
- Ds 1988:75, *Järnvägars skadeståndsansvar. Utredning av järnvägsolyckor*.
- Ds 2005:56, *Andra järnvägspaketet m.m.*
- Ds 2009:47, *Reformen skydd mot olyckor – en uppföljning med förslag till utveckling*.
- Ekonomistyrningsverket (2005): *Nyckeltal för OH-kostnader*. (2005:3).
- Europeiska Gemenskapernas Kommission (2005): *Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om grundläggande principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn och om ändring av direktiven 1999/35/EG och 2002/59/EG*. KOM(2005) 590 slutlig.
- Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (järnvägssäkerhetsdirektivet).
- Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/96/EG av den 19 november 2008 om förvaltning av vägars säkerhet.
- Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/18/EG av den 23 april 2009 om grundläggande principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn och om ändring av rådets direktiv 1999/35/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/59/EG.
- European Safety, Reliability and Data Association (2005): *Shaping public safety investigations of accidents in Europe*. Edited by Roed-Larsen, S., Stoop, J., Funnemark, E. Det Norske Veritas.

Folksam (2009): *Hur säker är bilen?*

Förordning (1990:717) om undersökning av olyckor.

Förordning (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission.

Försvarsdepartementet (2003): *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Statens haverikommission.*

Försvarsdepartementet (2004): *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Statens haverikommission.*

Försvarsdepartementet (2005): *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Statens haverikommission.*

Försvarsdepartementet (2005): *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Statens haverikommission.*

Försvarsdepartementet (2006): *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Statens haverikommission.*

Försvarsdepartementet (2006): *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens haverikommission.*

Försvarsdepartementet (2007): *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens haverikommission.*

Försvarsdepartementet (2007): *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Statens haverikommission.*

Försvarsdepartementet (2008): *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens haverikommission.*

International Civil Aviation Organization (2001): *Aircraft Accident and Incident Investigation*. Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation. Ninth Edition.

International Civil Aviation Organization (2006): *Convention on International Civil Aviation*, Signed at Chicago, on 7 December 1944 (Chicago Convention). Ninth Edition.

International Civil Aviation Organization (2009): *Interim report on the safety oversight audit of the civil aviation system of the Kingdom of Sweden*.

International Maritime Organization (1993): *International Safety Management (ISM) Code*. Resolution A.741(18).

International Maritime Organization (1997): *Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents*. Resolution A.849(20).

International Maritime Organization (2008): *Code of the International Standards and Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident*. MSC-MEPC.3/Circ.2.

Järnvägslag (2004:519).

- Järnvägsstyrelsens författningssamling (JvSFS 2008:1), *Järnvägsstyrelsens föreskrifter om olycks- och säkerhetsrapportering för järnväg.*
- Järnvägsstyrelsens författningssamling (JvSFS 2008:2), *Järnvägsstyrelsens föreskrifter om olycks- och säkerhetsrapportering för tunnelbana och spårväg.*
- Järnvägsstyrelsen (2008): *Olycksrapportering för järnväg – vägledning.* Dok. nr: V 512-b7.
- Järnvägsstyrelsen (2008): *Olycksrapportering för tunnelbana och spårväg – vägledning.* Dok. nr: V 512-b8.
- Kommittédirektiv 2008:90, *Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet.*
- Kommittédirektiv 2009:42, *Genomförandet av tredje sjösäkerhetspaketet.*
- Kommittédirektiv 2009:75, *Inrättande av den nya myndigheten Trafikverket.*
- Kommittédirektiv 2009:78, *Tilläggsdirektiv till utredningen om genomförande av tredje sjösäkerhetspaketet (N 2009:05).*
- Lag (1990:712) om undersökning av olyckor.
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
- Luftfartslag (1957:297).
- Malmberg, L-G. (2000): *Haveriutredningar. En rättslig studie över undersökningar i samband med olyckor i luften och till sjöss.* Norstedts Juridik.
- NCO (2008): *Mediernas rapportering av och allmänhetens kunskap om olyckor 2008.* Rapport 2008:12.
- Näringsdepartementet (2002): *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Statens haverikommission.*
- Proposition 1977/78:88, *om inrättande av en central myndighet för utredning av allvarigare civila och militära luftfartsolyckor, m.m.*
- Proposition 1989/90:104, *om undersökning av olyckor.*
- Proposition 2005/06:12, *Haveriutredningen vid mindre allvarliga luftfartsolyckor.*
- Proposition 2006/07:45, *Andra järnvägspaketet – fortsatt EU-harmonisering av järnvägslagstiftningen.*
- Proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009.*
- Proposition 2008/09:31, *Transportstyrelsen och dess verksamhet.*

- Reason, J. (2007): "Individ och systemmodeller för felbehandlingar – att skapa rätt balans i hälso- och sjukvården", ur Ödegård, S (red) (2007): *I rättvisans namn*. Liber.
- Rådets direktiv 94/56/EG av den 21 november 1994 om grundläggande principer för utredning av flyghaverier och tillbud inom civil luftfart.
- Räddningsverket (2008a): *Riktlinjer för olycksutredning – del av det systematiska säkerhets- och kvalitetsarbetet*. NCO 2008:10.
- Räddningsverket (2008b): *Dödsbränder 2007*.
- SIKA (2001): *Luftfart 2000*. Rapport 2001:1.
- SIKA (2002): *Luftfart 2001*. Rapport 2002:1.
- SIKA (2003): *Luftfart 2002*. Rapport 2003:1.
- SIKA (2004): *Luftfart 2003*. Rapport 2004:1.
- SIKA (2005): *Luftfart 2004*. Rapport 2005:1.
- SIKA (2006): *Luftfart 2005*. Rapport 2006:17.
- SIKA (2007): *Luftfart 2006*. Rapport 2007:14.
- SIKA (2008a): *Luftfart 2007*. Rapport 2008:12.
- SIKA (2008b): *Vägtrafikskador 2007*. Rapport 2008:27.
- SIKA (2009a): *Bantrafikskador 2008*. Rapport 2009:15.
- SIKA (2009b): *Luftfart 2008*. Rapport 2009:9.
- SIKA (2009c): *Vägtrafikskador 2008*. Tillgänglig på <http://www.sika-insitute.se>, citerad 2/10 2009.
- Sjöfartsverket (2008): *Sammanställning av rapporterade fartygsolyckor och tillbud samt personolyckor i svenska handels- och fiskefartyg – år 2007*. Sjöfartsverkets meddelanden nr 1 2008.
- Sjölag (1994:1009).
- Socialstyrelsen (2008): *Vårdskador inom somatisk slutenvård*.
- SOU 1996:182, *Handlingsprogram för ökad sjösäkerhet*. Betänkande av Sjösäkerhetskommittén.
- SOU 2008:9, *Transportinspektionen. En myndighet för all trafik*. Delbetänkande av Transportstyrelseutredningen.
- SOU 2008:44, *Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m.* Huvudbetänkande av Transportstyrelseutredningen.
- SOU 2008:117, *Patientsäkerhet – Vad har gjorts? Vad behöver göras?* Betänkande av Patientsäkerhetsutredningen.
- SOU 2009:31, *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*. Slutbetänkande från Trafikverksutredningen.

- Statens haverikommission (2000): *Haverikommissionen – vad gör den?* Informationsbroschyr.
- Statens haverikommission (2001): *Årsredovisning avseende räkenskapsåret 2000 för Statens haverikommission.*
- Statens haverikommission (2002): *Årsredovisning avseende räkenskapsåret 2001 för Statens haverikommission.*
- Statens haverikommission (2003a): *Årsredovisning avseende räkenskapsåret 2002 för Statens haverikommission.*
- Statens haverikommission (2003b): *Begäran om översyn av lagstiftningen om undersökning av olyckor.* Dnr A-110/03.
- Statens haverikommission (2004): *Årsredovisning räkenskapsåret 2003.*
- Statens haverikommission (2005): *Årsredovisning avseende räkenskapsåret 2004 för Statens haverikommission.*
- Statens haverikommission (2006): *Årsredovisning avseende räkenskapsåret 2005 för Statens haverikommission.*
- Statens haverikommission (2007a): *Årsredovisning avseende räkenskapsåret 2006 för Statens haverikommission.*
- Statens haverikommission (2007b): *Verksamhetshandbok processbeskrivning civilsjöfartshändelse.*
- Statens haverikommission (2008a): *Årsredovisning räkenskapsåret 2007.*
- Statens haverikommission (2008b): *Verksamhetshandbok processbeskrivning spårtrafikhändelse.* Dnr A-99/08.
- Statens haverikommission (2009a): *Budgetunderlag avseende perioden 2010–2012 för Statens haverikommission.*
- Statens haverikommission (2009b): *Årsredovisning räkenskapsåret 2008.*
- Statens haverikommission (2009c): *Verksamhetshandbok processbeskrivning civilflyghändelse.* Dnr A-56/09.
- Statens haverikommission (2009d): *Åtgärdsplan med anledning av ICAO:s revision den 21–30 oktober 2008.* Dnr A-58/09.
- Statens haverikommission (2009e): *Svar med anledning av Transportstyrelsens, Sjöfartsavdelningen kommentarer gällande SHK:s framtida roll och finansiering.* Brev till Förvarsdepartementet 2009-05-08.
- Statens haverikommission (2009f): *Remissyttrande över betänkandet Patientsäkerhet – Vad har gjorts? Vad behöver göras? (SOU 2008:117).*

- Särdqvist, S. (2005): *Olycksundersökning*. Räddningsverkets rapportserie NCO 2005:3.
- Transportstyrelsen (2009): *Kommentarer från Sjöfartsavdelningen gällande SHK:s framtida roll och finansiering*. Brev till Näringsdepartementet 2009-04-29. Dnr TSS2009-2106.
- Vägförmyndigheten (2005): *Utvärdering av Vägverkets djupstudie- och OLA-arbete samt projektet Nationell samling, Vägförmyndighetens slutsatser*. Ref. nr 2005-2.
- Vägförmyndigheten (2007): *Uppföljning av Vägförmyndighetens utvärdering av Vägverkets djupstudie- och OLA-arbete samt projektet Nationell samling*.

Kontaktade personer

Air Accidents Investigation Branch (Storbritannien): *David Miller*

Arbetsmiljöverket: *Solfrid Nilsen*

Banverket: *Kaj Andersson*

Bundesanstalt für Verkehr (Österrike): *Peter Urbanek*

Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (Tyskland): *Johann Reuss*

Bureau d'Enquêtes et d'Analyses pour la sécurité de l'aviation civile (Frankrike): *Olivier Ferrante*

Centralen för undersökning av olyckor (Finland): *Tuomo Karppinen*

Finansdepartementet: *Nebil Aho*

Försvarsdepartementet: *Anita Leppämäki, Minna Nyman, Ann-Christin Olldén*

Försvarsmakten: *Thomas Karlsson*

Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane (Danmark): *Johan K. Stranddorf*

Kammarkollegiet: *Ann-Sofi Hjelm-Thuesson*

Luftfartsverket: *Greger Filipsson*

Marine Accident Investigation Branch (Storbritannien): *Steve Clinch*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: *Thomas Gell*

Näringsdepartementet: *Elisabet Bodin, Tommie Börjesson, Anna Förander, Olof Hedberg, Anders Hermansson, Enar Lundgren, Charlotte Ottosson, Carl Silfverswärd*

Riksrevisionen: *Anne Bryne*

Statens havarikommisjon for transport (Norge): *Kirsten Mulligan*

Statens haverikommission: *Ylva Bexell, Maria Hemmar, Åsa Kastman Heuman, Urban Kjellberg, Otto Nilsson*

Sveriges Kommuner och Landsting: *Marcus Cato*

Sveriges Redareförening: *Tryggve Ahlman*

Svenska Segelflygförbundet: *Henrik Svensson*

Søfartsstyrelsen (Danmark): *Lars Gerhard Nielsen*

Transportstyrelsen: *Lena Byström Möller, Ingrid Cherfils, Eva-Lotta Högberg, Peter Larsson, Anders Lidell, Henrik Lundberg, Per Nordström, Bengt Sjöo, Jörgen Zachau*

Utredningen (N 2009:05) om genomförande av tredje sjösäkerhetspaketet: *Johan Franson, Hans Wikner, Åsa Toll*

Vägverket: *Mats Artebranth*

Bilaga 4

Historik och tidigare utredningsarbete

I denna bilaga ges en översiktlig redogörelse för framväxten av Statens haverikommission (SHK) och tidigare utredningsarbete på området.

När Statens haverikommission inrättades år 1978 var uppgiften att utreda allvarligare civila och militära luftfartsolyckor. Bildandet av SHK skedde mot bakgrund av förslag i utredningen *Statens haverikommission – förslag till utredningsorgan för allvarligare luftfartsolyckor* (Ds K 1977:2).

Utredningar av allvarliga civila luftfartsolyckor hanterades före år 1978 genom att Luftfartsverket tillsatte en kommission för undersökning av händelsen. Vid större olyckor kunde regeringen även förordna en särskild undersökningskommission. Militära flyghaverier undersöktes av Försvarets haverikommission. Denna bestod, till skillnad från vad som gällde för haverikommissioner avseende civil luftfart, av permanent utsedda ledamöter. För såväl civil som militär luftfart gällde dock att kommissionsledamöterna hade utredningsverksamheten som bisyssla.

Att, i form av SHK, inrätta ett permanent organ för utredning av flyghaverier bedömdes av regeringen vara en effektivare lösning än de särskilda haverikommissioner som tillsatts tidigare.¹²² Att SHK skulle utreda såväl civila som militära flygolyckor motiverades också bl.a. med att samordningsvinster därmed skulle kunna utvinnas. Enligt regeringen var det även väsentligt att utredningarna av objektivitetsskäl genomfördes av ett från säkerhetsmyndigheterna fristående organ. Detta då haveriutredningarna inte sällan krävde analyser av ansvariga myndigheters säkerhetsfrämjande arbete.

Samtidigt avsåg regeringen inte att SHK helt skulle ta över ansvaret för att utreda flygolyckor från ansvariga civila och militära luftfartsmyndigheter. Utgångspunkten skulle istället vara att SHK i första hand skulle träda i aktion vid olyckor där någon avlidit eller drabbats av all-

¹²² Prop. 1977/78:88, s. 18 ff.

varlig kroppsskada samt även utreda andra olyckor av allvarlig eller svårbedömlig art. Därutöver föreslogs att säkerhetsmyndigheterna skulle utreda andra, mindre allvarliga olyckor i den omfattning som ansågs påkallat av omständigheterna.

Genom tillkomsten av lagen om undersökning av olyckor år 1990 vidgades SHK:s ansvar till att – utöver på luftfartsområdet – även undersöka allvarliga olyckor inom sjöfart, järnvägstrafik och andra områden. Till grund för reformen låg bl.a. betänkanden från Utredningen angående organisationsform för undersökning av sjö- och luftfartsolyckor (Ds K 1986:2) respektive Kommittén för undersökning av allvarliga olyckshändelser (Ds Fö 1986:3).

Inom sjöfarten fanns före år 1990 tre olika former av undersökning av olyckor. För undersökning av särskilt allvarliga olyckor kunde regeringen förordna en särskild undersökningskommission. År 1976 gavs denna form permanent status genom att regeringen förordnade ett antal personer med juridisk, nautisk och teknisk kompetens att stå till förfogande för sådana undersökningar, den s.k. sjöfartens haverikommission. Vidare kunde undersökning av en olycka ske genom s.k. sjöförklaring, för vilket särskilda domstolar fanns. Slutligen kunde Sjöfartsinspektionen inom Sjöfartsverket utreda olyckor som inte någon annan ansvarade för.

Inom området spårbunden trafik ansvarade Järnvägsinspektionen vid Banverket för olycksundersökningar under en period av 1980-talet.

För olycksundersökningar inom andra områden fanns under 1980-talet den s.k. Katastrofkommissionen, vilken bestod av fem ledamöter. Denna hade enligt sina direktiv (dir. 1981:12) befogenhet att undersöka alla allvarliga olyckor utom luft- och sjöfartsolyckor och tillbud till sådana. Således kunde Katastrofkommissionen t.ex. utreda allvarliga järnvägsolyckor och tillbud till sådana olyckor, bränder, explosioner, ras m.m.

Att det år 1990 infördes en gemensam ordning för undersökning från säkerhetssynpunkt av alla slags olyckor, vare sig de inträffat inom luftfarten, sjöfarten, järnvägstrafiken eller i annan verksamhet, motiverade med i huvudsak samma skäl som när SHK inrättades tolv år tidigare.

Således menade regeringen att ett permanent organ för olycksundersökningar inom alla områden var den mest rationella lösningen från både effektivitets- och kostnadssynpunkt.¹²³ Att ge samma organ undersökningsansvar för alla slags allvarliga olyckor ansågs även vara mest naturligt utifrån allmänhetens synvinkel.

Vilka olyckor som skulle undersökas definierades i lagen om undersökning av olyckor utifrån olika olyckors svårighetsgrad, i termer av antal avlidna m.m. Kraven sattes i detta hänseende högre för övriga områden än vad som sedan tidigare gällde för luftfartsolyckor.¹²⁴ Regeringen motiverade detta med att SHK:s obligatoriska undersökningsskyldighet borde begränsas till de allvarligaste olyckorna. Liksom vid SHK:s bildande var tanken att säkerhetsmyndigheterna skulle kunna utreda mindre allvarliga olyckor. SHK gavs dock rätt att undersöka även andra händelser än de som ingick i myndighetens obligatoriska undersökningsskyldighet, om det i enskilda fall ansågs motiverat utifrån omständigheterna.

Bland senare utredningar av betydelse för SHK:s verksamhet kan bl.a. nämnas *Järnvägars skadeståndsansvar – utredning av järnvägsolyckor* (Ds 1988:75), *Andra järnvägspaketet m.m.* (Ds 2005:56) och Transportstyrelseutredningen,¹²⁵ som i sitt huvudbetänkande (SOU 2008:44) bl.a. diskuterade lämplig ansvars- och rollfördelning avseende haveriutredningar.

En fråga som återkommande har diskuterats genom åren, bl.a. i flera av de utredningar som nämnts ovan, är om olycksundersökningar enbart bör utföras av organ som är oberoende av de sakansvariga myndigheterna på olika områden, eller om även sakansvariga myndigheter bör ha rätt att ansvara för vissa undersökningar. Detta framgår t.ex. av Utredningen angående organisationsform för undersökning av sjö- och

¹²³ Prop. 1989/90:104, s. 23 ff.

¹²⁴ Kraven avseende undersökningsskyldighet på luftfartsområdet var i stort sett givna genom den av Sverige biträdde internationella luftfartskonventionen, 1944 års Chicagokonvention.

¹²⁵ Denna utredning låg till grund för att Transportstyrelsen bildades den 1 januari 2009. Detta genom att verksamheterna vid Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Järnvägsstyrelsen, Vägtrafikinspektionen och delar av Vägverket flyttades till den nya myndigheten. I januari 2010 tillkommer även länsstyrelsernas verksamhet för körkort och yrkestrafik.

luftfartsolyckor (Ds K 1986:2), som redan i första stycket i sammanfattningen av sin rapport gjorde följande påpekande:

”Frågan om hur haveriutredningar inom luftfarten och sjöfarten skall organiseras har diskuterats i flera decennier. Diskussionerna har ytterst handlat om huruvida huvudansvaret för haveriutredningar skall ligga på säkerhetsmyndigheterna eller på en särskilt för ändamålet inrättad myndighet.” (Ds K 1986:2, *Haveriutredningar*, s. 65)

Även Transportstyrelseutredningen diskuterade frågan om lämplig balans mellan det oberoende utredningsorganet, dvs. Statens haverikommission, och de sakansvariga myndigheterna. Enligt huvudbetänkandet hade utredningen i sitt arbete mottagit starkt varierande synpunkter om vad som är en ändamålsenlig ansvars- och rollfördelning avseende haveriutredningar och om vilka uppgifter och bemyndiganden som tillsynsmyndigheterna bör ha på området. Att det finns behov av en oberoende undersökningsmyndighet som SHK, som också kan granska tillsynsmyndigheternas verksamhet i samband med olyckor och olyckstillbud, hade visserligen ingen intressent ifrågasatt enligt Transportstyrelseutredningen. Ingen hade heller ifrågasatt att det bör ankomma på SHK att avgöra om och när en oberoende undersökning är befogad. Däremot fanns det enligt utredningen i huvudsak två skilda synsätt bland berörda intressenter på lämplig rollfördelning mellan det oberoende organet och de sakansvariga myndigheterna:

- Vissa intressenter ansåg att olycksutredningar av det slag som regleras av lagen och förordningen om undersökning av olyckor endast bör kunna genomföras av en oberoende myndighet (SHK) och inte av tillsynsmyndigheterna. Som huvudmotiv för denna modell för ansvarsfördelning angavs att tillsynsmyndigheterna kan vara en part i målet och därför inte trovärdiga som oberoende utredningsorgan.
- Andra intressenter menade att det är av största vikt för säkerhetsarbetet att även tillsynsmyndigheterna har möjlighet att genomföra undersökningar med stöd av lagen om undersökning av olyckor. Som motiv för detta angavs t.ex. att sakansvariga myndigheter – av förståelse- och lärandeskäl – har behov av att utföra olycksutred-

ningar inom sina ansvarsområden för att kunna vara trovärdiga kvalitetsmässigt sett. Vidare pekades bl.a. på att SHK endast genomför ett begränsat antal undersökningar varje år och att undersökningsvolymen därför kan vara otillräcklig, åtminstone utanför luftfartsområdet.

Transportstyrelseutredningens åsikt var att ansvars- och rollfördelningen avseende olycksundersökningar borde vara densamma oavsett trafikslag, såvida inte starka skäl talar för att förhållandena inom en viss trafikgren motiverar att särskilda avsteg görs från vad som gäller generellt. För att avgöra om det finns sådana skäl, samt för att klarlägga hur en eventuell generell ansvars- och rollfördelning lämpligen bör utformas, krävdes dock ytterligare analys enligt utredningens mening. Transportstyrelseutredningen tog därför inte definitiv ställning i frågan om lämplig ansvars- och rollfördelning avseende haveriutredningar. Tillkomsten av Statskontorets uppdrag torde bland annat kunna ses i ljuset av detta.

