

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemoria *Ansvarsförsäkring vid sjötransporter – om genomförande av försäkringsdirektivet i svensk rätt*

Inledning

Transportstyrelsen har beretts möjlighet att yttra sig över promemorian *Ansvarsförsäkring vid sjötransporter – om genomförande av försäkringsdirektivet i svensk rätt*. Transportstyrelsen har deltagit i det löpande arbetet med att ta fram de aktuella förslagen men vill nedan framföra följande synpunkter.

Sammanfattning

Transportstyrelsen anser att bestämmelserna i direktivet är uppfyllda i och med utredningens förslag och att de övriga bedömningar som utredningen gjort är bra. Transportstyrelsen har ett par synpunkter på utredningens lagförslag vilka redovisas nedan. Observera att avsnittet ”verkställelse” som ligger under rubriken ”författningskommentar” även tangerar lagförslagen eftersom det möjligen kommer att krävas lagändringar för att reglera frågan. Även i frågan kring nyttjandeförbud kan en lagändring bli nödvändig beroende på hur utredningen ställer sig till resonemanget.

I övrigt önskar Transportstyrelsen få fram ett par förtydliganden i författningskommentaren. Det gäller kopplingen mellan möjligheten att lägga nyttjandeförbud enligt 6 kap. fartygssäkerhetslagen (2003:364) (FSL) och den möjlighet som tillkommer i och med förslaget om beslut om utvisning och anlöpsförbud. Transportstyrelsen anser också att omständigheterna kring vad som sker när ett utvisningsbeslut hävs bör förtydligas samt att det bör uppmärksammas att beslut om utvisning och anlöpsförbud gäller omedelbart och kommer att bli föremål för underställelse. Det är också av stor vikt att frågan kring vad som sker om ett fartyg inte på anmodan av Transportstyrelsen lämnar

hamnen eller om ett fartyg med anlöpsförbud trots detta väljer att anlöpa hamnen. I samband med frågan om verkställelse vill Transportstyrelsen också uppmärksamma möjligheten/skyldigheten att åtalsanmäla.

Transportstyrelsens yttrande

Lagförslagen

Allmänt

De föreslagna lagändringarna innebär att försäkringsbeviset får en särställning bland fartygets dokument ombord eftersom det uttryckligen ska kontrolleras vid varje hamnstatskontroll. Detta är olyckligt, eftersom försäkringsbeviset då blir det enda dokument som Transportstyrelsen blir tvingade att kontrollera vid varje inspektion. Transportstyrelsen är medveten om att förslaget ligger i linje med direktivets reglering och att det därför inte finns utrymme för någon annan lydelse än den föreslagna. Transportstyrelsen välkomnar möjligheten att vid en inspektion av svenska fartyg, om omständigheterna föranleder det, välja att inte kontrollera försäkringsbeviset. En sådan omständighet kan, som Transportstyrelsen uppfattar det, t.ex. vara att beviset nyligen har kontrollerats.

Fartygssäkerhetsförordningen 7 kap. 1c-d och 2 §§

Enligt förslaget till fartygssäkerhetsförordningen (FSF) 7 kap. 1 c § får fartyg inte utvisas om det har ett gällande nyttjandeförbud enligt 6 kap. 1-3 §§ fartygssäkerhetslagen (FSL). Det är dock inte otänkbart att ett utländskt fartyg får ett nyttjandeförbud av flaggstaten när det befinner sig i Sverige. Ett sådant förbud skulle inte vara meddelat enligt FSL utan enligt flaggstatens nationella lagstiftning. Som lagförslaget är utformat idag skulle då Transportstyrelsen, eftersom huvudregeln i paragrafen är att fartyg *ska* utvisas om det saknar försäkring, vara skyldiga att utvisa ett fartyg trots att det har ett nyttjandeförbud utfärdat av utländsk myndighet. Förbudet mot utvisning borde gälla även i dessa fall. Förslagsvis utvidgas förbudet mot utvisning i FSF 7 kap. 1 c § till att gälla även i de situationer då fartyget har nyttjandeförbud meddelat av utländsk myndighet.

Enligt förslaget till ändring av FSF 7 kap. 2 § ska ett förbud som har meddelats enligt 1 d § bestå till dess att redaren har visat myndigheten som förbjudit fartygets resa att bristen är avhjälpt. 1 d § handlar dock inte om förbud mot fartygs resa utan om utvisning, d.v.s. raka motsatsen. Texten ”förbjudit fartygets resa” måste därför kompletteras med ”eller utvisat fartyget”. Alternativt måste regeln formuleras om i större utsträckning.

Transportstyrelsen ställer sig också lite undrande till hur bestämmelsen i FSF 7 kap. 1 d § är tänkt att fungera i praktiken. Hur säkerställs att information om ett utvisningsbeslut inom EU omedelbart når oss och hur får vi i tillräckligt god tid reda på att fartyget ämnar besöka Sverige? Detta förutsätter att det land som utvisat fartyget meddelar via alertfunktionen i SafeSeaNet att fartyget utvisats och vart det ska härnäst. Fartyget kan anlända mitt i natten och utan vår vetskap varför det i praktiken blir omöjligt att besluta om anlöpsförbud. Det enda vi kan göra i den situationen är i så fall att besluta om utvisning vi också när fartyget redan är på plats i hamnen.

Författningskommentaren

Fartygsbegreppet

I utredningen sägs att fartygsbegreppet i de föreslagna reglerna ska ges samma tolkning som i Sjölagen. Transportstyrelsen vill uppmärksamma utredningen på den pågående diskussion som förs mellan myndigheten och Näringsdepartementet angående huruvida pråmar ska anses omfattas av fartygsbegreppet. Det kan möjligen få betydelse för tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna.

Sambandet mellan nyttjandeförbud enligt 6 kap. FSL och utvisningsbeslut

Det finns enligt Transportstyrelsens uppfattning vissa brister i diskussionen kring nyttjandeförbud och utvisningsbeslut. I kommentaren anges att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att avgöra vad som i den enskilda situationen passar bäst, ett nyttjandeförbud eller ett utvisningsbeslut. Det framgår dock inte om det innebär att det föreligger två olika brister; en (eller flera) säkerhetsbrister som i sig är nyttjandeförbudsgrundande OCH avsaknad av försäkringsbevis, eller om avsaknaden av försäkringsbeviset i sig ska anses vara nyttjandeförbudsgrundande enligt bestämmelserna i FSL 6 kap. 1-3 §§. Om utredningen anser att avsaknad av försäkringsbeviset i sig ska vara nyttjandeförbudsgrundande är det Transportstyrelsens uppfattning att detta inte rymms inom den befintliga regleringen. En ändring måste i så fall ske i FSL. Den ändringen måste i så fall göras i 6 kap. 1 § FSL eftersom den bestämmelsen anger att Transportstyrelsen *får* fatta beslut om nyttjandeförbud.

Vidare tolkar Transportstyrelsen förslaget så att ett beslut om utvisning inte får fattas om det finns ett gällande nyttjandeförbud. Det torde också betyda att bestämmelsen inte hindrar att så snart ett nyttjandeförbud som lagts p.g.a. allvarliga säkerhetsbrister hävs, kan ett utvisningsbeslut p.g.a. avsaknad av försäkringsbevis fattas. De föreslagna bestämmelserna gäller endast utländska fartyg på svenskt sjöterritorium. Det framgår inte av utredningens förslag, såvitt Transportstyrelsen kan se, hur svenska fartyg som saknar försäkringsbevis ska

behandlas. Vi kan knappast besluta om utvisningsförbud eller anlöpsförbud för ett fartyg som har hemmahamn i Sverige. Sett ur den synvinkeln vore det enklast och mest effektivt, ur tillsyns- och verksamhetssynpunkt, om nyttjandeförbud kan användas för svenska fartyg som saknar försäkringsbevis. Med hänvisning till resonemanget ovan framgår det dock inte med önskvärd tydlighet om det överhuvudtaget är möjligt.

Det är Transportstyrelsens uppfattning att sambandet mellan dessa två beslutsformer behöver förtydligas och utvecklas i författningskommentaren samt att tillsynsmyndighetens påtryckningsmedel mot svenska fartyg som saknar försäkringsbevis tydligare bör framgå.

Utvisningsbeslut och anlöpsförbud

Om tillsynsmyndigheten beslutar om utvisning ska också ett beslut om anlöpsförbud fattas. Dessa två beslut ska anmälas till Kommissionen (KOM), medlemsstaterna (MS) och flaggstat. När fartyget efterkommer begäran och kan uppvisa ett försäkringsbevis ska utvisningsbeslutet hävas. På ett eller annat sätt måste det finnas möjlighet för fartyget att få ombord försäkringsbeviset alternativt att försäkringsbeviset kommer tillsynsmyndigheten tillhanda först så att besluten kan hävas. Därefter får fartyget gå till den hamn som först lade utvisningsbeslutet för att få ombord dokumentet? Det framgår inte hur tillsynsmyndigheten ska hantera den situation som då kan uppkomma. Ska ett särskilt beslut om upphävande av anlöpsförbudet också fattas eller sker det ”per automatik” när utvisningsbeslutet inte längre gäller och ska upphävandet också anmälas till KOM, MS och flaggstat? De övriga MS måste få vetskap om att beslutet inte längre gäller för att i sin tur kunna upphäva sina beslut.

En annan fråga som kan vara värd att nämna är vad som sker i praktiken när en annan MS beslutar om utvisning och anlöpsförbud. Samtliga MS meddelas då detta och ska i sin tur fatta ett anlöpsförbud för fartyget i sin respektive stats hamnar. Vem eller vilka ska ta del av det senare beslutet? Ska det skickas till redaren, befälhavaren och/eller flaggstaten? Därutöver måste samtliga berörda här i Sverige kontaktas. KBV, polisen, samtliga hamnar och alla inspektörer m.fl. Det kan bli en omfattande administrativ process kring dessa beslut.

Verkställelse

Promemorian bör också ta upp frågan kring verkställelse av utvisningsbeslut och beslut om anlöpsförbud. Det finns flera olika scenarier som bör beaktas men här följer två exempel.

- ✓ Ett fartyg som utvisas vägrar att lämna hamnen.
- ✓ Ett fartyg som belagts med anlöpsförbud, antingen i Sverige eller annan MS, väljer ändå att anlöpa svensk hamn (utan att det föreligger trängande behov).

Hur kan/ska besluten verkställas om detta sker? Transportstyrelsen har ingen möjlighet att agera eftersom vi saknar både befogenheter och utrustning att till exempel borda eller eskortera fartyg ut ur hamnen.

Åtalsanmälan

Det framgår inte i förslaget om det ska anses ligga på Transportstyrelsens ansvar att även åtalsanmäla de fartyg som inte uppfyller kraven. Detta behöver möjligen inte vara en lagstadgad skyldighet men bör åtminstone framgå i kommentaren till lagen, om det är tanken. När det gäller de svenska fartygen ser det med det aktuella förslaget ut som att det är den enda möjligheten som står till buds. Det är Transportstyrelsen uppfattning att åtalsanmälan är ett mycket lamt påtryckningsmedel eftersom det är vår erfarenhet att förundersökningar ofta läggs ner i den här typen av fall. När det gäller utländska fartyg är det i praktiken omöjligt att få en dom eftersom fartyget och befälhavaren sen länge lämnat landet när ärendet tas upp i domstol. Det enda som återstår då är att flaggstatsrapportera vilket i praktiken inte brukar ge någon effekt alls. Frågan är om dessa sanktionsmöjligheter uppfyller kraven på effektivitet, avskräckande effekt och proportionalitet?

Beslutet gäller omedelbart

Beslut enligt FSL gäller enligt dess 9 kap. 1 § omedelbart. Beslut om utvisning och anlöpsförbud kommer i de allra flesta fall att behöva fattas av den inspektör som utför inspektionen. Det innebär att dessa beslut kommer att vara föremål för underställelse i enlighet med 10 kap. 1 § andra stycket fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) (FSF). Transportstyrelsen anser att detta bör förtydligas i författningskommentaren, särskilt med tanke på att dessa beslut inte är överklagbara förrän överprövningen skett. Det är dock Transportstyrelsens uppfattning att de existerande bestämmelserna i FSL och FSF även omfattar beslut om utvisning och anlöpsförbud, varför ingen lag- eller förordningsändring är påkallad.

Detta ärende har beslutats av generaldirektör Staffan Widlert. Föredragande var jurist Sara Hogstadius. I den slutliga handläggningen av ärendet har även sjöfartsdirektör Per Nordström, chefen för tillsynsenheten Tomas Åström, chefen för rättsenheten Anna Törnqvist, chefen för rättssektionen Adam Löf samt jurist Johan Stenborg deltagit.

Staffan Widlert