

Slutrapport RO 2019:01

Temaundersökning: Räddningsinsatser med Sjöfartsverkets helikoptrar

Diarienummer O-2/18

2019-01-29

SHK utreder olyckor och tillbud från säkerhetssynpunkt. Syftet med utredningarna är att liknande händelser ska undvikas i framtiden. SHK:s utredningar syftar däremot inte till att fördela skuld eller ansvar, vare sig straffrättsligt, civilrättsligt eller förvaltningsrättsligt.

Rapporten finns även på SHK:s webbplats: www.havkom.se

ISSN 1400-5735

Illustrationer i SHK:s rapporter skyddas av upphovsrätt. I den mån inte annat anges är SHK upphovsrättsinnehavare.

Med undantag för SHK:s logotyp, samt figurer, bilder eller kartor till vilka någon annan än SHK äger upphovsrätten, tillhandahålls rapporten under licensen Creative Commons Erkännande 2.5 Sverige. Det innebär att den får kopieras, spridas och bearbetas under förutsättning att det anges att SHK är upphovsrättsinnehavare. Det kan t.ex. ske genom att vid användning av materialet ange ”Källa: Statens haverikommission”.



I den mån det i anslutning till figurer, bilder, kartor eller annat material i rapporten anges att någon annan är upphovsrättsinnehavare, krävs dennes tillstånd för återanvändning av materialet.

Omslagets bild tre – Foto: Anders Sjödén/Försvarmakten.

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
SUMMARY IN ENGLISH	8
1. FAKTAREDOVISNING	11
1.1 Bakgrund, metodik, avgränsningar och inriktning.....	11
1.1.1 Bakgrund och metodik.....	11
1.1.2 Avgränsningar och inriktning	13
1.2 Händelserna	14
1.2.1 Saknad seglare	14
1.2.2 STENA NORDICA – brand i maskin	17
1.2.3 Fiskebåt – besättningsman koloxidförgiftad.....	18
1.2.4 AMORELLA – man-över-bord	20
1.2.5 Fyra helikopterbaser ur drift samtidigt	21
1.3 Om sjö- och flygräddningstjänst.....	22
1.3.1 Allmänt	22
1.3.2 Krav	23
1.4 Helikopterverksamheten i Sjöfartsverket.....	27
1.4.1 Historik.....	27
1.4.2 Organisation och ledning.....	28
1.4.3 SAR-helikoptrarnas tillgänglighet	30
1.4.4 Riskhantering.....	33
1.4.5 Säkerhetskultur och säkerhetsklimat	36
1.4.6 Motstridiga regelverk i fråga om offentlighet och sekretess	40
1.5 Tillsyn	45
1.5.1 Tillsyn över flygverksamheten	45
1.5.2 Tillsyn över sjö- och flygräddningsverksamheten.....	48
2. VIDTAGNA ÅTGÄRDER.....	50
3. ANALYS	51
3.1 Grundläggande aspekter.....	51
3.2 Händelserna och deras konsekvenser.....	52
3.2.1 Saknad seglare	52
3.2.2 STENA NORDICA – brand i maskin	53
3.2.3 Fiskebåt – besättningsman koloxidförgiftad.....	54
3.2.4 AMORELLA – man-över-bord	54
3.2.5 Fyra helikopterbaser ur drift samtidigt	54
3.2.6 Sammanfattning av händelserna och deras konsekvenser	54
3.3 Tillgänglighet – inskränkning och dess orsaker.....	55
3.3.1 Allmänt.....	55
3.3.2 Underhåll och bemanning.....	56
3.3.3 Arbetskonflikt och riskhantering.....	57
3.3.4 Regelgivningen på luftfartsområdet	62
3.4 Tillsyn	66
3.4.1 Allmänt.....	66
3.4.2 Tillsyn över den operativa flygverksamheten.....	66
3.4.3 Tillsyn över SAR-verksamheten	68
4. UTLÅTANDE	69
5. SÄKERHETSREKOMMENDATIONER.....	70

Allmänna utgångspunkter och begränsningar

Statens haverikommission (SHK) är en statlig myndighet som har till uppgift att utreda olyckor och tillbud till olyckor i syfte att förbättra säkerheten. SHK:s utredningar syftar till att så långt som möjligt klarlägga såväl händelseförlopp och orsak till händelsen som skador och effekter i övrigt. En utredning ska ge underlag för beslut som har som mål att förebygga att en liknande händelse inträffar i framtiden eller att begränsa effekten av en sådan händelse. Samtidigt ska utredningen ge underlag för en bedömning av de insatser som samhällets räddningstjänst har gjort i samband med händelsen och, om det finns skäl för det, för förbättringar av räddningstjänsten.

SHK:s utredningar syftar till att ge svar på tre frågor: *Vad hände? Varför hände det? Hur undviks att en liknande händelse inträffar?*

SHK har inga tillsynsuppgifter och har heller inte någon uppgift när det gäller att fördela skuld eller ansvar eller rörande frågor om skadestånd. Det medför att ansvars- och skuldfrågorna varken undersöks eller beskrivs i samband med en utredning. Frågor om skuld, ansvar och skadestånd handläggs inom rättsväsendet eller av t.ex. försäkringsbolag.

I SHK:s uppdrag ingår inte heller att vid sidan av den del av utredningen som behandlar räddningsinsatsen undersöka hur personer förda till sjukhus blivit behandlade där. Inte heller utreds samhällets aktiviteter i form av socialt omhändertagande eller krishantering efter händelsen.

Utredningen

SHK beslutade den 31 januari 2018 att genomföra en temautredning av räddningsinsatser med Sjöfartsverkets helikoptrar. SHK har under utredningen företrätts av Jonas Bäckstrand, ordförande, Jörgen Zachau, utredningsledare, samt Stefan Carneros och Gideon Singer, operativa utredare.

Som koordinator för Sjöfartsverket har Mowgli Halléhn och Ulf Holmgren deltagit. För Transportstyrelsen har Patrik Jönsson deltagit.

Ett haverisammanträde hölls den 16 oktober 2018. Vid mötet presenterade haverikommissionen det faktaunderlag som förelåg vid den tidpunkten.

Remissförfarande med berörda parter hölls under perioden 7 december 2018–14 januari 2019.

SAMMANFATTNING

Efter att Statens haverikommission (SHK) fått kännedom om ett antal händelser där Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningshelikoptrar inte varit tillgängliga som förväntats, genomförde SHK en översiktlig förstudie som visade att under en period om ca sju månader förekom sammanlagt tolv sådana händelser. Förstudien ledde till att SHK beslutade att genomföra en temautredning om räddningsinsatser med Sjöfartsverkets helikoptrar. Utredningen har baserats på fem händelser som granskats närmare. Händelserna utgörs av:

- **Saknad seglare den 25 oktober 2017:** En saknad fritidsseglare som varit med om en förlisning hittades inte förrän efter två dygn på en liten kobbe. Vid det initiala sökandet kunde inte helikopter användas.
- **STENA NORDICA – brand i maskin den 29 oktober 2017:** Fartyget, på resa mellan Litauen och Tyskland, meddelade att det fanns behov av att skicka iland två besättningsmedlemmar som rökskadats. Larmet gick till SAR-helikoptern i Ronneby, men denna kunde inte lyfta. Besättningsmedlemmarna evakuerades i stället med ett av Försvarets fartyg.
- **Fiskebåt – besättningsman koloxidförgiftad den 2 november 2017:** Båten var på resa mellan Fårö och Nynäshamn. Personen ombord meddelade att han var omtöcknad med risk för att förlora medvetandet. Den närmaste helikopterbasen var Visby men den var obemannad. Larmet gick därför till Norrtälje, men helikoptern där kunde inte lyfta. Ronneby-helikoptern aktiverades då, och kom fram till fiskebåten omkring två timmar senare, samtidigt med en lotsbåt. Under tiden hade Kustbevakningens flygenhet observerat en till synes livlös person på däck.
- **AMORELLA – man-över-bord den 2 januari 2018:** En man-över-bordsituation observerades, och en sökinsats med omkringliggande fartyg påbörjades. SAR-helikoptern i Norrtälje kunde emellertid inte lyfta, varför sjö- och flygräddningscentralen kontaktade den finländska sjöräddningen för att få helikopterassistans. Det konstaterades dock att inställetiden skulle bli så lång, två timmar, att chansen till överlevnad under rådande förhållanden skulle vara ute innan helikoptern kom fram. Sökinsatsen fick genomföras utan helikopter.
- **Fyra helikopterbaser ur drift samtidigt den 16 januari 2018:** Av Sjöfartsverkets fem helikopterbaser var Visby obemannad enligt planering. Samtidigt kom ytterligare tre att vara ur drift, nämligen Umeå, Norrtälje och Ronneby. Det var således enbart Säve som var öppen åtminstone under delar av dagen.

Slutsatser

Utredningen visar att Sjöfartsverket uppfyller de övergripande krav som ställs på myndigheten avseende sjö- och flygräddning, vilken till största del genomförs med andra resurser än SAR-helikoptrar. Det finns emellertid uppenbara svårigheter att upprätthålla beredskapen på de fem helikopterbaserna som verket förfogar över. Utredningen visar att i anslutning till de fem undersökta händelserna har SAR-helikoptrar haft begränsningar, vilket lett till att de inte varit tillgängliga vid 13 tillfällen. Detta har påverkat genomförandet av räddningsinsatser i olika omfattning såväl som beredskapen för sjö- och flygräddning. Detta har i sin tur bl.a. haft betydelse för hur Försvarmakten kunnat genomföra sina flygningar.

Utredningen konstaterar att de faktorer som i huvudsak har påverkat tillgängligheten är det faktum att organisationen är underdimensionerad för att kunna klara ambitionsnivån i det program för sjö- och flygräddningstjänsten som Sjöfartsverket upprättat, och den avtalskonflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare som pågått under den aktuella tiden. I utredningen konstateras också att det finns förbättringspotential avseende Transportstyrelsens möjligheter att utöva tillsyn av sjöräddningstjänsten, avseende Sjöfartsverkets planering av helikopterverksamheten baserad på operativ riskhantering, samt avseende regelverket för offentlighet och sekretess. Av dessa har de två senare också påverkat tillgängligheten.

Dimensioneringen av helikopterverksamheten är för liten i förhållande till ambitionen att kunna tillhandahålla SAR-helikoptrar på fem baser i landet dygnet runt. Med nuvarande antal (sju) och det underhåll som genomförs finns inte ens teoretiska möjligheter att löpande upprätthålla beredskapen på fem baser samtidigt. Vägs även behovet av utbildning in försämras förutsättningarna ytterligare och man kan konstatera att även antalet besättningar är för lågt.

Den djupa avtalskonflikt som rått har påverkat säkerhetsklimatet negativt och möjligen skadat säkerhetskulturen. Konflikten har haft en direkt inverkan på den **operativa riskbedömning** som görs inför varje enskild flygning, och vid ett flertal tillfällen förhindrat att helikoptrar kunnat lyfta då den haft negativ påverkan på besättningarnas status. Detta har förstärkts av att **planeringen av verksamheten** är sådan att det regelbundet förekommer omständigheter som gör att riskbedömningen redan från början har värden som ökar risken för att flygning inte kan genomföras. En omständighet som haft betydelse i konflikten är de brister som funnits i de regelverk avseende **offentlighet och sekretess** som omfattar verksamheten. Detta har bl.a. medfört att den flygande personalen har lägre integritetsskydd än personal inom annan luftfartsverksamhet.

Säkerhetsrekommendationer

Det pågår ett arbete inom Sjöfartsverket med att förbättra arbetsklimatet inom helikopterverksamheten och att förbättra rapportering av driftsstopp till tillsynsmyndigheten. Vidare har Transportstyrelsen påbörjat en analys av säkerhetskulturen inom verksamheten. Haverikommissionen avstår därför från att lämna några säkerhetsrekommendationer i dessa avseenden.

I övrigt lämnar haverikommissionen följande säkerhetsrekommendationer.

Regeringen rekommenderas att:

- I förordning bemyndiga Transportstyrelsen att utfärda föreskrifter avseende sjöräddningstjänst. (RO 2019:01 R1)
- Se över sekretesskyddet för information på luftfartygs ljud- och färdregistratorer (CVR- och FDR-data) inom statsluftfarten i syfte att säkerställa att den flygande personalen omfattas av motsvarande integritetsskydd som personal inom civil luftfart. (RO 2019:01 R2)
- Genomföra en översyn av behovet av helikoptrar för Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningsverksamhet. Översynen bör bl.a. avse antalet helikoptrar, det valda underhållskonceptets påverkan på helikoptrarnas tillgänglighet och bemanningsnivån. Syftet bör vara att säkerställa att Sjöfartsverkets helikopterverksamhet är dimensionerad på ett tillfredsställande sätt i förhållande till behovet av flygande enheter för såväl civil som militär sjö- och flygräddningstjänst. (RO 2019:01 R3)

Regeringskansliet (Näringsdepartementet) rekommenderas att:

- Vidta åtgärder i syfte att bättre kunna analysera framtida EU-instrument på luftfartsområdet och bedöma behovet av kompletterande bestämmelser i lag eller förordning. (RO 2019:01 R4)

Sjöfartsverket rekommenderas att:

- Vidta åtgärder för att minska begränsningarna av helikoptrarnas tillgänglighet som beror på t.ex. alltför långa tider av flyguppehåll och på hur verket planerar övningar och sätter samman besättningar. (RO 2019:01 R5)
- Överväga möjligheten att spara de s.k. ORM-blanketterna, eller delar av dem, på ett sådant sätt att de kan användas för bättre planering, uppföljning och analys av beredskapen för sjö- och flygräddning, samtidigt som skyddet för enskilda medarbetares personliga integritet värnas. (RO 2019:01 R6)

SUMMARY IN ENGLISH

The Swedish Accident Investigation Authority (SHK) received information about a number of occurrences where the Swedish SAR-helicopters (search and rescue), operated by the Swedish Maritime Administration (SMA), had not been available as expected. Due to this SHK made a synoptic pre-study which revealed that under a period of approximately seven months there were twelve such occurrences. The pre-study resulted in SHK initiating a theme study regarding rescue services by Swedish SAR-helicopters. The investigation is based upon five occurrences that have been more thoroughly examined. The occurrences are:

- **Missing yachtsman the 25 October 2017:** A missing yachtsman, whose boat had foundered, was not located until he had spent two days on a small islet. During the initial search, helicopter could not be used.
- **STENA NORDICA – fire in engine the 29 October 2017:** The vessel was en route from Lithuania to Germany and reported that there was a need to evacuate two crew members that had inhaled smoke. The rescue helicopter in Ronneby was alerted, but it could not take off. Instead, the crew members were evacuated by a ship from the Swedish Armed Forces.
- **FISHING BOAT – crew member intoxicated by carbon monoxide the 2 November 2017:** The boat was underway from Fårö to Nynäshamn. The person on board reported that he was dizzy with a risk of falling unconscious. The nearest helicopter base was Visby, but it was un-manned. The Norrtälje base was then alerted, but the helicopter there could not take off. The helicopter in Ronneby was then activated and arrived at the site about two hours later, at the same time as a pilot boat. Meanwhile, an aircraft from the Coast Guard noted a person on deck, seemingly unconscious.
- **AMORELLA – man-over-board the 2 January 2018:** A man-over-board situation was observed and a search-and-rescue operation with near-by vessels was initiated. The SAR-helicopter in Norrtälje could however not take off, and consequently the JRCC contacted the Finnish Coordination Centre to get helicopter assistance. It was concluded that the calling-up time would be long, two hours, and that there would be no chances for survival under the circumstances. The SAR-operation had to be performed without helicopter.
- **Four helicopter bases out of operation at the same time the 16 January 2018:** Out of the five helicopter bases, Visby was unmanned, according to plan. At the same time, another three bases went out of operation, namely Umeå, Norrtälje and Ronneby. As a result, only Säve was in operation during parts of the day.

Conclusions

The investigation shows that the Swedish Maritime Administration fulfils the general requirements regarding search and rescue, which mainly is performed by other resources than helicopters. However, there are obvious difficulties to maintain readiness at the five helicopter bases that SMA controls. The investigation shows that in adherence to the five examined occurrences, the helicopter units has had limitations which resulted in them not being in operation on 13 individual occasions. This has influenced the performance of SAR-operations to a variable extent as well as the readiness for search and rescue in general, which, in turn, has influenced the ability for the armed forces to execute their flight operations.

The investigation concludes that the factors that mainly have influenced the availability are the fact that the organization is undersized in relation to the ambitions set out in the SMA program for search and rescue, and the conflict between employer and employees, which was on-going during the time in question. The investigation also shows that there is potential for improvements regarding the Swedish Transport Agency's (STA) possibilities to carry out inspection of the maritime search and rescue services, SMA's planning of the helicopter services based upon operational risk management, and the legislation for public access and confidentiality. Of these, the two latter has also influenced the availability.

The size of the helicopter services is too small in relation to the ambition to maintain SAR-helicopter readiness on five bases in the country at all times. With the current number of helicopters (seven) and the required maintenance, it is not even in theory possible to keep up readiness at five bases at all times. If the need of training is taken into consideration, the circumstances are even worse and one can conclude that also the number of crews is too small.

There has been a severe conflict between employer and employees. The conflict has influenced the safety climate negatively and possibly damaged the safety culture. The conflict has directly influenced the **operational risk management procedure** that is performed before each flight operation, and has on a number of occasions hindered helicopters to take off as the results have showed a negative influence on crew members' status. The negative result has been reinforced by the fact that the **planning of the operations** is such that there are regularly circumstances that causes unnecessary high values in the risk assessment, which increases the risk that flight operations cannot be carried out. Another circumstance that has influenced the conflict is the deficiencies in the legislation regarding **public access and confidentiality**. Due to these deficiencies, the air personnel have a weaker protection of integrity than in other aviation business.

Safety recommendations

There are currently actions taken by SMA in order to improve the safety climate within the helicopter services, and in order to improve the reporting of occasions where the readiness is decreased to the inspectorate. Furthermore, an analysis of the safety culture has been initiated and is performed by STA. Hence, SHK issues no safety recommendations regarding these matters.

The Swedish Government is recommended to:

- Authorize STA to issue regulations regarding maritime rescue services. *(RO 2019:01 R1)*
- Review the level of protection regarding CVR and FDR data within state aviation, with the view to ensure that aviation personnel has the same protection of integrity as in civil aviation. *(RO 2019:01 R2)*
- Analyze the need of helicopters for the rescue services performed by SMA. The analysis should consider, amongst others, the number of helicopters, the chosen maintenance concept's influence on the availability, and the manning level. The intention should be to ensure that the helicopter services are satisfactory dimensioned in regard to the number of units needed for civil as well as military rescue services. *(RO 2019:01 R3)*

The Swedish Government Offices are recommended to:

- Take action in order to better analyse future EU instruments within aviation and assess the need for additional rules in laws or ordinances. *(RO 2019:01 R4)*

The Swedish Maritime Administration is recommended to:

- Take action to reduce the limitations of the helicopter availability, in regard to e.g. crew members' recurrency and periods off duty and the planning of exercises and duty schedules. *(RO 2019:01 R5)*
- Review the possibility to save the forms, or parts of them, used for operational risk management, performed before each flight operation, in such a way that relevant information may be used as input for better planning, follow-up and analysis of the SAR readiness. At the same time, the integrity of individual air personnel has to be taken into consideration. *(RO 2019:01 R6)*

1. FAKTAREDOVISNING

1.1 Bakgrund, metodik, avgränsningar och inriktning

1.1.1 *Bakgrund och metodik*

Inom kommersiell sjöfart finns det en skyldighet att rapportera olyckor och tillbud till olyckor till tillsynsmyndigheten, som är Transportstyrelsen. Transportstyrelsen rapporterar händelserna (som i vissa fall även kan omfatta ickekommersiella ärenden) vidare till SHK och upprättar egna ärenden för sådana händelser som bedöms relevanta för Transportstyrelsens egen verksamhet. SHK gör i sin tur en bedömning av varje enskilt ärende för att avgöra om händelsen ska utredas eller inte.

Under hösten 2017 och påföljande vinter inkom anmälningar om ett antal händelser till SHK för bedömning, som hade det gemensamt i fråga om räddningsinsatser att helikopter från Sjöfartsverkets sjö- och flygräddning (SAR¹-helikopter) inte kunnat användas av en eller annan anledning. Händelserna beskrivs kortfattat nedan.

- **STENA NORDICA – brand i maskin den 29 oktober 2017**
Fartyget, på resa mellan Liepaja, Litauen, och Travemünde, Tyskland, meddelade på eftermiddagen att det fanns behov av att skicka iland två besättningsmedlemmar från fartyget som rökskadats. Larmet gick till SAR-helikoptern i Ronneby, men denna kunde inte lyfta. Besättningsmedlemmarna evakuerades i stället med ett av Försvarsmaktens fartyg och fördes i land, där ambulans väntade. (SHK dnr S-185/17)
- **Fiskebåt – besättningsman koloxidförgiftad den 2 november 2017**
Båten var på resa mellan Fårö och Nynäshamn. Personen ombord meddelade att han var omtöcknad med risk för att förlora medvetandet. Den närmaste helikopterbasen var Visby men den var vid händelsen obemannad. Larmet gick därför till Norrtälje, men helikoptern där kunde inte lyfta. Ronneby-helikoptern aktiverades då, och kom fram till fiskebåten omkring två timmar senare, samtidigt med en lotsbåt. Under tiden hade Kustbevakningens flygenhet flugit över båten och observerat en person på däck, till synes livlös. (SHK dnr S-191/17)
- **AMORELLA – man-över-bord den 5 januari 2018**
En man-över-bordsituation observerades, och en sökinsats påbörjades med omkringliggande fartyg. SAR-helikoptern i Norrtälje kunde emellertid inte lyfta, och JRCC² kontaktade då den finska sjöräddningen i Åbo för att få helikopterassistans. Det konstaterades emellertid att inställetiden skulle bli så

¹ SAR (Search and Rescue) – internationell term för eftersökning och räddning som ofta används för att beteckna sjö- och flygräddning.

² JRCC (Joint Rescue Coordination Centre) – den gemensamma sjö- och flygräddningscentralen som drivs av Sjöfartsverket. JRCC leder sjö- och flygräddningsinsatser i Sverige.

lång, två timmar, att chansen till överlevnad i vattnet under rådande förhållanden skulle vara ute innan helikoptern kom fram. (SHK dnr S-3/18)

Ingen av dessa tre händelser har var och en för sig uppfyllt kriterierna för utredning av SHK enligt de styrande dokument som reglerar verksamheten. Tillsammans har de dock väckt SHK:s intresse, och en översiktlig förstudie av alla SAR-helikopterlarm sedan den 1 juli 2017 och fram till förstudiens inledande i början på februari 2018 har genomförts för att se hur ofta helikoptrarna inte genomfört sina uppdrag. Det visade sig då att det funnits begränsningar i tillgänglighet på SAR-helikoptrar vid ytterligare nio händelser, totalt således i samband med tolv händelser under den aktuella perioden.

Dessa fördelade sig enligt följande:

- sex sjöräddningsärenden,
- två stöd till kommunal räddningstjänst,
- ett stöd till polisuppdrag,
- två stöd till sjukvården,
- en dag då fyra baser (av totalt fem) varit ur drift.

Det ska noteras att siffrorna är översiktliga och att händelserna inte har detaljstuderats. Siffrorna kan således omfatta händelser som egentligen inte utgjort någon indisposition, men det kan också finnas tillfällen då någon eller några baser varit ur funktion utan att det gått något larm och det därför inte syns i siffrorna.

Med denna förstudie som grund beslutade SHK att påbörja en tematutredning med fokus på ett av Sjöfartsverkets kärnuppdrag, dvs. sjö- och flygräddning (stöd till annan räddningsverksamhet eller samhällstjänst omfattas således inte av undersökningen då huvudansvaret för dessa vilar på andra samhällsfunktioner och Sjöfartsverkets helikoptrar endast kan användas i mån av tillgång och under vissa förutsättningar). Fem händelser utgör undersökningens fokus. Utöver de tre ovan beskrivna händelserna omfattar undersökningen även följande händelser:

- **Saknad seglare – den 25 oktober 2017**
En saknad fritidsseglare som varit med om en förlisning hittades inte förrän efter två dygn på en liten kobbe. Vid det initiala sökandet kunde inte helikopter användas.
- **Fyra helikopterbaser ur drift samtidigt – den 16 januari 2018**
Av Sjöfartsverkets fem helikopterbaser var den 16 januari 2018 Visby obemannad enligt planering. Samtidigt kom ytterligare tre att vara ur ordinarie drift, nämligen Umeå, Norrtälje och Ronneby. Det var således enbart Säve som var öppen åtminstone under delar av dagen.

Således utgör urvalet fyra sjöräddningsärenden samt en dag då alla baser utom en varit ur förväntad drift. De återstående två sjöräddningsärendena har sorterats bort, dels för att begränsa omfattningen av utredningen, dels eftersom redan den initiala rapporteringen antyder att det funnits naturliga förklaringar till att Sjöfartsverkets helikoptrar inte lyft (i ett fall fanns en dansk helikopter redan i grannskapet och kunde utföra uppdraget, i det andra fallet utgjorde vädret och andra yttre omständigheter utom Sjöfartsverkets kontroll de begränsande faktorerna).

Några flygräddningsärenden som medfört behov av flygande helikopter och som inte kunnat genomföras på grund av operativa begränsningar har, enligt de uppgifter haverikommissionen fått, inte förekommit under den aktuella tidsperioden. Det kan emellertid noteras att i flera fall har minskad tillgänglighet av flygande helikopterenheter påverkat Försvarsmakten, som anpassat sina flygaktiviteter till tillgång till SAR-helikopter. I praktiken har detta inneburit inskränkningar av områden som Försvarsmakten flugit i och inskränkningar i Försvarsmaktens planerade övningsverksamhet.

Det kan noteras att Sjöfartsverkets statistik i årsredovisningen för 2017 visar att det under hela året förekommit 617 insatser med SAR-helikopter, varav 403 avser sjö- och flygräddning (dvs. Sjöfartsverkets kärnverksamhet – övriga utgör ”larmtillfällen för annans ansvar”).

1.1.2 Avgränsningar och inriktning

I denna rapport är vissa avgränsningar gjorda. Statistik redovisas inte i någon större omfattning, och den som det ändå redogörs för utgörs av Sjöfartsverkets egen. Någon granskning av denna statistik har inte gjorts då undersökningen avser verksamhetens operativa funktion utan egentlig anknytning till omfattningen.

JRCC, som ingår i Sjöfartsverket, leder sjö- och flygräddningsinsatser i Sverige. För att genomföra räddningsinsatser kan JRCC ta i anspråk hela samhällets resurser. Bland de resurser som kan användas finns Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar. Dessa har som huvudsaklig uppgift att utföra just sjö- och flygräddningsuppdrag och de ska vara bemannade, utrustade och ha beredskap för detta. Tillsammans med Sjöräddningssällskapets båtar är SAR-helikoptrarna de enda enheter som klassificeras som SAR-nivå 1³. Huvuddelen av räddningsuppdragen genomförs dock utan SAR-helikoptrar då helikoptern betraktas som en spetsresurs där andra resurser är otillräckliga. Den här utredningen fokuserar inte på Sjöfartsverkets övergripande uppgift att svara för sjö- och flygräddningstjänst utan just på användningen av SAR-helikoptrarna i sådan verksamhet.

³ Tillgängliga räddningsresurser klassificeras i fyra SAR-nivåer där SAR-nivå 1 är den som är bäst anpassad för sjö- och flygräddningsuppdrag.

Det har framkommit att det i Sjöfartsverket funnits interna motsättningar, bl.a. av arbetsrättslig karaktär. I rapporten berörs dessa motsättningar i den utsträckning de bedöms ha haft betydelse för helikopter- verksamhetens beredskap. I övrigt ingår det inte i utredningen att bedöma eller ta ställning till fackliga frågor eller åtgärder. Inte heller har enskilda operativa beslut, t.ex. bedömning av vädersituationer eller liknande, utgjort grund för bedömning. Vidare har inte heller de organisatoriska förutsättningarna i form av säkerhetskultur, eller flygsäkerhetskultur, utretts utöver vad som behövs för att förstå de händelser som varit utgångspunkt för utredningen. Det kan i sammanhanget noteras att en genomgång av säkerhetskulturen i Sjöfartsverkets verksamhet är planerad att genomföras i närtid av Transportstyrelsen.

Utredningen omfattar, som nämnts, enbart helikopter- verksamheten. För varje händelse har i detalj beslut följts från ursprung till verkställande i den mån det varit möjligt givet det material som funnits att tillgå. Utgångspunkten har varit att förstå varje händelse i sin kontext och finna orsaker och faktorer som påverkat det faktum att helikoptern inte lyft, och att finna lämpliga förbättringsområden för att göra verksamheten mer robust, om undersökningen skulle finna att ett sådant behov föreligger. Haverikommissionen har inte funnit anledning att annat än översiktligt behandla hur underhållet av helikoptrarna genomförs.

1.2 Händelserna

I det följande beskrivs händelseförloppet för de händelser som utredningen utgått från. Händelserna är beskrivna i stort med syfte att förstå beslutsprocesserna. Som underlag har framför allt intervjuer, SAR-loggar och annan dokumentation använts. I flera fall har även ljudfiler från SAR-verksamheten använts, dock inte för händelsen den 16 januari 2018 eftersom dessa ljudfiler inte finns kvar på grund av att inspelningsfunktionen inte fungerat enligt uppgifter från JRCC. Inte heller finns någon dokumentation kvar från de riskbedömningar (s.k. ORM-ning⁴) som görs inför varje flygning, då blanketterna från dessa rutinmässigt inte har sparats.

1.2.1 Saknad seglare

Onsdagen den 25 oktober 2017 kl. 16.44 vidarebefordrades ett mejl till JRCC från Kustbevakningens ledningscentral i Stockholm, där det framgick att en privatperson misstänkte att hans vän, ensam på resa i en segelbåt från en marina i Stockholmsområdet mot Malmö med avgång den 23 oktober, eventuellt kunde ha hamnat i sjönöd. De hade haft kontakt regelbundet, men det hade nu dröjt 18 timmar sedan vännen senast hörde av seglaren. Då var seglaren i närheten av Bråvikens mynning, men hittade ingen bra plats att förtöja vid eller ankra på och valde därför att ståva vind och sjö i det väntade dåliga vädret. Dessutom

⁴ ORM (Operational Risk Management) – riskbedömning som genomförs före flygning. Behandlas närmare i avsnitt 1.4.4.

ska det ha uppstått något problem med det elektriska, vilket hindrade honom från att ladda telefonen.

JRCC påbörjade samma kväll omfattande efterforskningar bl.a. med hjälp av ytenheter. Även Kustbevakningens flygplan engagerades, och fick ca kl. 18 i uppdrag att söka längs en linje med utgångspunkt i position N 58° 05' E 017° 00' och norrut mot Oxelösund för att sedan parallellsöka i nord-sydlig riktning mot öster. Linjen utgjorde sök-områdets västliga begränsning.

En knapp timme senare tillfrågades SAR-helikopterbasen i Visby om de kunde delta i en sökoperation. Efter ca en kvart svarade Visbybasen att man inte kunde lyfta på grund av vädret och att detta berodde på ”de nya väderminima”, dvs. de höjda vädermässiga krav för flygning som införts på grund av ett försämrat flygsäkerhetsklimat (se vidare i avsnitt 1.4.4). Eventuellt skulle man kunna flyga när det ljusnade.

Någon kontakt med andra helikopterbaser togs inte, eftersom både helikopterbasen i Ronneby och den i Norrtälje var ur drift. Ronnebybasens helikopter var ur drift på grund av underhållsarbete och beräknades att vara så fram till kl. 18 dagen efter, medan helikoptern i Norrtälje, vars tagande ur drift föranleddes av ett tekniskt arbete på stjärtrotorn, var anmäld att vara det till kl. 13 följande dag, vilket senare förlängdes till sent på eftermiddagen. Det har framkommit att man på JRCC på kvällen förväntade sig att kunna använda helikopter följande dag.

Det gjordes uppehåll under natten, men JRCC arbetade vidare med inre spaning. Sökandet återupptogs på morgonen följande dag, torsdagen den 26 oktober, med ett antal flyg- och ytenheter. JRCC fick bl.a. hjälp av Kustbevakningens flyg som spanade i området både visuellt och med radar. Dessutom bistod Försvarmakten med radar- och flygunderstöd, som i viss mån kunde ge underlag för dirigering av Kustbevakningens flytande och flygande enheter. Från helikopterbasen i Visby ringde man också till JRCC och hörde sig för hur det gick och meddelade att man inte hade några särskilda aktiviteter planerade den dagen, men fick beskedet att sökningsaktionen skulle utföras utan helikopter, åtminstone under förmiddagen. Något detaljorganiserat sök genomfördes inte eftersom det inte fanns någon specificerad aktuell position för den saknade segelbåten.

Samma förmiddag, den 26 oktober, gick ett helikopterlarm ut om att ett av Försvarmaktens flygplan kolliderat med en fågel. Helikopterbasen i Visby kvitterade larmet, men flygplanet hann landa innan helikoptern kom i luften, och avlarmning skedde redan efter sju minuter.

Sent på eftermiddagen den 26 oktober anmäldes att även helikoptrarna i Ronneby och Norrtälje nu åter var i drift. Detta innebar att samtliga fem baser var bemannade och driftsatta. Tidigt på kvällen avbröts dock den aktiva sökningen, medan inre spaning fortgick på JRCC.

Följande dag, fredagen den 27 oktober, återupptogs sökandet. Omkring kl. 10 informerades SAR-helikoptern i Visby igen om att förbereda ett sök mellan Harstena och Häradsjär. Strax därefter hittade ett av Sjöräddningssällskapets fartyg föremål som uppfattades som vrakrester och i samband med detta klassades händelsen upp till kategori ”nöd”⁵, enligt JRCC:s logg kl. 10.46. Efter att ha meddelat att helikoptern från Visby lyft strax efter kl. 11 var den på plats omkring en och en halv timma efter den initiala informationen, och sökandet kunde påbörjas kl. 11.39, enligt SAR-loggen.



Figur 1. Den nödställda seglarens försök att signalera efter hjälp. Bild: Kustbevakningen.

Fler vrakdelar hittades. Vid 13-tiden larmades också SAR-helikoptern i Ronneby, som nu åter var i drift, och löste i praktiken av Visby-helikoptern, vilken återvände till Visby för att tanka. Klockan 14.38 loggades i JRCC:s SAR-logg att Ronnebyhelikoptern hittat en svartklädd man som stod och vinkade på en mindre kobbe mellan Häradsjär och Harstena, i position N 58° 11,8' E 017° 00,1', dvs. ca 7 M⁶ norr om den punkt Kustbevakningsflyget hade som utgångspunkt vid 18-tiden på kvällen den 25 oktober och i stort sett rakt på den linje som anvisats som västlig avgränsning. Personen togs ombord i helikoptern och flögs därefter till Linköpings sjukhus. Mannen, som bekräftades vara den saknade och eftersökta, uppgav att han gått på en sten i hård vind och kantrat, och därefter tillbringat tiden på den lilla kobben i flera dygn.

- I Sjöfartsverkets interna avvikelserapporteringsystem är inrapporterat att Ronnebybasen varit ur drift den 23 oktober fram till den 26 oktober kl. 18.00 för underhåll, och Norrtälje den 24 oktober kl. 12.00 till den 26 oktober kl. 18.00 för reparation.

⁵ JRCC klassar inkommande ärenden i fyra klasser: NIL, ovisshet, beredskap och nöd, där nöd anger den högsta klassningen.

⁶ M – beteckning för distansminut eller nautisk mil, vilket är ett längdmått som motsvarar 1 852 meter. Även förkortningen Nm kan förekomma.

- I Notam⁷ är för de aktuella helikopterbaserna följande noterat:
 - 25 oktober: Norrtälje och Ronneby ur drift hela dagen,
 - 26 oktober: Norrtälje ur drift hela dagen. Ronneby ur drift till kl. 18.00.
 - 27 oktober: Ronneby ur drift från kl. 21.26 och Visby från kl. 19.26.

1.2.2 STENA NORDICA – brand i maskin

Det brittiskflaggade fartyget STENA NORDICA, på resa mellan Liepaja, Litauen, och Travemünde, Tyskland, i position omkring 23 M söder om Ölands södra udde, meddelade på eftermiddagen söndagen den 29 oktober 2017 kl. 14.34 över radio att man haft brand i maskin men att den hanterats av besättningen och att situationen bedömdes vara under kontroll så när som på att det fanns mycket rök i maskinrummet. Ombord på fartyget fanns vid tillfället sammanlagt 147 personer. Man bad JRCC att avvakta.

JRCC aktiverade ändå under tiden MIRG⁸-styrkor i Stockholm, Göteborg och Karlskrona, eftersom man bedömde att situationen snabbt skulle kunna eskalera och utgöra stor fara för människoliv. För att kunna transportera styrkorna till platsen aktiverades också motsvarande antal SAR-helikoptrar, inklusive den på basen i Ronneby.

Omkring en kvart senare meddelades från fartyget att man inte behövde någon assistans, utan STENA NORDICA fortsatte resan mot Travemünde. JRCC larmade då av de styrkor som aktiverats. Orsaken till branden uppgavs ha varit bränsleläckage över heta ytor.

Klockan 16.13 anropade STENA NORDICA igen och meddelade att man med anledning av att en besättningsmedlem hade inandats rök i samband med branden hade varit i kontakt med läkare, som rekommenderade att besättningsmedlemmen skulle tas iland till sjukhus. Vid tillfället hade man enbart en huvudmaskin igång och kunde därför bara göra 10 knop, och det blåste 18–20 m/s med byar på 25 m/s. Vid ett samtal en dryg halvtimme senare meddelade man från fartyget att det var ytterligare en besättningsmedlem som man av förebyggande skäl ville få förd iland.

När SAR-helikoptern i Ronneby först larmades hade helikopterbesättningen förberett sig för sin del av uppdraget, dvs. att flyga ut MIRG-styrkan till fartyget. När uppdraget strax därefter avblåstes fann helikopterbesättningen för gott att titta lite närmare på ett missljud från motor eller transmission i helikoptern som man hade noterat sedan tidigare. Då man inte kunde identifiera missljudet och dess orsak, valde befälhavaren att ”ställa” helikoptern, dvs. den togs ur drift för närmare undersökning och åtgärd. Detta skedde kl. 15.06, och därmed kunde

⁷ Notam (Notice to airmen) – utgör underrättelser till flygbranschen och utfärdas i Sverige av LFV.

⁸ MIRG (Marine Incident Response Group) – utgör räddningstjänststyrkor särskilt tränade för miljö- och räddningsinsats till sjöss. Tillhandahålls av Storstockholms Brandförsvär, Räddningstjänsten Storgöteborg och Räddningstjänsten Östra Blekinge. Kallades tidigare RITS-styrka.

helikopterbasen i Ronneby inte larmas när behovet av evakuering av de två besättningsmedlemmarna från STENA NORDICA uppstod. Evakueringen kunde i stället genomföras med hjälp av ett av Försvarens fartyg, som kl. 19 var till kaj i Karlskrona med de två skadade.

Vid tillfället var Visbyhelikoptern obemannad. När helikoptern i Ronneby togs ur drift uppstod därför en större brist i beredskapen. För att lösa denna brist beslutades så småningom att två besättningsmedlemmar och en tekniker från Ronneby skulle flyga till Visby för att bemanna helikoptern där. Detta gjordes under kvällen med avsikten att Visbyhelikoptern skulle vara bemannad och flygfärdig senare på natten. Alternativet att i stället sända flygchefen i Sjöfartsverkets organisation till Ronneby diskuterades men genomfördes inte. Flygchefen var den i organisationen utsedde med behörighet att kontrollflyga den ställda helikoptern i Ronneby och på så sätt eventuellt få den godkänd för flygning igen.

- I Sjöfartsverkets interna avvikelserapporteringsystem är inget av de nämnda stillestånden registrerade.
- I Notam är noterat:
 - Ronneby: Stillestånd från den 29 oktober 15.33 till följande dag kl. 17.00.
 - Visbybasen: Stillestånd från den 27 oktober kl. 18.26 till den 7 november kl. 11.00.

1.2.3 Fiskebåt – besättningsman koloxidförgiftad

En fiskebåt, ca tolv meter lång och använd för fritidsbruk, var på resa mellan Fårö och Nynäshamn med en person ombord. Denne gjorde ett nödanrop på VHF-radio sent på eftermiddagen torsdagen den 2 november 2017, kl. 17.03, om att han inandats koloxid från motorernas avgaser och var omtöcknad med risk för att förlora medvetandet. JRCC klassade ärendet som ”nöd” och larmade både yt- och flygenheter.

Den närmaste SAR-helikopterbasen var Visby men denna var vid händelsen obemannad. Larmet gick därför till helikopterbasen i Norrtälje men helikoptern där kunde inte lyfta. Det berodde på att den samlade riskbedömning (den s.k. ORM-ningen) som gjorts resulterat i röd risknivå, dvs. en så hög nivå att flygningen ansågs för riskfylld att genomföra.

Riskbedömningen baserade sig på att man strax före larmet hade fått information med anknytning till fackligt arbete som uppfattades som starkt negativ, vilket gav högre värden än normalt för den del av ORM-ningen som avsåg mental status. Tillsammans med riskvärdena för bl.a. samövningsbrist, ljusförhållanden, sikt och moln samt uppdragets komplexitet hamnade risknivån nu på rött. Redan när besättningen tidigare gick på sitt pass hade man nått gul nivå.

Ronnebyhelikoptern, som inte nåtts av den information som fått Norrtäljebasen att reagera starkt negativt, aktiverades i stället kl. 17.18, dvs. en kvart efter nödanropet, och begav sig strax därefter ut på uppdraget. Under tiden, enligt loggen kl. 17.48, hade Kustbevakningens flygenhet lokaliserat den nödställda och kunde senare, efter att ha flugit över båten, meddela att en person observerats på däck som vid några tillfällen varit till synes livlös flera minuter åt gången. JRCC hade svårt att kommunicera med mannen, som stundtals inte svarade på frågor.



Figur 2. Värmeregistrerande bild på fiskebåten. Det ljusa betecknar värme, och till höger i bild kan man se värme från motorn och från personen ombord. Bild: Kustbevakningen.

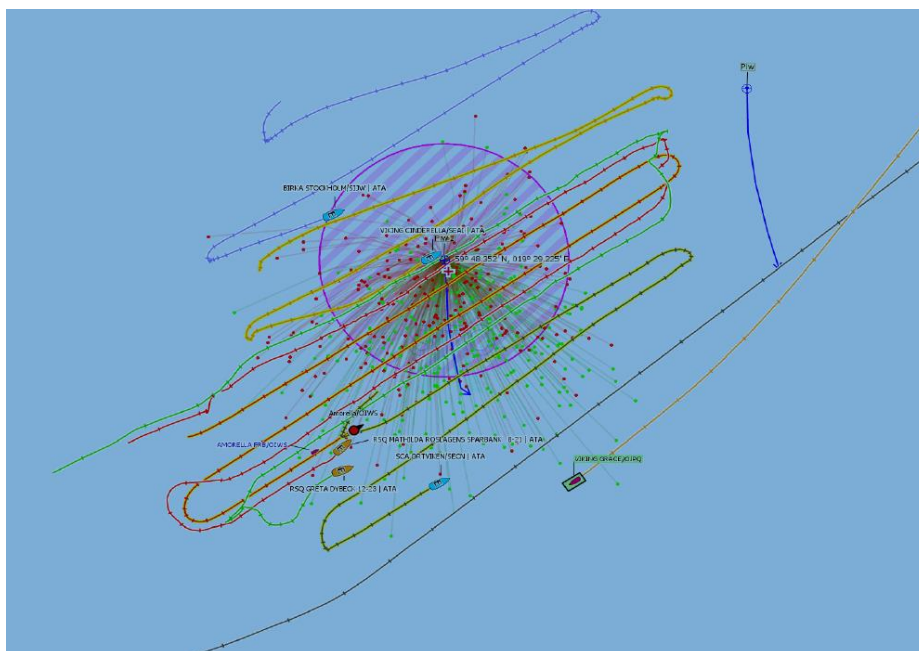
Slutligen, strax efter kl. 19, kom helikoptern fram till fiskebåten. En lotsbåt från Landsort hade då hunnit fram samtidigt. På helikoptern konstaterade man att det inte var möjligt att sätta ytbärgare ombord direkt i fiskebåten, utan ytbärgaren fick sättas i vattnet och simma fram. Den nödställda kunde omkring kl. 19.30 vinschas ombord i helikoptern, två och en halv timme efter nödanropet. Därefter fördes han iland och överlämnades till ambulans på Sjöfartsverkets helikopterbas i Visby eftersom vädret inte medgav flygning direkt till sjukhuset. På basen kunde helikoptern tanka och åter sättas i beredskap. Strax före midnatt ringde personen till JRCC och berättade att han mådde bättre men att han fortfarande kände sig omtöcknad.

- I Sjöfartsverkets interna avvikelserapporteringssystem är Umeåbasen registrerad som stillastående den 1 november kl. 00.00 till den 2 november kl. 08.00 (röd ORM).
- I Notam är noterat:
 - Visbybasen stillastående från den 27 oktober till den 7 november.
 - Umeåbasen stillastående från den 1 november kl. 17.29 till den 2 november kl. 09.00.

1.2.4 AMORELLA – man-över-bord

På resa mellan Stockholm och Åbo observerades på passagerarfartyget AMORELLA en man-över-bordsituation vid midnatt som inledde fredagen den 5 januari 2018, och en stor sökinsats påbörjades med omkringliggande fartyg. Enligt uppgifter från platsen var sökförhållandena goda med god sikt och flera hundra meter till moln. Temperaturen i vattnet var +4° och i luften +3°.

SAR-helikoptern i Norrtälje, som larmades av JRCC kl. 00.22, dvs. fyra minuter efter att JRCC larmats från AMORELLA kl. 00.18, hade sämre väder med dimma och sämre sikt. Man sökte därför efter alternativa platser att landa på för att i alla fall kunna lyfta, men fann inga sådana med tillräckligt goda förhållanden. Därmed kunde helikoptern på basen i Norrtälje inte lyfta på grund av väderförhållandena,⁹ vilket meddelades JRCC kl. 00.36. JRCC, som klassat man-över-bord-händelsen som ”nöd”, kontaktade då den finska sjöräddningen i Åbo för att få helikopterassistans. Det konstaterades emellertid att inställelsetiden skulle bli lång, två timmar, och i kombination med rådande väderförhållanden kom inte heller denna helikopter iväg.



Figur 3. Spår av sökande ytenheter efter den passagerare som gått överbord. Bild: Sjöfartsverket.

Insatsen fick därför genomföras utan helikopter. Efter knappt två timmar avbröts sökningen i samråd med läkare då möjligheten till överlevnad i det kalla vattnet ansågs utesluten utan flythjälpmedel och med den klädsel den saknade personen hade. Efteråt har det visat sig att personen som hamnat överbord var en passagerare som hoppat efter en personlig konflikt.

⁹ Väderförhållandena som förhindrade flygning vid detta tillfälle var inte en effekt av ökade marginaler i form av ändrade väderminima.

- I Sjöfartsverkets interna avvikelssystem är Visbybasen noterad som stillastående den 1 januari till den 31 januari 2018 (avsaknad av besättning på grund av avtalsproblematik).
- I Notam är Visbybasen noterad som stillastående från den 2 januari till den 16 januari 2018.

1.2.5 Fyra helikopterbaser ur drift samtidigt

Av Sjöfartsverkets fem helikopterbaser var den 16 januari 2018 fyra stycken ur drift samtidigt. Visbybasen var planerad att vara obemannad, medan Umeå, Norrtälje och Ronneby ”ORM-ade rött”, dvs. den riskvärdering som gjordes på respektive bas gav så höga värden att flygning ansågs inte kunna genomföras av säkerhetsskäl. Från strax före kl. 18 på kvällen den 16 januari till ca kl. 8 morgonen efter var den enda basen som var öppen således Göteborg.

- I Sjöfartsverkets interna avvikelssystem är Visbybasen noterad som stillastående den 1 januari till den 31 januari (avsaknad av besättning på grund av avtalsproblematik).
- I Notam är följande noterat:
 - Visbybasen: Stillastående den 2 januari till den 16 januari samt från den 17 januari till den 30 januari.
 - Norrtäljebasen: Stillastående den 16 januari 13.23 till den 17 januari 12.00 samt den 17 januari 11.37 till 18.00.
 - Ronnebybasen: Stillastående den 16 januari 13.26 till den 17 januari 17.00.
 - Umeåbasen: Stillastående den 16 januari 16.48 till den 17 januari 07.30 samt den 17 januari 07.09 till 12.00.

Umeå

Umeåbasen var ur drift från strax före kl. 18 den 16 januari 2018. Att det inte gick att flyga berodde till största delen på att samtliga i besättningen var oroliga och kände olust på grund av en pågående konflikt med arbetsgivaren. Därtill var Umeåbasen inte ordinarie bas för en person i besättningen, vilket ledde till ett högre skattat negativt säkerhetsvärde. Dessutom var det besättningens första dag på detta arbetspass, och man var därför ännu inte samövade.

Av SAR-loggen framgår att JRCC fick besked strax efter kl. 08 dagen därpå om att det nu åter gick att flyga från Umeåbasen. Här anges vidare att det tidigare flygstoppet skulle ha berott på att ”många varit på väg till basen med försenade flyg”.

Norrtälje

Omkring kl. 13 den 16 januari 2018 informerades JRCC från Norrtäljebasen om att man där kanske också var ”röda”, dvs. att det av säkerhetsskäl inte skulle vara möjligt att flyga. Detta preliminära besked bekräftades en knapp timme senare. Man meddelade då också att man hoppa-

des bli ”gula” följande morgon, dvs. att vissa säkerhetsförbättrande åtgärder visserligen kunde behöva vidtas men att det då skulle gå att flyga (se vidare i avsnitt 1.4.4). I SAR-loggen står det dagen efter, den 17 januari kl. 13.15, antecknat att Norrtäljebasen ”är på igen”.

Ingen av de som intervjuats om händelsen har sagt sig komma ihåg den enskilda händelsen i detalj, men de kopplar samman säkerhetsbedömningen som stoppade flygning (ORM-ningen) med de fackliga avtalsförhandlingar som då pågick och som uppfattades som hårda och starkt stressande. Arbetsgivaren hade presenterat ett nytt arbetstidsschema, som flertalet i besättningen ansåg skulle innebära stora försämringar, bl.a. på grund av ett nytt avlösningssystem som i praktiken kraftigt skulle försvåra möjligheten att behålla anställningen för dem som bodde långt från basen.

Förutom den fackliga konflikten påverkades bedömningen av säkerhetsnivån också av att besättningen inte var den ordinarie, att några av de som ingick i den inte arbetat ihop förut, samt att det var första dagen på ett nytt arbetspass och man därför ännu inte var samövade. Någon samordnad aktion mellan baserna ska enligt uppgifter från besättningen inte ha förelegat.

Ronneby

Besättningsmedlemmarna var besvärade över och mådde dåligt av de fackliga förhandlingarna, som man upplevde skulle medföra försämringar för dem. Dessutom fanns det tekniska brister som ökade poängnivån i riskbedömningen, t.ex. att en livflotte saknades och att vissa övningar behövde genomföras. Vidare hade en av besättningsmedlemmarna satts på stand-by i hemmet (tillgänglig för tjänst) föregående pass, vilket genererade ett högre värde för flyguppehåll eftersom det inte blev aktuellt med någon flygning. Enbart den mentala statusen hade inte hindrat flygning, men tillsammans med de tekniska poängen och det faktum att det var första dagen på ett arbetspass hamnade man över gränsvärdet.

Efter att ha blivit otillgängliga för flyguppsdrag strax efter kl. 12 den 16 januari var avsikten att gå igång på kvällen den 17 januari, men dåligt väder förhindrade genomförande av övningar. Enligt SAR-loggen kunde basen dock gå in i beredskap igen kl. 18.35 den 17 januari. På morgonen den 18 januari övergick den röda statusen till att bli gul, vilket medgav flygning.

1.3 Om sjö- och flygräddningstjänst

1.3.1 Allmänt

För att lokalisera och undsätta nödställda under räddningsuppdrag har sjö- och flygräddningscentralen (JRCC) att välja mellan de disponibla enheter som är lämpliga att använda. Sjöfartsverket har, förutom sina SAR-helikoptrar, egna båtar men dessa är inte i första hand ämnade för

sjöräddning. Systemet bygger på att enheter från andra myndigheter eller organisationer (främst Sjöräddningssällskapet) används förutom Sjöfartsverkets egna helikoptrar. Det enskilda uppdraget avgör vilka typer av enheter som är lämpligast och vilken omfattning insatsen ska ha, samtidigt som det ofta är lämpligast att använda enheter som har utrustning för just SAR-ändamål.

Båtar finns på många platser och är lätt tillgängliga, men kan ha svårigheter att utföra uppdrag i dåligt väder eller om avstånden är långa. Sjöräddningssällskapet (SSRS), deltar med sina frivilliga enheter i ungefär 80 procent av sjöräddningsfallen. Helikoptrar å sin sida har fördelar genom att de möjliggör snabb avsökning av större områden och är mindre känsliga för sjöhävning. I många fall är det ändå tillräckligt med en sjögående enhet och då larmas följaktligen inte någon helikopter. I vissa fall, då det handlar om att söka av ett stort område, kan även andra enheter, som Kustbevakningens flygplan, vara lämpliga eftersom de kan söka av större områden mycket snabbt. I vissa fall kan man även ha hjälp av signalspaningsenheter, om dessa finns på lämpligt avstånd. I princip har räddningsledaren på sjö- och flygräddningscentralen tillgång till alla samhällets resurser, militära såväl som civila, offentliga såväl som privata, om så skulle krävas.



Figur 4. SAR-emblem. Bild: Sjöfartsverket.

1.3.2 *Krav*

Internationella krav

De grundläggande kraven på sjö- och flygräddningstjänst (SAR-tjänst) ställs av IMO¹⁰ och ICAO¹¹. Sverige har ratificerat SAR-konventionen¹² som rör sjöräddning och Chicagokonventionen¹³ som rör civil luftfart. Till den sistnämnda finns ett Annex 12 som reglerar flygräddning. Ingen av konventionerna är direkt tillämplig i Sverige utan behöver omsättas i nationell rätt. IMO och ICAO har gemensamt tagit fram dokumentet IAMSAR (International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual) som innehåller riktlinjer för att ensa och organisera

¹⁰ IMO (International Maritime Organization) – FN:s internationella sjöfartsorganisation.

¹¹ ICAO (International Civil Aviation Organization) – FN:s internationella civila luftfartsorganisation.

¹² International Convention on Maritime Search and Rescue antagen i Hamburg 1977.

¹³ Convention on International Civil Aviation antagen 1944.

tillhandahållande av SAR-tjänster. Målsättningen är bl.a. att främja globalt samarbete avseende SAR-verksamhet och säkra att personer i nöd blir hjälpta oavsett var de befinner sig och oavsett nationalitet. Sverige har även ingått bilaterala överenskommelser med samtliga nio grannländer.

Nationella lagar och förordningar

Kraven på den svenska sjö- och flygräddningsverksamheten återfinns bl.a. i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), där skyldigheter och ansvar definieras på ett översiktligt plan. Ansvaret för räddningstjänst fördelas i lagen mellan kommuner och staten.

I förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO), specificeras ansvaret för räddningstjänst. Ansvaret för statlig räddningstjänst vilar på Polismyndigheten när det gäller fjällräddning och eftersök av försvunna personer, på länsstyrelserna vid utsläpp av radioaktiva ämnen, på Kustbevakningen för miljöräddning till sjöss och på Sjöfartsverket för flygräddningstjänst såväl som sjöräddningstjänst. Sjöfartsverket ska enligt 4 kap. 4 och 10 §§ FSO upprätta ett program, som ska innehålla uppgifter om förmåga och resurser för verksamheten.

Av 5 kap. 1 § FSO följer att Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet för sjö- och flygräddningstjänst. I förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet finns bestämmelser om det stöd som Försvarsmakten kan lämna bl.a. vid räddningsinsatser.

Den statliga sjöräddningstjänsten omfattar svenskt territorialvatten och området inom svensk ekonomisk zon samt de tre största insjöarna (dvs. det som inte utgör kommunernas ansvar) och avser efterforskning och räddning av människor som är eller kan befaras vara i sjönöd, samt sjuktransporter från fartyg.

Den statliga flygräddningstjänsten omfattar samma område som sjöräddningstjänsten samt det svenska landterritoriet. Flygräddningstjänst omfattar även insatser mot skador som kan uppstå då ett luftfartyg är nödställt eller fara hotar lufttrafiken, samt efterforskning av saknade luftfartyg. Vissa krav ställs också i luftfartslagen (2010:500) och i luftfartsförordningen (2010:770).

Föreskrifter

Transportstyrelsen har, med stöd av ett bemyndigande i luftfartsförordningen (2010:770), utfärdat regler för flygräddningstjänst, Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2015:51) om alarmeringstjänst och flygräddningstjänst, där flygräddningstjänsten ytterligare regleras. Bland annat anges i 2 kap. 2 § som ett grundläggande krav att verksamheten löpande ska analyseras och riskbedömas för att bibehålla säkerhet och tillgänglighet. Om detta inte kan uppnås, ska Transportstyrelsen meddelas. Någon gradering av tillgänglighet eller tidsram för rapportering specificeras inte i detta avseende.



Figur 5. En av Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar. Bild: Sjöfartsverket/Patrik Nilsson.

Vidare anges i föreskriftens 2 kap. 10 och 11 §§ att det ska finnas ett system för att kunna hantera avvikelser för att säkerställa en effektiv flygräddningstjänst. Det ska också finnas flygande SAR-enheter och andra flygande räddningsenheter som ska vara lämpligt placerade och utrustade. Därtill ska flygräddningscentralen hålla sig informerad om flygande SAR-enheters och andra flygande räddningsenheters beredskap, tillgänglighet och förmåga, och alltid ha tillgänglig och aktuell information om dessa enheter.

För utvärdering och händelserapportering inom flygräddningstjänsten anges i föreskriftens 6 kap. 1 och 2 §§ att den som driver flygräddningscentralen ska utvärdera och följa upp den faktiska flygräddningsverksamheten och att det vid behov ska göras i samverkan med berörda myndigheter och organisationer. Utvärderingarna ska även omfatta ”alla relevanta avvikelser avseende den utrustning och de instruktioner som används”. När en avvikelse uppmärksammas ska rapport skickas till Transportstyrelsen inom sju dagar och omfatta arbetsledningens kommentarer såväl som de förekommande åtgärder som vidtagits.

För sjöräddningstjänst saknas motsvarande föreskrift (se avsnitt 1.5.2).

Sjöfartsverkets program och egenställda krav

Som nämnts ovan ska Sjöfartsverket upprätta ett program med uppgifter om sin förmåga och sina resurser för att genomföra räddningsinsatser. I programmet uppger Sjöfartsverket att målsättningen för flygräddningstjänst är att i 90 procent av fallen lokalisera saknade luftfartyg som har aktiverade nödsändare inom 90 minuter, och luftfartyg som inte har sådana nödsändare inom 24 timmar. Därefter ska undsättning omgående påbörjas.

För sjöräddningstjänst är målsättningen att 90 procent av nödställda ska undsättas inom 90 minuter i den svenska sjöräddningsregionen på internationellt vatten, och inom 60 minuter på svenskt territorialvatten, i de fall då positionen är känd. I andra fall ska en spaningsinsats kunna påbörjas inom samma tid.

Sjö- och flygräddningscentralen ska alltid vara bemannad med minst fyra behöriga räddningsledare samt ytterligare assisterande och biträdande personal. Vid behov kan ytterligare resurser ur ett kontinuerligt fört register kallas in.

Tillgängliga resurser delas in i flygande, sjögående och vägburna enheter, vilka klassificeras i fyra SAR-nivåer. Av dessa är det endast de egna helikoptrarna och Sjöräddningssällskapets båtar som räknas till SAR-nivå 1. Detta innebär att enheterna ska vara utrustade, utbildade och övade för att genomföra efterforskning och lokalisering i svåra väderförhållanden, kunna pejla nödsändare samt genomföra undsättning med t.ex. vinsch. De ska vidare innehålla speciell SAR-utrustning för ytbärgning och förstärkt första hjälpen-utrustning. De ska också vara insatsberedda inom 15 minuter.

Övriga resurser återfinns hos andra myndigheter eller organisationer, t.ex. Polisen, Försvarsmakten, Kustbevakningen och Sjöfartsverkets lotsverksamhet. Det finns också samverkansavtal mellan Sjöfartsverket och våra grannländer, liksom med vissa kommunala räddningstjänster som ska kunna bistå med insatsstyrka vid brand. Det kan även komma i fråga att ta i anspråk privata resurser, t.ex. i form av handels- eller luftfartyg.

Sjöfartsverket har i en intern instruktion reglerat vad som gäller för rapportering till Transportstyrelsen om *"avsaknad av flygande SAR-enhet"*. I instruktionen anges bl.a. att endast uppehåll i flygtjänst som varar längre än tolv timmar ska rapporteras, och att rapporteringen ska genomföras inom sju dagar. Ytterligare en förutsättning för rapportering är att beredskapen i ett område inte täcks av en backup-helikopter eller av en annan helikopterbas. I annat fall bedöms situationen inte som avsaknad av flygande SAR-enhet.

Internt inom Sjöfartsverket ska alla avvikelser rapporteras, dels i avvikelssystemet, dels till JRCC för att hålla räddningsledaren uppdaterad.

Försvarsmaktens avtal om beredskap för flygräddning

Det har funnits ett samverkansavtal mellan Försvarsmakten och Sjöfartsverket om helikoptertjänster som kräver att flygräddning för militär flygverksamhet ska finnas tillgänglig inom 15 minuter. Avtalet innebar att Sjöfartsverket skulle hålla beredskap med flygklar helikopter på baserna Säve i Göteborg, Ronneby, Visby, Umeå och i Stockholmsregionen (Norrtälje). Avtalet har i december 2018 ersatts av en ny överenskommelse.

I januari 2018 beslutade Försvarsmakten om begränsningar i sin flygverksamhet till följd av *"underskridande [...] av den räddningsnivå som behövs för att bedriva vissa delar av Flygvapnets verksamhet"*. I beslutet anges också att verksamheten generellt ska planläggas så att

större hänsyn tas till att räddningshelikopter inte kommer vid larm. I januari 2019 är beslutet alltjämt gällande.

1.4 Helikopterverksamheten i Sjöfartsverket

1.4.1 Historik

I slutet av 1900-talet var det Försvarmakten som tillhandahöll helikoptrar för räddningsverksamhet enligt avtal med Sjöfartsverket. I början på 2000-talet försvagades Försvarmaktens förmåga att upprätthålla denna verksamhet och då räddningstjänstverksamheten var förhållandevis omfattande gavs Försvarmakten möjlighet att begränsa detta stöd. Motiveringen var att Försvarmakten inte skulle behöva anpassa sin förmåga efter behovet av räddningstjänst, och att räddningstjänsten inte skulle drabba Försvarmaktens egen förbandsverksamhet. I stället köpte Sjöfartsverket in tjänster från ett företag, AB Norrlandsflyg, med början 2002. Gradvis minskade Försvarmaktens upprätthållande av räddningstjänst för att slutligen helt upphöra 2009.

AB Norrlandsflyg hamnade emellertid i ekonomiska svårigheter, och för att säkerställa räddningstjänstverksamheten övertog Sjöfartsverket företaget i november 2011 i ett bolag, SMA Helicopter Rescue AB. Verksamheten, som då bestod av civil och militär sjö- och flygräddning, kom att inlemmas i Sjöfartsverket och från den 22 januari 2014 att bli statsluftfart, med de regelförändringar detta medförde (se avsnitt 1.5.1).



Figur 6. SAR-helikopter. Bild: Sjöfartsverket/Patrik Nilsson.

I Sverige finns för närvarande knappt 20 civila organisationer som bedriver helikopterverksamhet med ca 125 helikoptrar fördelade på 100 i mindre företag och 25 i större. Totalt finns omkring 300 helikopterpiloter, varav ca 125 i mindre organisationer och 175 i större. Försvarmaktens helikoptrar utgörs idag av 33 medeltunga och 20 lätta helikoptrar som är baserade på de tre verksamhetsorterna Luleå, Linköping och Ronneby.

1.4.2 *Organisation och ledning*

Sjöfartsverket leds av en styrelse. Generaldirektören är myndighetschef och även ledamot i styrelsen. Sjöfartsverkets operativa ledning består av generaldirektören samt avdelningscheferna för styrning och planering, affärer, kommunikation, rederi, utveckling och kompetens, juridik, sjö- och flygräddning samt isbrytarledning. Avdelningschefen för affärer är tillika ställföreträdande generaldirektör. Den nuvarande generaldirektören tillträdde den 1 juni 2017.

Avdelningschefen för verksamhetsområdet sjö- och flygräddning ansvarar för att leda och organisera avdelningens kapacitet så att planering, genomförande, uppföljning, utredning, analys och vidtagande av åtgärder leder till att verksamheten genomförs i enlighet med styrande nationella och internationella krav. I ansvaret ingår också, enligt Sjöfartsverkets arbetsordning, att ta fram övergripande riktlinjer för verksamheten, att fastställa kravbilderna för den gemensamma sjö- och flygräddningscentralen, JRCC, helikopterenheten och räddningsenheterna, att säkerställa att den fastställda målsättningen för verksamheten uppfylls, samt att säkra att helikopterverksamheten har rätt resurser för planerad verksamhet och att den bedrivs flygsäkert.

Under avdelningschefen för sjö- och flygräddning sorterar tre enheter: SAR systemledning, JRCC och helikopterenheten.

SAR systemledning

Enheten utgör ledningsstöd för avdelningschefen och bedriver verksamhet som ska säkerställa långsiktig tillgång till SAR-resurser. De olika funktionerna i enheten bereder strategiska frågor och beslutsunderlag för avdelningschefen. I de strategiska frågorna ingår bl.a. samverkan med andra räddningstjänstansvariga myndigheter och organisationer som deltar i sjö- och flygräddning, samt att ingå avtal och överenskommelser inom området såväl nationellt som internationellt. Därtill ansvarar enheten för uppföljning, analys, framtagande av krav för verksamheten (vid JRCC, i helikopterenheten och för övriga räddningsenheter), utvärdering av insatser av särskilt intresse, samt årlig sammanställning. Även samordning av regional SAR-verksamhet och dess resurser, utbildning och SAR-kritiska kommunikationslösningar (innefattande beredning och projektledning av strategiska infrastrukturfrågor) ingår i enhetens ansvarsområde.

JRCC

JRCC är den gemensamma sjö- och flygräddningscentralen. Enligt Sjöfartsverkets arbetsordning ansvarar enheten för planering, koordinering och ledning av räddningsinsatser i enlighet med uppställda krav. Dessutom ansvarar enheten för operativ samverkan med andra räddningstjänstansvariga myndigheter och organisationer som deltar i sjö- och flygräddningsverksamhet.

Helikopterenheten

Enheten ansvarar för utförandet av den helikopterburna delen av sjö- och flygräddningen, vilket därmed innebär ansvar för Sjöfartsverkets luftfartsverksamhet, som är statsluftfart, och luftfartsvärdigheten i enlighet med gällande regelverk. Enhetschefen ansvarar för att verksamheten kan finansieras och att arbetet kan utföras i enlighet med de av tillsynsmyndigheten uppställda flygsäkerhetsmässiga villkoren.

Regelverket inom civil luftfart innebär bl.a. att en flygoperatör ska ha vissa särskilt utsedda, och av tillsynsmyndigheten godkända, befattningshavare, s.k. Nominated Persons (NP). Motsvarande regler tillämpas även på Sjöfartsverkets flygverksamhet.



Figur 7. Flygning i fjällterräng. Bild: Sjöfartsverket/Patrik Nilsson.

Enhetschefen har en särskild position som verksamhetsansvarig chef (Accountable Manager – AM), och är godkänd av tillsynsmyndigheten efter bemyndigande av Sjöfartsverkets generaldirektör. AM rapporterar direkt till generaldirektören avseende flygsäkerhet och luftvärdighet och ska snarast rapportera och informera inom området om omständigheter av större betydelse. Vidare ska AM upprätta och upprätthålla ett ledningssystem, Corporate Manual (CM), och ansvara för övriga utsedda och av tillsynsmyndigheten godkända befattningshavare. Tillammans med dessa och enhetens säkerhetsansvarige chef (Safety Manager – SM) samt internrevisionschef (Compliance Monitoring Manager – CMM) utgör AM Sjöfartsverkets flygoperatör. Se även avsnitt 1.5.

Enhetschefen har under de senaste åren bytts ut ett par gånger med kort varsel. Enligt vad som framkommit i haverikommissionens intervjuer anser många i enheten att de inte fått någon uppenbar förklaring till de chefsbyten som gjorts. Det senaste skiftet innebar att avdelningschefen

tog över som enhetschef och därmed övertog det ansvar som AM-befattningen innebär. En orsak till detta har uppgivits vara att man velat slopa ett led i organisationen, vilket fått till följd att organisationen blivit plattare.

Av den flygande personalen har många lång erfarenhet av helikopterflygning inom SAR-verksamhet och har följt med verksamheten från tidigare utövare in i Sjöfartsverket. Personalomsättningen i den operativa delen har varit låg. Omsättningen har däremot varit högre hos den administrativa personalen. Detta har, enligt Sjöfartsverkets ledning, sannolikt att göra med att förändringar gjorts i hur det administrativa arbetet bedrivs.

Även om den flygande personalen haft omfattande erfarenhet av sjöräddning, har erfarenheten av flygning över land och framför allt i fjällterräng i flera fall varit begränsad. Då sådan flygning är nödvändig för att kunna genomföra flygräddningsuppdraget har det funnits behov av utbildning för just flygning i fjällterräng.

Helikopterenheten förfogar över sju helikoptrar med besättningar, baserade på fem olika baser, nämligen Göteborg (Säve), Ronneby (Kallinge)¹⁴, Visby, Stockholm (Norrtälje) och Umeå. Baserna är placerade för att på ett bra sätt vara tillgängliga för sina uppdrag. När inte samtliga fem baser kan vara flygoperativa på grund av bortfall av helikoptrar (t.ex. service) eller besättningar (t.ex. större utbildningsinsatser), finns en plan för att kompensera bortfallet i möjligaste mån. De resurser som finns tillgängliga flyttas då så att man får en så god operativ täckning över landet som möjligt. Ett bortfall på Visbybasen kan relativt väl täckas upp av Norrtälje- och Ronnebybaserna. I den mån endast tre baser kan hållas flygoperativa prioriteras Visby, Göteborg och Umeå. De tillgängliga helikoptrarna flygs då vid behov till de berörda baserna (se figur 8).

1.4.3 SAR-helikoptrarnas tillgänglighet

Allmänt

Sjöfartsverket ska enligt interna rutiner rapportera avvikelser, t.ex. driftsstopp. Avvikelse rapporterna kan ge en bild av tillgängligheten för helikopterberedskapen. Rapporteringen omfattar emellertid i praktiken inte alla stillestånd som är kortare än tolv timmar, varför det är svårt att få en korrekt bild med utgångspunkt i avvikelserapporteringen.

¹⁴ Sedan den 1 juli 2018 finns basen på Kristianstad flygplats på grund av ombyggnad.

Räddningshelikoptersystem AW139

Cirklarna åskådliggör beräknad täckningsradie, baserat på SAR-målsättning 90 minuter samt nedanstående förutsättningar:

- Tillgänglighet (beredskap) 15 minuter
- Flygtid (fart 150 kn) 65 minuter
- Undsättning 10 minuter
- Noll-vind
- Ingen hänsyn tagen till rådande väder

- SAR-helikopter
- Polishelikopter
- ▲ Ambulanshelikopter



Figur 8. Sjö- och flygräddningshelikoptrarnas räckvidd enligt Sjöfartsverket. I händelse av att en bas inte är flygberedd utgörs denna i första hand av Visby, som då täcks upp av Norrtälje och Ronneby. Om två baser inte kan flyga, utgörs dessa av Norrtälje och Ronneby, då Visby antas bäst täcka upp bristen. Bild: Sjöfartsverket.

Underhåll

Av Sjöfartsverkets sju helikoptrar är i praktiken alltid en på tungt underhåll, vilket medför att det endast finns sex tillgängliga för verksamheten. Tanken är att en av dessa ska vara reserv för de fem som används på baserna.

Löpande underhåll kan principiellt bedrivas i någon av flera etablerade former och i överensstämmelse med tillverkarens anvisningar. En av dessa är så kallat ”progressivt” underhåll där olika underhållsåtgärder genomförs löpande med kortare men fler störningar i produktionen. En annan form är så kallat ”blockat” underhåll och innebär att mer omfattande underhåll planeras in i block som genomförs under en period, vilket för Sjöfartsverkets del medför att helikoptern inte är tillgänglig under två dygn vid varje sådant block.

Sjöfartsverket har valt att utföra det löpande underhållet i form av blockat underhåll. Det har sin bakgrund i bl.a. ekonomiska bedömningar och, enligt Sjöfartsverket, framför allt till ökad möjlighet att planera tillgänglighet. Alternativet med progressivt underhåll prövades initialt men skulle med hänsyn till det relativt låga flygtidsuttaget bli dyrare. I praktiken innebär blocklösningen att den bas där helikopterunderhållet genomförs inte har tillgång till sin helikopter under de berörda dagarna. Antingen ersätts den då med reservhelikoptern, eller så tas basen ur drift eller så flygs en helikopter dit från en annan bas, som då i sin tur måste tas ur drift.

Med nuvarande flygtidsuttag genomförs det blockade underhållet under två dygn med start ungefär var 28:e dag. Det finns en prioriteringsordning för vilka baser som ska hållas öppna. Av Sjöfartsverkets dokument *Instruktion för beredning och beslut i samband med blockat underhåll och oplanerat underhåll (AOG)* framgår att helikopterbortfall vid de olika baserna ska kompenseras enligt följande:

- Göteborg – ersätts om möjligt med back-up helikopter.
- Umeå – ersätts med back-up helikopter.
- Ronneby – inget (täcks av Visby).
- Stockholm – inget (täcks av Visby).
- Visby – inget (täcks av Stockholm).

För att utföra dagligt underhåll finns för närvarande en dagtjänstgörande tekniker på varje bas. Reservdelslager för de vanligaste avvikelserna finns på respektive bas medan huvudlagret finns i Göteborg. Det innebär bl.a. att underhåll inte kan utföras på alla baser dygnet runt om inte extraordinära åtgärder sätts in, t.ex. i form av extra tekniker så att den ordinarie teknikern inte ska behöva bryta mot vilotidsregler. Det kan vidare finnas svårigheter att få reservdelar från huvudlagret på plats utanför ordinarie arbetstid. Effektiviteten begränsas, så vitt kan förstås, av hur avtalet mellan Sjöfartsverket och underhållsleverantören SMA

Maintenance utformats. Det har under utredningen framkommit att Sjöfartsverket avser att på sikt skapa en effektivare organisation än den nuvarande i detta hänseende.

I vissa situationer kan behov av kontrollflygning av en helikopter förekomma för att avgöra om helikoptern kan användas i verksamheten eller inte. En sådan kontrollflygning behöver genomföras av särskilt utsedda personer. I Sjöfartsverket är det bl.a. flygchefen på helikopter-enheten som har den uppgiften.

Av statistiken för 2017 framgår att av totalt 2 998 flygtimmar utgörs 276 av tid för ombasering av helikoptrar, s.k. ferry-flygning.

1.4.4 Riskhantering

En flygoperatör ska kontinuerligt bedöma risker i verksamheten, och rutiner för detta finns på ett flertal områden inom Sjöfartsverket. Det åligger den säkerhetsansvarige i organisationen (Safety Manager – SM) att kontinuerligt ha en övergripande bild av riskerna i verksamheten. I en riskrapport sammanställd i maj 2018 redovisade den säkerhetsansvarige de risker som bedömdes föreligga vid det tillfället. Av de 19 identifierade riskerna, utan inbördes rangordning, kan här nämnas följande.

- Säkerhetskulturen, rapporteringskulturen och hanteringen av avvikelserapporter inom helikopter-enheten.
- Bemanningen av chefsfunktioner och resurser inom helikopter-enheten.
- Transportstyrelsens handläggningstider.
- Sjöfartsverkets arbetsordning, som genererar resursbrist inom helikopter-enheten, vilket i sin tur skapar svårigheter att hantera säkerhetsarbetet på enheten.
- Reservdelsförsörjningen.
- Bristen på instruktörer.
- Den låga flygoperativa erfarenheten inom ledningen.
- ”Just Culture” och förtroendet mellan Sjöfartsverkets ledning och helikopterbesättningarna.
- Sidouppgifter bland medarbetarna.
- Förtroendet mellan olika avdelningar.

En särskild säkerhetsrutin utgörs av den riskbedömning som genomförs inför varje flygning med SAR-helikoptrarna, en s.k. Operational Risk Management (ORM), medan en annan utgörs av väderbedömning inför flygning.

Riskbedömning – Operational Risk Management (ORM)

Inför varje enskild flygning ska en särskild riskbedömning göras för att avgöra om flygning kan ske eller inte. Denna omfattar bl.a. väder, bedömning av alternativa flygplatser och behov av bränsle och utrustning. Dessutom görs alltså en särskild bedömning för operativ riskhantering (Operational Risk Management, ORM), enligt en för det

ändamålet särskilt upprättad blankett. I denna poängsätts olika parametrar som anses kunna påverka flygsäkerheten negativt, och blir summan av poängen för hög kan flygning komma att ifrågasättas eller helt stoppas. Resultatet av riskbedömningen utgör också ett beslutsunderlag för åtgärder som bör vidtas för att höja flygsäkerheten. Till exempel kan bedömningen leda till att någon viss övning behöver genomföras för att därigenom förbättra besättningens flygstatus.

Vissa av bedömningarna har en tydlig gräns, t.ex. väderbedömning som kan betraktas utgöra ett 0/1-läge, dvs. om inte gränsvärdena överskrids kan man flyga, överskrids de är flygning inte tillåten.

ORM

Operational Risk Management

Vecka: _____

Parameter	Status		CMD	COP	HO	RS
Mental status	0 Utmärkt, 5 Unfit for flight	0-(5)				
Trötthet	0 Utvilad, 5 Unfit for flight	0-(5)				
Sjukdom	0 Fullt frisk, 5 Unfit for flight	0-(5)				
Night app	Röd, kontakta NPFO	(5)				
Recurrency*	1, 2, 3, 4- eller fler röda pass	0-4				
Flyguppehåll*	> 7 veckor. HO 1, RS 1, Pilot 2	0-2				
Flygtid*	< 20h/90d. HO 1, RS 1, Pilot 2	0-2				
Erfarenhet	Ny (N) <100h i befattning	0-2				
NVIS 90dgr**	< 3 NVIS-flights / 90dagar	0-2			x	x
Basering	Låg baskänedom	0-1				
	Status per funktion					
Besättning	Gemensam status					
MCC	Ej samövad	0-4				
Flygplats	Ej TAF, METAR, ATS	0-4				
Helikopter	Begränsningar utr. (MEL)	0-(5)				
ORM Daglig	0-12	13-24	>24			

*OM-A Appendix, Policy for handling non compliant recency

**Begränsning, VFR mörkerminima utan NVG. OM-B 2.10.1.3

Figur 9. ORM-blankett, del DAGLIG. Enligt anvisningarna ska en bedömning med hjälp av blanketten genomföras i direkt anslutning till tjänstgöringens början och sedan uppdateras vid byte av besättningsmedlemmar, helikopterindivid eller annan förändring som kan påverka bedömningen av flygsäkerheten. Varje besättningsmedlem har en egen kolumn (till höger) som ska fyllas i. Är någon av siffrorna på de översta raderna 5 (röd) får den besättningsmedlemmen inte flyga. I övrigt uppskattas värdet för varje rad enligt den angivna skalan. Värdena summeras sedan. Är det totala värdet grönt finns inga restriktioner. Är värdet gult ska åtgärder för att förbättra statusen genomföras, men uppdrag kan utföras. Är värdet rött, dvs. 24 eller mer, får besättningen inte flyga och JRCC ska meddelas. Bild: Sjöfartsverket.

Andra parametrar bedöms efter en glidande skala mellan noll och sex. Här återfinns bl.a. besättningsmedlemmarnas individuella status med avseende på hälsotillstånd och trötthet, men också baskänedom, flygtid, flyguppehåll och samövning.

Det innebär sammantaget att ett flertal parametrar inte är påverkbara (t.ex. väder), medan andra är det i stor utsträckning (t.ex. samövning). Ytterst är det alltid befälhavaren som ansvarar för och genomför en riskbedömning och beslutar om flygning ska genomföras eller inte.

Systemet för riskbedömning har tagits fram av organisationen European Helicopter Safety Team (EHEST) och framhålls av den europeiska flygsäkerhetsmyndigheten (EASA). Sjöfartsverket har anpassat systemet till sina behov.

Till ORM-blanketten finns en instruktion om hur det är tänkt att den ska hanteras. I instruktionen anges att den ifyllda blanketten inte ska sparas. Orsaken är att den annars skulle kunna användas mot enskilda besättningsmedlemmar. Om blanketterna sparades skulle de vid någon tidpunkt kunna komma att betraktas som allmänna handlingar och bli tillgängliga för utomstående enligt tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Det skulle i sin tur kunna göra enskilda besättningsmedlemmar mindre benägna att öppet redovisa rådande förhållanden av rädsla för att känna sig utpekade.

Väderminima

Man har inom Sjöfartsverket varit medveten om att missnöje med arbetsförhållandena inom myndigheten kan påverka bl.a. flygsäkerheten. Särskilt uppmärksammades att avvikelserapporteringen minskade drastiskt under en period. Detta bedömdes innebära en försämring av flygsäkerhetsklimatet och därmed en risk för sänkt flygsäkerhet. Man vidtog då åtgärder för att skapa större säkerhetsmarginaler, bl.a. genom att förändra de vädermässiga förutsättningarna för flygning (s.k. väderminima). Detta genomfördes genom tre beslut av flygchefen:

- I beslut 02/2017 i juni höjdes kraven för flygning till:
 - VFR¹⁵ dager: från 300 fots molnbas till 400 fot, oförändrat siktkrav 2 000 meter.
 - VFR mörker: från 500 fot molnbas som lägst med NVIS¹⁶ till 1 200 fot molnbas, oförändrat siktkrav 5 000 meter och lägsta flyghöjd 300 fot med NVIS.
 - Ingen förändring av minima för IFR¹⁷-flygning.

- I beslut 04/2017 i oktober höjdes kraven för flygning till:
 - VFR dager: lägsta flyghöjd från 200 fot till 300 fot.
 - VFR mörker: lägsta flyghöjd från 300 fot till 800 fot.
 - Nedgång över hav dager med autopilot: från 100 fot till 200 fot lägsta höjd (MDA¹⁸) och från 0,2 M till 0,5 M avstånd till hinder utan visuell kontakt.
 - Nedgång över hav mörker med autopilot: från 100 fot lägsta höjd till 300 fot lägsta höjd (MDA) och till 0,5 M avstånd till hinder utan visuell kontakt.
 - Ingen förändring av minima för IFR-flygning.

¹⁵ VFR (Visuella flygregler) – avser flygning med synliga yttre referenser.

¹⁶ NVIS (Night Vision Imaging System) – avser teknisk utrustning för mörkerseende (ljusförstärkare).

¹⁷ IFR (Instrument Flight Rules) – flygning enbart på instrument.

¹⁸ MDA (Minimum Descent Altitude) – lägsta tillåtna flyghöjd.

- I beslut 04.1/2017 i november gjordes en justering av lägsta höjd (MDA) vid mörker från 300 fot till 200 fot för att det inte skulle upplevas som en ny procedur. Ingen förändring av minima för IFR-flygning.

Uppdrag / Övning		Flygpass nr: 1 2 3 4 5				
ORM Daglig	Summa:	0-24				
Uppgift	Standard, Medium, Komplex.	0-6				
Geografi	Hav, Skärgård, Land, Fjäll	0-6				
Ljusnivå	Dager, Mörker, Måne, NVIS	0-6				
Sikt / Moln	VMC, IMC, IFR, ICING, (FIPS?)	0-6				
Nederbörd	Regn, Snö, Hagel, EMB CB	0-3				
Vind	Sjöhävning, temp, turbulens	0-3				
Press på bes	Media, Larm! Avgörande insats	0-3				
Riskenivå	0-18	19-36	>36			

Figur 10. ORM-blankett, del UPPDRAG/ÖVNING. Denna del av bedömningen ska genomföras inför varje flygning. Vid goda förhållanden kan det göras genom ett förenklat muntligt förfarande, men under sämre förhållanden ska den göras noggrant och dokumenteras skriftligen. Värdet från ORM DAGLIG ska fyllas i på den översta raden, varefter kolumnen fylls på med värdena för de förhållanden som råder inför den enskilda flygningen. Grönt innebär goda marginaler, gult förhöjd risktagning och rött hög risktagning med små marginaler. Vid rött värde får övningsflygning inte genomföras och vid eventuell uppdragsflygning ska särskilda säkerhetsåtgärder vidtas. Bild: Sjöfartsverket.

1.4.5 Säkerhetskultur och säkerhetsklimat

Allmänt om organisationers kultur

En generell definition på säkerhetskultur är en organisations gemensamma sätt att tänka och agera i förhållande till risk och säkerhet, dvs. hur en organisation prioriterar och faktiskt arbetar med risker och säkerhet i sin verksamhet. En organisation behöver således ha tänkt igenom och dokumenterat hur risk- och säkerhetsarbetet i organisationen ska bedrivas. Den handlar också om att alla medarbetare har kunskap om och är införstådda med hur detta arbete ska gå till samt att alla betar sig enligt de beslutade avsikterna.¹⁹

Som framgår av ovanstående är säkerhetskultur en djupt rotad attityd till hur risker och säkerhet hanteras. Det handlar om djupare förståelse av grundläggande säkerhetsstrukturer. En kultur ändras inte så lätt, och förändringar som ändå inträffar sker på djupet. Exempel på säkerhetskulturförändringar kan vara förståelse för luftfart inom Sjöfartsverket, eller, för den delen, förståelse för en större och tyngre organisations strukturella uppbyggnad.

Till skillnad från en organisations säkerhetskultur, kan dess säkerhetsklimat beskrivas som den dagsaktuella situationen inom organisationen. Negativa faktorer i säkerhetsklimatet kan vara av mer övergående karaktär och innebär oftast inte mer än temporära störningar i en annars

¹⁹ Se Transportstyrelsens broschyr Säkerhetskultur, Transportstyrelsens definition och beskrivning av viktiga aspekter för god säkerhetskultur.

god säkerhetskultur, men kan, om de tillåts bestå, orsaka bestående skador. Till sådana faktorer som kan påverka säkerhetsklimatet i en organisation negativt kan förändringar i arbets- eller anställningsförhållanden räknas men även olika prioriteringar, t.ex. där hänsyn till anställnas integritet ställs mot risk att eventuellt bryta mot grundlagskrav, kan utgöra en påfrestning för säkerhetsklimatet.

Det sistnämnda utgör för övrigt ett gott exempel på hur kulturer tagit sig olika uttryck inom sjöfart respektive luftfart. För de myndigheter som hanterat den civila sjöfarten har det historiskt varit en självklarhet att alla uppgifter i den offentliga verksamheten varit just offentliga, om det inte funnits uppenbara undantag. Inom civil luftfart har förutsättningarna snarare varit motsatta och myndigheter har restriktivt och först efter prövning lämnat ut uppgifter. Förklaringen till denna skillnad ligger inte bara i hur man kulturellt ser på de olika frågorna, utan har varit baserad på skillnader i regelverket. Skillnaderna har tydligt kunnat observeras bl.a. i samband med sammanslagningen av tillsynsmyndigheterna inom de olika transportslagen. Se även 1.4.6.

En förutsättning för att bedriva ett framgångsrikt säkerhetsarbete anses numera allmänt vara att det inom en organisation finns förutsättningar för en öppen och ärlig kommunikation mellan medarbetare och ledning. Ett uttryck för detta är utvecklingen av rättvisa arbetsplatskulturer (s.k. ”Just Culture”)²⁰. Det innebär att den som begår misstag eller på annat sätt avviker från fastställda regler och rutiner inte ska straffas för det, annat än vid grovt vårdslösa eller uppsåtligt brottsliga handlingar. Syftet med en sådan rättvis arbetsplatskultur är att medarbetare inte ska vara rädda för att berätta om misstag eller felbedömningar, utan öppet och ärligt dela med sig av erfarenheter så att organisationen kan dra lärdom av dem.

Intervjumaterial i utredningen

I utredningen ingår ett omfattande intervjumaterial som kommer från flera olika befattningshavare på olika nivåer i organisationen. En del av materialet visar tydligt på spänningar i organisationen, men det finns också material som visar på samsyn. Detta avsnitt redovisar olika uppfattningar och beskrivningar som framkommit under intervjuerna.

Risk för konflikt mellan roller

Den tillplattning av organisationen som ledningen genomfört (se 1.4.2) genom att låta avdelningschefen för verksamhetsområdet sjö- och flygräddning (SAR-chefen) vara också verksamhetsansvarig chef (AM) med ansvar för flygsäkerhet och luftvärdighet, ses av flera medarbetare som starkt tveksam, eftersom man anser att rollen som verksamhetsansvarig inte är förenlig med de krav på effektivitet och ekonomiskt ansvar som åligger avdelningschefen. Intressekonflikter kan uppstå, menar man, mellan dessa intressen och ansvaret för flygsäkerheten.

²⁰ Jämför med ”No-Blame Culture”, där, i dess renlärliga form, bestraffning inte alls ska förekomma.

Myndighet och statsluftfart som verksamhetsformer

I detta sammanhang har framförts att tillsynsmyndigheten, Transportstyrelsen, som ska godkänna tillsättningen av den verksamhetsansvariga chefen, av många medarbetare på olika nivåer uppfattas som tandlös och utan egentlig möjlighet att påverka flygsäkerheten. Flera stycken har t.o.m. redogjort för uppfattningen att verksamheten hade stoppats om villkoren för verksamheten varit desamma som för ett kommersiellt flygbolag. Ett exempel som nämnts på sådant som i så fall inte skulle ha accepterats är att den högsta ledningen, som inte är del i den av Transportstyrelsen godkända flygoperatören, hanterat operativa ärenden (se 1.4.6, där händelsen beskrivs). Ett annat är den drastiska nedgången av inlämnade avvikelserapporter.

Det tycks också finnas en genomgående osäkerhet, främst hos flygande personal men även hos delar av ledningen, om vad statsluftfart egentligen innebär, och därmed vilken roll som Transportstyrelsen faktiskt har. Man uppfattar det som att Transportstyrelsen själv inte riktigt har klart för sig hur Sjöfartsverket i det här sammanhanget ska hanteras.

En stor andel av de intervjuade, främst bland den flygande personalen, har uttryckt missnöje med att verksamheten utgör statsluftfart. Det anses ha inneburit mer byråkrati och att fokus hamnat på att anpassa flygorganisationen till Sjöfartsverkets arbetsordning och övriga administrativa system, vilket man bedömer har drabbat flygverksamheten. En annan nackdel skulle vara att det blivit krångligare att flyga över annan nations vatten än vad som är fallet för ett privat bolag.

Det finns å andra sidan de inom de olika personalkategorierna som anser att det är mer ordning och reda i den statliga myndigheten jämfört med i den tidigare privat drivna verksamheten, och att detta därmed förbättrat säkerheten.

Långa ställtider och antalet helikoptrar

Från alla nivåer i organisationen ser man det som problematiskt att arbetet med service på helikoptrarna sker med viss tröghet, vilket leder till vad man anser vara onödigt långa ställtider. Vidare ser man det som ett hinder att serviceorganisationen är uppbyggd på ett sätt som inte tillåter en snabb och smidig åtkomst till reservdelar då behovet uppstår, utan bara på kontorstid.

En för alla nivåer allmän synpunkt är att mot bakgrund av behovet av underhåll av helikoptrar och utbildning av besättningar, så är antalet helikoptrar för litet för att uppdraget ska kunna genomföras enligt de åtaganden som man har.

Motsättningar mellan ledning och operativ personal

Den flygande delen av organisationen är utspridd på flera olika baser och bemannas av besättningar som har koncentrerad arbetstid följt av längre ledigheter. Den finns därmed på avstånd från övriga delar av

avdelningen för sjö- och flygräddning och från Sjöfartsverkets huvudkontor, vilket riskerar att bidra till risken för motsättningar mellan ledning och operativ personal. Att det finns tecken på en sådan utveckling är något som har nämnts i de intervjuer som gjorts under utredningen.



Figur 11. Vinschning. Bild: Sjöfartsverket/Patrik Nilsson.

Exempel på detta är att man inom den flygande delen av organisationen inte ansett sig få det stöd av markorganisationen (t.ex. i form av skötsel av dräkter och flytvästar) som man förväntat sig, att chefer bytts ut utan någon förklaring, att någon ska ha fråntagits sin instruktörsroll efter en meningsskiljaktighet med ledningen och att någon annan ska ha fått en reprimand av skäl som haft samband med facklig verksamhet. Vidare har det förekommit ett missnöje med brister i skyddet mot att interna flygdata sprids.

Den mediala granskning som förekommit av Sjöfartsverkets hantering av sitt SAR-helikopteruppdrag har genomgående uppfattats som stressande och bidragande till spänningar mellan ledning och övriga medarbetare. Från den flygande personalens sida är det framför allt ledningens hantering av skyddet för interna flygdata och utlämnandet av rapporter som uppfattats som negativt för organisationens säkerhetskultur. Mest konkret har det visat sig genom en drastisk nedgång i avvikelserapporteringen, som stundtals helt upphört.

Under hösten och vintern 2017/2018 pågick på ledningens initiativ förhandlingar i syfte att omförhandla gällande avtal om ersättning och arbetstider. Förhandlingarna inleddes med att arbetsgivaren sade upp det gällande avtalet, och man enades inte om ett nytt förrän efter flera förlängningar av uppsägningstiden och när det endast återstod några timmar innan ett bakomliggande avtal skulle komma att träda i stället för det uppsagda på grund av den bristande enigheten. Det bakomliggande avtalet skulle i så fall medföra förändringar som av den flygande personalen uppfattade som negativa.

Intervjumaterialet indikerar att konflikten om ett nytt arbetstids- och ersättningsavtal har bidragit till att den flygande verksamheten vid ett flertal tillfällen legat nere eftersom organisationen ”ORM-at rött”, dvs. den flygande personalens självskattade trötthets- och hälsostatus har gett sådana negativa värden att de tillsammans med övriga flygsäkerhetsvärden resulterat i en riskbedömning som inte tillåtit flygning (se avsnitt 1.4.4).

I slutet på maj 2017 skickades ett brev till Näringsdepartementet, vilket var undertecknat av merparten (82 st.) av den flygande personalen på helikopterenheten. I brevet uppges att verksamheten i och för sig inte är svårare eller mer komplex än många andra flygverksamheter, men till skillnad från många andra är de operativa marginalerna oerhört små, såväl avseende tid som avstånd. Att i det läget behöva ta hänsyn till att det man säger och gör kan komma att granskas av t.ex. media upplevs som belastande och beskrivs som ”synnerligen allvarligt ur ett flygsäkerhetsperspektiv”.

Vidare uppges i brevet att många störningsrapporter, som utgör grunden i ett förtroendefullt flygsäkerhetsarbete, sannolikt aldrig skrivs av rädsla för de konsekvenser som ett offentliggörande skulle kunna medföra. Detta problem ska ha uppmärksammats redan i samband med att Sjöfartsverket tog över SAR-helikopterverksamheten, dock utan att några åtgärder vidtogs. Dessutom sägs det att ledningen på ett otillåtet sätt lägger sig i flygoperationen och att detta inte skulle ha kunnat förekomma i en flygorganisation som bedrivs i privat regi, utan har kunnat inträffa enbart för att verksamheten sköts som statsluftfart.

I brevet föreslås ett antal alternativa sätt att bedriva verksamheten, t.ex. som ett helägt dotterbolag till Sjöfartsverket, eller att samma sekretessregler införs för Sjöfartsverket som de som gäller för Polisen och Kustbevakningen. Det förekommer också en formulering i brevet som antyder att brevskrivarna har uppfattningen att ”media i kammarrätten vunnit över Sjöfartsverket” avseende ett ärende om nedladdade data från en helikopter.

1.4.6 *Motstridiga regelverk i fråga om offentlighet och sekretess*

Ett av de områden där det har förekommit konflikter mellan Sjöfartsverkets ledning och flygande personal rör frågor om offentlighet och sekretess. Flygande personal har krävt att interna flygdata ska hanteras i Sjöfartsverkets organisation på samma sätt som hos andra flygoperatörer och därför inte lämnas ut till t.ex. media. Sjöfartsverkets ledning har å sin sida agerat för att tillgodose den grundlagsfästa offentlighetsprincipen, som gäller för alla statliga myndigheter. Framför allt har konflikten handlat om sådan information som registreras i helikoptrarernas färdregistratorer, FDR,²¹ och ljudregistratorer, CVR,²² samt om hanteringen av händelserapporter.

²¹ FDR – Flight Data Recorder.

²² CVR – Cockpit Voice Recorder.

FDR- och CVR-data

I maj 2017 fick Sjöfartsverket en begäran från media om att lämna ut bl.a. registrerade uppgifter från CVR och FDR som var hänförliga till en viss flygning. Informationen på CVR spelas automatiskt över efter två timmars flygning och den begärda informationen fanns därför inte kvar. Informationen från FDR fanns däremot kvar eftersom den inte spelas över förrän efter 25 timmars flygning. Sjöfartsverket bedömde dock att informationen inte var att anse som en allmän handling och avtog därför begäran. Beslutet överklagades till kammarrätten.

I syfte att säkerställa att den begärda informationen skulle finnas kvar när kammarrätten gjorde sin prövning av överklagandet, beslutade Sjöfartsverkets dåvarande generaldirektör att den aktuella FDR-informationen från helikoptern skulle laddas ner på en USB-sticka. Informationen fördes dock inte över till något läsbart format. Kammarrätten ansåg i sin dom²³, liksom Sjöfartsverket, att FDR-data från verkets helikoptrar inte var att anse som en allmän handling och avtog överklagandet. Informationen lämnades alltså inte ut.

I luftfartsverksamhet är normalt den information som registreras på CVR och FDR skyddad och får endast användas under särskilda förutsättningar och för särskilda ändamål, t.ex. vid utredning av olyckor och allvarliga tillbud. Informationen på CVR, som består av ljudinspelningar av vad som förekommer i cockpit, bl.a. vad besättningen säger, brukar anses som särskilt integritetskänslig. Skyddet för informationen regleras bl.a. i kommissionens förordning (EU) nr 965/2012 om tekniska krav och administrativa förfaranden i samband med flygdrift. Förordningen som är en genomförandeförordning till den s.k. EASA-förordningen 2018/1139²⁴ är dock inte direkt tillämplig på statsluftfart.

Vid tidpunkten för den nämnda domstolsprövningen av frågan om utlämnande av FDR-data från helikoptern, fanns det vid Sjöfartsverket en operativ manual som angav att FDR-data endast fick användas i samband med rapportering av en incident eller en olycka enligt gällande regelverk. Vidare fanns en överenskommelse mellan den verksamhetsansvarige chefen (AM) och den lokala fackliga organisationen om att endast tre befattningshavare hade rätt att begära att FDR-information skulle omhändertas, nämligen den säkerhetsansvarige chefen (SM)²⁵, flygchefen (NPFO)²⁶ och chefen för fortsatt luftvärdighet (NPCA)²⁷. Dessa tre bedömde i samråd med den verksamhetsansvarige chefen att det vid det aktuella tillfället inte fanns flygsäkerhetsskäl att omhänderta FDR-data.

²³ Kammarrättens i Jönköping domar den 7 juli 2017 i mål nr 1448-17 och mål nr 1524-17.

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet. Förordningen har ersatt den tidigare EASA-förordningen 216/2008.

²⁵ SM – Safety Manager.

²⁶ NPFO – Nominated Person Flight Operations.

²⁷ NPCA – Nominated Person Continuing Airworthiness.



Figur 12. Övning. Bild: Sjöfartsverket/Patrik Nilsson.

Sjöfartsverkets ledning ansåg dock att det förelåg en skyldighet för verket som statlig myndighet att bevara FDR-data till dess att domstolen prövat utlämnandefrågan, och att åtgärden att spara ner data för detta syfte inte stod i strid med den operativa manualen eller med andra regleringar på luftfartsområdet. Ledningen förutsatte även att Kammarrätten skulle komma att förelägga verket att spara informationen till dess att den rättsliga prövningen avslutats. Ett sådant föreläggande utfärdades också två dagar senare.

Transportstyrelsen genomförde en verksamhetskontroll av Sjöfartsverkets helikopterenhet den 31 maj och den 1 juni 2017. I inspektionsrapporten konstaterades att hanteringen av registreringar från färd- och ljudregistratorer inte var tillfredsställande. Det noterades att det fanns procedurer för hanteringen men att de inte följts. Transportstyrelsen bedömde således att nedladdningen av FDR-data stred mot Sjöfartsverkets operativa manual. Transportstyrelsen krävde att avvikelserna skulle korrigeras, att orsaken till dem skulle utredas och att åtgärder skulle vidtas för att de inte skulle upprepas.

Sjöfartsverket i egenskap av arbetsgivare har därefter fört diskussioner med den lokala fackliga organisationen i syfte att träffa ett avtal om hur information från färd- och ljudregistratorer ska hanteras i framtiden. Något formellt avtal har inte träffats men arbetsgivaren har presenterat ett förslag till överenskommelse. Tills vidare är avsikten att innehållet i förslaget ska tillämpas och parterna är överens om att tillämpningen ska utvärderas under hösten 2019.

Sjöfartsverkets helikoptrar har även en datorenhet (central maintenance computer – CMC) som lagrar underhållsdata. Sådana data har generellt inte samma skydd som data från FDR och CVR. Det har förekommit att Sjöfartsverket efter begäran lämnat ut CMC-data.

Händelserapporter och larmrapporter

Beträffande den rapportering som görs inom Sjöfartsverkets flygverksamhet finns det anledning att här skilja på tre olika former. Rapportering av olyckor och allvarliga tillbud görs till Transportstyrelsen och SHK. Rapportering av andra händelser som potentiellt skulle kunna påverka flygsäkerheten görs till Transportstyrelsen. Vidare finns en intern rutin vid Sjöfartsverket att efter ett genomfört räddningsuppdrag upprätta en larmrapport. Under den tid Sjöfartsverket upphandlade flygverksamheten från ett privat bolag bifogades larmrapporterna som ett underlag till de fakturor som ställdes till Sjöfartsverket. Idag fyller larmrapporterna inte längre den funktionen utan utgör grund för intern statistik och är ett sätt att dokumentera uppdragen för den uppföljning som kan komma att krävas.

Inom civil luftfart sker rapportering av olyckor och allvarliga tillbud enligt EU-förordningen 996/2010.²⁸ Förordningen är inte i sig tillämplig på statsluftfart men kan i viss mån göras tillämplig på sådan av respektive medlemsstat. För Sjöfartsverkets del följer i stället en liknande rapporteringsskyldighet av bestämmelserna i 5 kap. 8 § och 14 kap. 6 § luftfartslagen. Det har inte framkommit något i utredningen som ger anledning att närmare beröra denna rapporteringsskyldighet.

Rapporteringen av avvikelser och händelser som är av mindre allvarlig natur såsom driftstörningar, defekter, fel eller andra omständigheter som kan inverka på flygsäkerheten sker på grundval av flera olika författningar. En sådan rapporteringsskyldighet följer av 10 kap. 8 § och 14 kap. 6 § luftfartslagen. Den regleringen bygger delvis på ett tidigare EU-direktiv 2003/42/EG.²⁹ Sådana händelserapporter omfattas av sekretess bl.a. för att skydda rapportörens identitet. I offentlighets- och sekretesslagen framgår detta av 29 kap. 10 §. Vid tillkomsten av den bestämmelsen bedrev dock Sjöfartsverket inte någon luftfartsverksamhet och har därför inte heller omnämnts i paragrafen.

Efter en framställan från Sjöfartsverket till regeringen har lagtextens lydelse ändrats bl.a. så att den sedan den 1 juli 2018 även omfattar Sjöfartsverket. Dessförinnan har dock händelserapporter inom Sjöfartsverket inte omfattats av sekretessbestämmelsen.

Det tidigare EU-direktivet 2003/42/EG har ersatts av händelserapporteringsförordningen 376/2014³⁰. Det har tidigare varit något oklart om händelserapporteringsförordningen är direkt tillämplig på Sjöfartsverket. Av förordningens ordalydelse kan inte utläsas om den är avsedd att omfatta statsluftfart. Förordningen reglerar uttryckligen civil luftfart men det finns inte något specificerat undantag för statsluftfart.

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart.

²⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG om rapportering av händelser inom civil luftfart.

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 376/2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart.

Kommissionen har dock publicerat ett vägledande material till förordningen där det anges att begreppet civil luftfart är avsett att ha samma innebörd som brukligt inom området design och tillverkning av luftfartyg, vilket innebär att det är typcertifikatet och inte verksamhetstypen som är styrande. Ett luftfartyg som används för statsluftfart kan ju många gånger vara av en typ som även används i civil luftfart. Regeringen har i prop. 2017/18:208 *Händelserapportering och sekretess hos Sjöfartsverket och andra statliga myndigheter* angett som sin uppfattning att händelserapporteringsförordningen är direkt tillämplig även på Sjö-fartsverket. Sammantaget får det numera anses klarlagt att förordningen gäller även för Sjöfartsverkets flygverksamhet.

Det har förekommit att Sjöfartsverket efter begäran att lämna ut larmrapporter har gjort en sekretessprövning och därefter lämnat ut begärda rapporter, varvid t.ex. uppgifter om patienter har maskerats. Däremot har Sjöfartsverket, enligt egen uppgift, inte lämnat ut någon händelse-rapport.

Sjöfartsverkets beslut att lämna ut larmrapporter samt den brist på sekretessregler som tidigare förelåg för händelserapporter har medfört att det funnits en rädsla hos de flygande besättningarna att även händelserapporter skulle kunna komma att lämnas ut. Det har i sin tur under en period resulterat i att besättningarna genomgående avstod från att rapportera händelser.

Vid Transportstyrelsens verksamhetskontroll av Sjöfartsverkets helikopterenhet den 31 maj och 1 juni 2017 var en av de avvikelser som noterades hänförlig till denna fråga. Transportstyrelsen konstaterade att alla former av rapporter upphört i maj 2017 och att detta medför ett osäkert flygsäkerhetsläge som inte kan övervakas och verifieras.

För att försöka tillgodose behovet av en fungerande rapportering, trots de brister som förelåg i lagstiftningen, inrättade Sjöfartsverket i början av januari 2018 ett slags visselblåsarsystem som innebar att rapportering kunde ske till en upphandlad funktion utanför Sjöfartsverket och att rapporterna när de nådde Sjöfartsverket var avidentifierade. Systemet användes under första halvåret 2018 och genererade ett 20-tal rapporter.

Enligt de uppgifter som SHK inhämtat från Sjöfartsverket har den lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2018 medfört att avvikelserapporteringen nu fungerar, om än inte i samma omfattning som tidigare.



Figur 13. SAR-helikopter. Bild: Sjöfartsverket/Patrik Nilsson.

1.5 Tillsyn

Tillsyn av Sjöfartsverkets SAR-verksamhet utövas inom två områden som är aktuella för denna utredning, nämligen tillsyn av flygverksamheten som sådan och tillsyn över SAR-verksamheten, dvs. den räddningstjänst som sjö- och flygräddning utgör. I båda fallen är Transportstyrelsen tillsynsmyndighet, men tillsynen utövas av olika funktioner inom tillsynsmyndigheten.

1.5.1 Tillsyn över flygverksamheten

Operativt

Transportstyrelsen utfärdar tillstånd för luftfart enligt bestämmelserna i 7 kap. luftfartslagen som bygger på internationella regler. De internationella reglerna utgörs av konventionsregler från FN:s luftfartsorganisation ICAO och av EU-instrument, särskilt EU-förordningen 965/2012. En stor del av de internationella regelverken är dock inte tillämpliga på statsluftfart. Det är i stället den enskilda staten som har befogenhet att själv avgöra vilka regler som sådan verksamhet ska omfattas av. Sjöfartsverkets SAR-helikopterverksamhet utgör statsluftfart.

För svenskt vidkommande finns de grundläggande bestämmelserna om luftfart i luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770). Beträffande statsluftfart skiljer man på militär luftfart och annan luftfart för statsändamål. I stor utsträckning är militär luftfart undantagen från bestämmelserna och regleras i stället av Försvarsmakten. Annan statsluftfart omfattas i viss utsträckning av samma regler som civil luftfart, men t.ex. inte av kraven på tillstånd. Genom bemyndigande i luftfartsförordningen kan Transportstyrelsen föreskriva närmare regler för annan luftfart för statsändamål. Det är också Transportstyrelsen som är tillsynsmyndighet.

Sammanfattningsvis krävs det alltså inte något tillstånd för Sjöfartsverket att bedriva SAR-helikopterverksamheten och det finns därmed inte heller något tillstånd som tillsynsmyndigheten kan dra in för det fall att regelverket inte följs. När det gäller hur verksamheten ska bedrivas har Transportstyrelsen reglerat detta och det är också Transportstyrelsen som utövar tillsyn över verksamheten.

Av Transportstyrelsens beslut om flygsäkerhetsmässiga villkor för Sjöfartsverkets luftfartsverksamhet³¹ framgår att Sjöfartsverket ska uppfylla samtliga krav som anges i 2 kap. 1 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2014:61) om flygande räddningsenheter, men att uttryckliga tillstånd inte behöver beviljas för verksamheten.

En följd av beslutet är att vissa delar av EU-förordningen 965/2012 är tillämpliga på Sjöfartsverkets flygverksamhet, nämligen de delar som benämns del-ORO (Organisation Requirements for Air Operations), del-CAT (Commercial Air Transport) och vissa avsnitt av del-SpA (Specific Approvals). Detta innebär bl.a. att det, i likhet med vad som gäller för civil luftfart, ska finnas vissa särskilt utsedda befattningshavare (Nominated Persons) som ska godkännas av Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen har inom ramen för sin tillsyn av samtliga flygoperatörer under 2017 särskilt noterat 20 aktuella frågor. Av dessa rör två även Sjöfartsverkets verksamhet. Den ena avser många byten av befattningshavare, medan den andra avser avvikelserapporteringen som inte bedömts vara tillfredsställande.

Som en del av sin tillsyn genomförde Transportstyrelsen en inspektion och en verksamhetskontroll på Sjöfartsverkets helikopterenhet i juni 2017. Av protokollet (TSL 2017-3794) framgick följande avvikelser:

³¹ Beslut den 22 februari 2016, TSL 2015-4427.

ID	Regel	Rubrik/Avvikelse	Nivå	Åtgärdas senast
1	(EU) 965/2012 CAT.GEN.MPA 195 (f)	Hantering av registreringar från färd- och ljudregistratorer: bevarande, uppvisande, skydd och användning		
		Avtal/ procedur finns beskrivna men följs inte vid avläsning/utvärdering av data.	2	2017-06-23
2	(EU) 965/2012 ORO.GEN.160 och ORO GEN.200	Rapportering av händelser samt AMC1 ORO.GEN.200(a)(3) Safety Risk Management		
		Alla former av rapporter har upphört 2017-05-18. Detta medför ett osäkert flygsäkerhetsläge, vilket ej längre kan monitoreras och verifieras.	2	2017-06-23
3	(EU) 965/2012 ORO.GEN.150	Brister		
		Procedur för framtagande av grundorsaksanalys finns ej beskrivet	2	2017-07-13
4	(EU) 965/2012 ORO.GEN.200	The management of change (AMC1 ORO.GEN.200(a)(3)(e))		
		Procedur för identifiering av faror och riskreducerande åtgärder saknas vid Management of change.	2	2017-07-13
5	(EU) 965/2012 ORO.GEN.200	AMC1 ORO.GEN.200(a)(1) Safety review board		
		Ej representativ deltagande av NP samt AM vid genomförande av SRB.	C	
6	(EU) 965/2012 CAT.GEN.MPA.160	Transport av sportvapen och ammunition		
		Beskrivning finns i OM-A, men oklart vem som säkerställer utbildning.	C	

Haverikommissionen har särskilt granskat avvikelserna (ID) nummer 1–4 som skulle ha varit åtgärdade under 2017. Uppgifter har inhämtats från Transportstyrelsen och Sjöfartsverket om uppföljningen av de noterade avvikelserna. Resultatet redovisas i det följande.

- **ID 1:** Avvikelsen rör hanteringen av registreringar från färd- och ljudregistratorer (FDR och CVR). Enligt Transportstyrelsen finns det numera ett avtal mellan besättningarna och Sjöfartsverket. Haverikommissionen har kunnat konstatera att något formellt avtal inte finns men att arbetsgivarsidan presenterat ett utkast till avtal, vars tillämpning även kommer att följas upp internt i Sjöfartsverket. Frågan behandlas närmare i avsnitt 1.4.6.
- **ID 2:** Avvikelsen rör bristande händelserapportering. En ändring i offentlighets- och sekretesslagen trädde i kraft den 1 juli 2018. Ändringen innebär att händelserapporter i Sjöfartsverket numera omfattas av sekretess. Frågan behandlas närmare i avsnitt 1.4.6.
- **ID 3:** Avvikelsen rör bristande beskrivningar av hur grundorsaksanalyser ska tas fram. Enligt Transportstyrelsen är sådana beskrivningar nu införda i Sjöfartsverkets SAR-manual rev. 5.

- **ID 4:** Avvikelsen rör brister i proceduren för att identifiera faror och riskreducerande åtgärder vid verksamhetsförändringar (management of change). Enligt Transportstyrelsen har detta numera åtgärdats.

Transportstyrelsen har uppgett att beträffande avvikelsen ID 1 kommer en uppföljning att ske i början av 2019. Beträffande övriga avvikelser har åtgärder vidtagits, vilka har accepterats av Transportstyrelsen.

Underhåll

Transportstyrelsen utövar även tillsyn över helikopterverksamhetens tekniska underhåll och kontroll av helikoptrarnas fortsatta luftvärdighet. Enligt Transportstyrelsen utförs underhållet på SAR-helikoptrarna helt och hållet enligt de EU-regler som finns på området som brukar benämnas EASA del-145 och del-M, vilka i sin tur är bilagor till Kommissionens förordning (EU) nr 1321/2014 om fortsatt luftvärdighet för luftfartyg och luftfartygsprodukter, delar och anordningar och om godkännande av organisationer och personal som arbetar med dessa arbetsuppgifter.

Haverikommissionen har inte funnit anledning att granska denna tillsyn.

1.5.2 Tillsyn över sjö- och flygräddningsverksamheten

Flygräddningstjänsten

Bestämmelser om flygräddningstjänst finns bl.a. i luftfartsförordningen (2010:770). Med stöd av ett bemyndigande i förordningen har Transportstyrelsen utfärdat föreskrifter på området: Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2015:51) om alarmeringstjänst och flygräddningstjänst.

Den senaste tillsynen över flygräddningstjänsten, TSL 2016-2664, genomfördes i juni 2016 och resulterade i att sju avvikelser noterades. Transportstyrelsen krävde att Sjöfartsverket skulle ta fram en åtgärdsplan för att korrigera avvikelserna samt upprätta en tidplan för när detta skulle ske. Det har gjorts och såväl åtgärds- som tidplan har accepterats av Transportstyrelsen.

Av avvikelserna kan nämnas två stycken som kan bedömas ha någon koppling till denna utredning, nämligen TSL 2016-2664-05 och TSL 2016-2664-07.

TSL 2016-2664-05 rör en avvikelse i förhållande till kravet att ha tillgång till flygande SAR-enheter, lämpligt placerade och utrustade för insatser, och att flygräddningscentralen håller sig informerad om flygande enheters beredskap, tillgänglighet och förmåga.

Sjöfartsverket ansåg att man uppfyllde kravet genom att lita på att andra myndigheter, organisationer och grannländer kompenserar för de bortfall som kan finnas inom den egna verksamheten, dock utan att ha vidtagit åtgärder för att säkerställa att så verkligen är fallet.

Enligt den av Sjöfartsverket framtagna, och av Transportstyrelsen godkända, åtgärdsplanen ska avvikelserna åtgärdas genom ökad informations spridning, samt resursinventering när de egna resurserna inte är operativa. Avvikelsen ska, enligt åtgärdsplanen, ha varit åtgärdad senast den 30 juni 2018.

TSL 2016-2664-07 avser bristande rapportering till tillsynsmyndigheten av ”avvikelser som påverkar flygsäkerheten”. I beskrivningen uppger tillsynsmyndigheten att ”antalet tillfällen med avsaknad av helikopter är betydligt fler och därmed inte överensstämmer med antalet [...] skrivna rapporter” samt att man på Sjöfartsverket inte ansett att avsaknad av flygberedd helikopter har flygsäkerhetspåverkan, dvs. inverkan på flygräddningstjänsten.

Enligt åtgärdsplanen ska avvikelserna åtgärdas genom att införa rutiner för att dokumentera och följa upp stillestånd liksom genom att ta fram kriterier för när verksamheten kan anses påverkad i sådan omfattning att en anmälan ska göras till Transportstyrelsen. Denna avvikelse ska vara åtgärdad senast 31 december 2018. Se även avsnitt 1.3.2.

Sjöräddningstjänsten

För sjöräddningstjänst finns inga föreskrifter av det slag som gäller för flygräddningstjänsten. Tillsynsmyndigheten anser sig därför inte ha tillräckligt definierade krav för att kunna utföra en enhetlig och effektiv tillsyn även om viss tillsyn kan genomföras i förhållande till befintliga krav i LSO och FSO. Avsaknaden av föreskrifter beror på att Transportstyrelsen inte har någon föreskriftsrätt på området. Denna brist har man påpekat för Näringsdepartementet sedan flera år tillbaka, och sedan 2015 finns en hemställan, TSS 2015-2887, om att få ett sådant mandat. Ett av skälen till denna hemställan är de rekommendationer som SHK lämnat i utredningarna av förlisningen av fartyget FINNBIRCH och flygolyckan på Kebnekaise (se SHK:s rapporter RS 2008:3 R 14 och RM 2013:02 R 17).

2. VIDTAGNA ÅTGÄRDER

I samband med remissförfarandet har följande meddelats som vidtagna åtgärder:

Sjöfartsverket

- I februari 2018 undertecknade Sjöfartsverket och berörda arbetstagarorganisationer ett nytt avtal. Sedan den konflikten löstes har endast två dygn av stillestånd på grund av personalbrist förekommit. Inte heller har de störningar som orsakades av besättningssammansättningar, flygtidsuppehåll och tjänstgöring på annan bas återkommit. Den rapporterade tillgängligheten har därefter varit betydligt högre och uppgick till 96 procent under andra kvartalet 2018 och till 97 procent under tredje och fjärde kvartalen 2018.
- Rekrytering av tre piloter och två ytbärgare har genomförts under 2018.
- Underhållsprogrammet för linjeunderhåll har vidareutvecklats, vilket har ökat tillgängligheten och reducerat behovet av stillestånd per individ under en 28-dagarsperiod till ca 15–20 timmar (från ursprungligen planerade 48 timmar).
- En ny överenskommelse med Försvarsmakten tecknades i december 2018. Den nya överenskommelsen bygger på en levererad förmåga till undsättning i olika områden som inte är styrd till specifika baser. Tidigare överenskommelse med Försvarsmakten var svår att vid var tid uppfylla fullt ut, i synnerhet under den tid avtalsförhandlingarna pågick.
- Sedan den 1 juli 2018, då ändringen i offentlighets- och sekretesslagen avseende sekretess för Sjöfartsverkets avvikelserapporter trädde i kraft, har inflödet av rapporter ökat väsentligt.

Transportstyrelsen

- En säkerhetskulturutredning har initierats under hösten 2018 och beräknas vara klar efter sommaren 2019.

3. ANALYS

3.1 Grundläggande aspekter

Skyldigheten att utföra sjö- och flygräddningstjänst följer av såväl internationella instrument som av nationella författningar. Ambitionsnivån har preciserats i Sjöfartsverkets program för sjö- och flygräddningstjänst. Där anges bl.a. att målsättningen är att 90 procent av sjö- och flygräddningsinsatserna ska genomföras inom viss tid. Målet kan uppfyllas genom väl utförda räddningsinsatser som leds av Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningscentral (JRCC) som i sin tur har tillgång till alla samhällets resurser för att genomföra själva insatserna. Det behöver alltså inte alltid vara Sjöfartsverkets helikoptrar som deltar i insatserna. Sjöfartsverket uppfyller det övergripande målet för sjö- och flygräddning.

För att uppfylla målet för sjö- och flygräddningsverksamheten ska Sjöfartsverket ha tillgång till bl.a. flygande SAR-enheter, dvs. helikoptrar. Dessa ska vara lämpligt placerade och utrustade.

Sjöfartsverket har i sitt program för sjö- och flygräddningstjänst angett att bland de resurser man har tillgång till för att uppfylla målet finns fem egna helikopterbaseringar och att samtliga har 15 minuters insatsberedskap. Det är på denna del av verksamheten som haverikommissionen fokuserat sin utredning mot bakgrund av att det förekommit att SAR-helikoptrar inte funnits tillgängliga trots att det funnits behov av det.

Sjöfartsverket har uppgett att det inte är någon formell målsättning att antalet helikopterbaser vid varje tidpunkt ska vara fem. I verksamheten planerar man dock och verkar för att uppnå att beredskap kontinuerligt hålls på fem baser.

Haverikommissionen konstaterar att det inte är ett formellt krav i författningar eller i beslut från riksdagen, regeringen eller Transportstyrelsen att Sjöfartsverket ska ha ett visst antal helikopterbaser. Det är dock svårt att läsa Sjöfartsverkets program för sjö- och flygräddningstjänst på annat sätt än att avsikten är att verket ska ha fem helikopterbaser med beredskap dygnet runt. Det är också på den ambitionsnivån Sjöfartsverkets tidigare överenskommelse med Försvarmakten byggde. I 2018 års överenskommelse har detta luckrats upp något och man talar om fem ordinarie baseringar som en planeringsförutsättning.

Sjöfartsverket har uppgett att det under 2017 genomfördes 617 insatser med SAR-helikopter och att 403 av dessa avsåg sjö- och flygräddning. Haverikommissionen har granskat samtliga larm av SAR-helikopter mellan juli 2017 och februari 2018. Av dessa kunde det konstateras att det funnits begränsningar i hur helikopter kunde användas i tolv fall. I fyra av fallen var omständigheterna sådana att haverikommissionen

fann anledning att närmare utreda dem och de ligger till grund för den här utredningen. Dessutom har ett tillfälle då fyra av de fem helikopterbaserna samtidigt var indisponibla granskats.

I förhållande till det totala antalet fall där SAR-helikopter använts är det alltså i ett begränsat antal fall där det konstaterats ha funnits begränsningar som påverkat insatsen. Samtidigt ska det understrykas att i varje enskilt fall där SAR-helikopter inte kunnat användas har det riskerat att dels förlänga och försvåra insatsen, dels medföra onödigt påfrestning för den som är nödställd.

I utredningen framkommer också begränsningar som har påverkat beredskapen. I den mån det inte har gått något larm under sådana perioder har dessa brister inte konkret drabbat någon enskild. Det är emellertid allvarligt i sig att den nationella beredskapen för sjö- och flygräddningstjänst, som utgör en av samhällets yttersta bastioner, kan sättas ur spel. Bristerna i beredskap har också påverkat Försvarmaktens övningsverksamhet på ett sådant sätt att övningsflygningar har inskränkts.

Transportstyrelsen har även i sin roll som tillsynsmyndighet anmärkt på bristande rapportering av tillfällen då helikopter saknats och konstaterat att antalet sådana tillfällen betydligt överstiger antalet skrivna rapporter. Sjöfartsverket ska rapportera avvikelser som påverkar flygsäkerheten till Transportstyrelsen inom sju dagar. Med anledning av Transportstyrelsens tillsynsåtgärder har Sjöfartsverket tagit fram kriterier för i vilka situationer ett stillestånd vid helikopterbaserna kan anses påverka flygsäkerheten i en omfattning som innebär att målsättningen för verksamheten inte kan uppfyllas.

3.2 Händelserna och deras konsekvenser

3.2.1 Saknad seglare

Det kan konstateras att den sökoperation som genomfördes efter den saknade seglaren drog ut på tiden, för den drabbade i över två dygn. När larmet kom till JRCC och räddningsuppdraget påbörjades aktiverades många enheter i ett ganska besvärligt uppdrag då platsen för det förmodade haveriet inte var specificerad. För att genomföra uppdraget användes ytenheter såväl som flygande enheter, bl.a. från Kustbevakningen. Dessutom försökte man få ut en helikopter på kvällen den första dagen, men eftersom både Ronneby- och Norrtäljebaserna var indisponibla och Visbyhelikoptern inte kunde lyfta på grund av de förändrade väderminima fick operationen klara sig utan. Det kan noteras att det på kvällen den 25 oktober på JRCC antogs att man skulle engagera en helikopter följande morgon, men detta gjordes inte då sökområdet inte var tillräckligt definierat.³² Det kan emellertid konstateras att då helikopter väl kom till användning fann man den saknade mannen.

³² Eftersom denna utredning är avgränsad till att omfatta helikopterverksamheten och inte sjöräddningsoperationen som sådan granskas inte detta beslut närmare.

Detta visar den viktiga funktion som helikoptern utgör och den effektivitet som den kan uppvisa vid sök av stora områden.

Haverikommissionen konstaterar att den saknade personen blev funnen i det ursprungliga sökområdet, även om det var i en av dess yttersta kanter, och att det var just från helikopter som personen upptäcktes. SAR-helikopter kunde inte användas under kvällen den 25 oktober. Det fanns däremot helikopter tillgänglig påföljande dag men den användes inte. Det går inte att utredningsmaterialet bestämt avgöra att bristen på helikopter under den första kvällen påverkade beslutet att inte begära helikopter följande dag men det finns omständigheter som tyder på det. Att helikoptern inte lyfte på kvällen den 25 oktober och inte användes följande dag, den 26 oktober, har hur som helst minskat sannolikheten för att den saknade personen återfanns tidigare och till att denne längre än nödvändigt befann sig i en, inte bara obekvä, utan även riskfylld situation. Hade den saknade återfunnits tidigare hade det dessutom lett till att samhällets resurser använts i mindre omfattning än vad som nu blev fallet.



Figur 14. Den saknade seglaren möts av en SAR-helikopterbesättningsman.
 Bild: Kustbevakningen.

3.2.2 *STENA NORDICA – brand i maskin*

Den brand som uppstod på STENA NORDICA hanterades effektivt av besättningen, och någon insats från MIRG-styrkor kom inte att behövas. Därmed uppstod heller inte något behov av snabba transporter. Det faktum att de besättningsmedlemmar som evakuerades behövde tas iland förändrar inte denna bedömning, eftersom det inte finns några uppgifter i samband med händelsen som indikerar att evakueringen skulle behöva göras skyndsamt. Det går således att göra bedömningen att beslutet att ställa helikoptern inte fick några konsekvenser eller utsatte någon för större risker i nämnvärd omfattning.

3.2.3 *Fiskebåt – besättningsman koloxidförgiftad*

De två närmast till hands befintliga helikopterbaserna, Visby och Norrtälje, var inte tillgängliga för uppdrag, Visby därför att den var obemannad och Norrtälje därför att besättningen ”ORM-at rött”. Detta medförde att den person som bedömdes vara koloxidförgiftad inte kunde evakueras förrän efter två och en halv timme. Under tiden hade Kustbevakningens flyg flugit över honom ett flertal gånger och en lotsbåt hade hunnit fram från Landsort. Lotsbåten kunde dock inte ta ombord den utsatte personen på grund av sjögång utan detta fick göras med hjälp av ytbärgare från helikoptern. Personen ombord i fiskebåten utsattes därmed för en riskfylld situation onödigt länge jämfört med om någon av helikoptrarna på baserna i Visby eller Norrtälje kunnat lyfta.³³

3.2.4 *AMORELLA – man-över-bord*

Möjligheterna att överleva ett fall från hög höjd i fyragradigt vatten är inte stora om man inte har särskild överlevnadsutrustning, vilket personen som föll överbord inte hade. Hade helikopter kunnat användas snabbt hade sannolikheten för överlevnad ökat, om än i begränsad omfattning. Det kan dock konstateras att de väderförutsättningar som rådde inte möjliggjorde flygning från Norrtälje. Situationen var inte en effekt av Sjöfartsverkets beslut om förändrade väderminima. En tillgänglig helikopter i Visby hade sannolikt inte förändrat situationen, då denna behövt betydligt längre tid för att nå fram till platsen.

3.2.5 *Fyra helikopterbaser ur drift samtidigt*

Den 16 januari 2018 var fyra av helikopterbaserna ur drift, men under den tidsperiod som de fyra baserna var ur drift har ingen händelse loggats som behövt stöd från Sjöfartsverkets helikoptrar. Däremot måste det noteras att en sådan situation medför att samhällets beredskap för sjö- och flygräddning blir påtagligt försämrad. I tre av fallen orsakades driftsstörningen av röd ORM-ning, vilket i sin tur var en konsekvens av spänningarna mellan arbetsgivare och arbetstagare inom Sjöfartsverket.

3.2.6 *Sammanfattning av händelserna och deras konsekvenser*

Sammanfattningsvis kan konsekvenserna av avsaknaden av helikopterresurser vid de händelser som varit utgångspunkten för den här utredningen beskrivas så:

- I ett fall har samhällets resurser sannolikt ansträngts mer än nödvändigt för att kompensera för avsaknaden av tillgänglig SAR-helikopter.
- I ett fall har en individ fått vänta i flera dygn på att undsättas.

³³ Haverikommissionen har avstått från att redovisa i vilken omfattning personen på fiskebåten varit utsatt för medicinsk fara eftersom utredningen är avgränsad till att i första hand omfatta helikopterverksamhetens funktionalitet, inte i vilken detaljerad omfattning detta medfört faktisk fara för individer. Det stod dock tidigt klart att befälhavaren skyndsamt var i behov av medicinsk vård och att det inte fanns någon annan ombord som kunde manövrera båten.

- I två fall har berörda personer sannolikt utsatts för högre risk att skadas eller förolyckas.
- I ett fall har chanserna till räddning av en person minskat.
- I ett flertal fall har Försvarsmaktens förutsättningar till övningsflygning påverkats negativt.
- I fyra fall har samhällets förutsättningar för en effektiv räddningstjänst gällande sjö- och flygräddning och dess stödverksamhet till annan räddnings- och samhällstjänst försvagats och i något fall nästan helt slagits ut.

3.3 Tillgänglighet – inskränkning och dess orsaker

3.3.1 Allmänt

Anledningarna till att helikoptrarna inte var tillgängliga vid de fem händelserna skiljer sig åt. Sammanlagt har det i dessa fem händelser identifierats 13 tillfällen då helikoptrar varit ur drift, fördelade som följer (notera att siffrorna enbart berör de aktuella händelserna och de baser som berörts eller skulle ha berörts av dem):

1	väder, förändrade väderminima	25/10
1	väder, utan förändring av minima	5/1
4	obemannad bas	29/10, 2/11, 5/1, 16/1
1	planerat underhåll	25/10
2	reparation	25/10, 29/10
4	röd orming	2/11, 16/1

Av dessa kan ett tillfälle betraktas som en effekt av yttre omständigheter som inte är påverkbara, nämligen det dåliga vädret som den 5 januari hindrade Norrtäljehelikoptern att lyfta.³⁴ Alla övriga, tolv tillfällen, bedömer haverikommissionen som påverkbara på ett eller annat sätt.

Tre tillfällen kan anses ha beröring med antalet tillgängliga helikoptrar och underhållet av dem (planerat underhåll den 25 oktober 2017, och reparationer den 25 och den 29 oktober 2017).

Fyra tillfällen är relaterade till bemanningsnivån, nämligen när basen i Visby varit obemannad den 29 oktober och den 2 november 2017, och den 5 och den 16 januari 2018. (Enligt Sjöfartsverket är dessa fyra händelser direkt eller indirekt knutna till den pågående avtalsförhandlingskonflikten. Detta förutsätter emellertid att man accepterar resonemanget att konflikten skulle medfört att en bas skulle vara obemannad kontinuerligt under perioderna 27 oktober–7 november 2017 och 2–30 januari 2018. Detta motsägs åtminstone delvis av uppgiften att orsaken skulle vara flygutbildning i fjällterräng, se 3.3.2.)

³⁴ Haverikommissionen har avstått från att diskutera den geografiska placeringen av Norrtäljebasen och dess potentiella utsatthet för dåligt flygväder eller möjligheten att kompensera med instrumentflygning.

Fem tillfällen är knutna till den konflikt som förekommit mellan arbetsgivare och arbetstagare och hur riskhanteringen påverkats av denna (förändrade väderminima den 25 oktober 2017, röd ORM-ning den 2 november 2017 och på tre baser samtidigt den 16 januari 2018).

3.3.2 *Underhåll och bemanning*

I praktiken är alltid någon helikopter på underhåll för större åtgärder (tungt underhåll), vilket medför att det endast finns sex helikoptrar tillgängliga för beredskap. Med det rådande underhållskonceptet följer därutöver att varje helikopter går ur beredskap under 36 timmar, den 26:e dagen i en återkommande 28-dagars cykel. Underhåll sker på dag 27 och 28 medan en ersättningshelikopter ska ersätta den som underhålls.

Detta innebär att ersättare till en helikopter som behöver tas ur drift för oplanerat underhåll eller reparation endast är tillgänglig under den tid då ingen av de övriga genomgår blockat löpande underhåll, dvs. hälften av dagarna i varje helikopters 28-dagars cykel. Eftersom fem av helikoptrarna används dygnet runt året runt, antingen för insatser eller i övningsverksamhet, och man måste förvänta sig ett normalt felutfall på dessa, kan beredskap i praktiken inte upprätthållas på det sätt som förutsätts. Helikopterflottan är helt enkelt underdimensionerad för den planerade verksamheten. De händelser som valts ut och analyserats inför utredningen bekräftar denna bild, eftersom tre fall av oplanerat underhåll eller reparation förekommer under de berörda fem tillfällena som ingår i utredningen.

I vissa situationer måste kontrollflygning göras med en helikopter för att avgöra om den kan användas i verksamheten eller inte. En sådan kontrollflygning behöver genomföras av särskilt utsedda personer. I Sjöfartsverket har man åtminstone vid ett tillfälle valt att enbart låta flygchefen på helikopterenheten utföra den uppgiften. Att låta en så vital funktion vara beroende av en enda individs tjänstgöring bidrar ytterligare till den begränsade helikopterberedskapen, i synnerhet som denne vid det tillfället inte kunde genomföra kontrollflygningen.

Av 2017 års flygtid utgörs vidare ungefär nio procent (276 av 2 998 timmar) av s.k. ferryflygningar, dvs. flygningar som genomförs för att flytta en helikopter från en plats till en annan. Det motsvarar nästan två piloters hela flygtidstilldelning. Om behovet av ferryflygningar kan minskas skulle det medföra en ökad andel tillgänglig flygtid för insats- eller övningsflygningar.

Till detta kommer den omfattande tid då baserna hålls stängda på grund av bemanningsproblem. En orsak till detta uppges från Sjöfartsverkets sida vara ett stort behov av utbildning för flygning i fjällterräng (se även 3.3.1). När sådana utbildningar, som rimligen måste vara återkommande för att upprätthålla kompetensen, får så stora negativa effekter att baser måste tas ur drift, går det inte att tolka på annat sätt än att bemanningen i verksamheten är för låg.

Det framgår vidare av den tillsyn som Transportstyrelsen genomfört av flygräddningstjänsten att Sjöfartsverket i viss utsträckning förlitar sig på samverkan med andra organisationer och länder för att kunna leverera den flygräddningstjänst som åligger verket, och att Sjöfartsverket inte ansett att avsaknaden av en flygberedd helikopter medför någon flygsäkerhetspåverkan. Detta har Transportstyrelsen ansett inte vara helt tillfredsställande.

Haverikommissionen instämmer i Transportstyrelsens bedömning. Ett tydligt exempel på en negativ sådan påverkan är att Försvarsmaktens flygningar fått inskränkas med anledning av att flygberedd helikopter saknats.

Sammantaget drar haverikommissionen den slutsatsen att Sjöfartsverket visserligen uppfyller det övergripande målet för sjö- och flygräddningstjänsten. I förhållande till det uppdrag som verket har formulerat i sitt program, att ha egna helikoptrar med 15 minuters insatsberedskap på fem baser i landet, kan Sjöfartsverket dock, med nuvarande resurser, knappast leverera den sjö- och flygräddningstjänst som man kan förvänta sig. Redan med hänsyn till helikoptrarnas behov av underhåll konstaterar haverikommissionen att det inte ens finns teoretiska möjligheter att löpande upprätthålla beredskap på fem baser.

Det är därför rimligt att en utvärdering görs som kan innebära förändringar i t.ex. antalet helikoptrar, underhållskoncept eller bemanningsnivå, eller en kombination av dessa åtgärder. Åtgärder för att åstadkomma ett effektivare samarbete med andra helikopterverksamheter bör också kunna övervägas i det sammanhanget.

3.3.3 Arbetskonflikt och riskhantering

Allmänt

Denna utredning har inte syftat till att genomföra någon fullständig säkerhetskulturutredning av Sjöfartsverkets helikopterverksamhet. I begränsad utsträckning måste dock även sådana frågor behandlas eftersom det annars inte går att förstå de händelser som inträffat. Det är utan tvekan så att de konflikter om anställnings- och arbetsvillkor som förekommit i organisationen haft en avgörande betydelse för hur situationen utvecklats.

Övergången från privat till offentlig verksamhet

När Sjöfartsverket började bedriva helikopterverksamheten i egen regi efter det att den tidigare hanterats i ett privat bolag, innebar det en förändring av de grundläggande förutsättningarna för verksamheten. De konflikter som förevarit ska ses mot den bakgrunden. Enligt haverikommissionens mening står det klart att i det sammanhanget fanns det inte en tillräcklig beredskap i Sjöfartsverkets ledning för att hantera de

konflikter som kunde tänkas uppkomma som konsekvens av de påtagligt förändrade förutsättningar som därmed uppkom för den flygande verksamheten.

Det ska sägas att Sjöfartsverket vid den aktuella tidpunkten befann sig i en besvärlig situation, där det prioriterade målet var att säkerställa att det fanns en fortsatt helikopterverksamhet när den anlidade privata operatören inte längre kunde leverera. Det lyckades man också med. Samtidigt gjorde det att konsekvenserna av att helikopterverksamheten gick över i statlig regi inte kom att analyseras i tillräcklig utsträckning.

Ett exempel på dessa konsekvenser är att det grundlagsfästa regelverket om offentlighet och sekretess blev fullt ut tillämpligt på flygverksamheten, vilket man bland den flygande personalen inte varit van vid. De svårigheter som följde med detta förvärrades dessutom av de brister som då fanns i sekretesslagstiftningen t.ex. när det gäller skyddet för händelserapporter.

Ytterligare en potentiell konfliktsituation var att personer, som varit vana att arbeta i ett litet företag med korta beslutsvägar och liten administration, hamnade i en stor organisation som dessutom utgör en myndighet med allt vad detta kan innebära i form av anpassning till administrativa rutiner och byråkratisk ordning.

Därtill blev verksamheten statsluftfart, vilket bl.a. innebär att verksamheten inte kräver tillstånd av tillsynsmyndigheten, vilket i delar av organisationen uppfattats ha lett till en svag tillsyn över flygverksamheten från Transportstyrelsens sida. En vanlig uppfattning bland den flygande personalen som kommit fram under utredningen är att Transportstyrelsens mandat skulle vara inskränkt, att tillsynen är ”tandlös” och att detta i förlängningen lett till att en verksamhet som borde ha stoppats i stället har tillåtits att fortsätta.

Transportstyrelsen har å sin sida förklarat att man bedrivit en tillsynsverksamhet gentemot Sjöfartsverket som motsvarar den tillsyn man bedriver mot vilken annan flygoperatör som helst.

Haverikommissionen konstaterar att det i och för sig finns en avgörande skillnad mellan statsluftfart och civil luftfart genom att det i den förra verksamheten inte krävs tillstånd och därmed inte heller går att t.ex. dra in tillståndet vid bristande regelefterlevnad. När det gäller uppföljningen av tillsynsåtgärder och eventuella ingripanden från tillsynsmyndighetens sida finns det alltså skillnader som beror på om den berörda flygoperatören är en myndighet eller ett privat bolag. Beträffande de tillsynsåtgärder som Transportstyrelsen vidtagit gentemot Sjöfartsverket, bl.a. i form av verksamhetskontroll, och som granskats i den här utredningen, har det dock inte framkommit något som skiljer sig väsentligt i förhållande till tillsyn mot privata flygoperatörer. Ytterligare frågor om uppföljningen av tillsynen behandlas i avsnitt 3.4.2.

Det bristande förtroendet bland den flygande personalen för Transportstyrelsens tillsyn av Sjöfartsverket som flygoperatör utgör ett tydligt exempel på vikten av en tydlig och samtidigt lyhörd kommunikation mellan ledning och personal, för att kunna förebygga att missförstånd uppkommer i frågor som kan vara av stor betydelse för ett bra säkerhetsklimat.

Konflikter inom organisationen

Under utredningen har framkommit att några åtgärder som vidtagits av arbetsgivaren, av flygande personal har uppfattats som repressalier. Haverikommissionen tar inte ställning till dessa i sak, utan konstaterar bara att även i en rättvis organisationskultur kan det uppstå situationer då en arbetsgivare behöver vidta åtgärder som inte uppskattas av hela eller delar av personalen. Dessutom följer det av uppdraget som statlig myndighet att värna den statliga värdegrunden, vilket i vissa situationer kan medföra en skyldighet att ingripa. Det är givetvis väsentligt att åtgärderna i så fall är genomtänkta och att de vilar på en stadig rättslig och organisatorisk grund. Det är dessutom en fördel om de så långt det är möjligt är förankrade i arbetstagarorganisationerna, då de annars lätt kan komma att utgöra orosmoment och bidra till ett försämrat säkerhetsklimat.

Sjöfartsverket har i sin roll som arbetsgivare under flera år velat se en förändring av de förhållanden i fråga om arbetstider och ersättningar som gällde för den flygande personalen, och har därför fört förhandlingar om det. Då förhandlingarna inte ledde framåt, sa arbetsgivaren upp det arbetstidsavtal som gällde. Från den flygande personalens sida uppfattades detta som mycket negativt och bidrog till de spänningar som funnits i organisationen.

Motsättningarna mellan den flygande personalen och arbetsgivaren kulminerade i samband med att Sjöfartsverkets dåvarande generaldirektör, efter en händelse som fått medial uppmärksamhet, beslutade att uppgifter från en färdskrivare skulle laddas ner och sparas. Mellan den verksamhetsansvarige chefen (AM) och den lokala fackliga organisationen fanns det en överenskommelse om att endast tre befattningshavare hade rätt att begära att sådana uppgifter skulle omhändertas; generaldirektören var inte en av dessa.

Skälet för generaldirektörens beslut var emellertid att uppgifterna begärts ut av media enligt de grundlagsstadgade reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Verkets beslut att vägra lämna ut dem hade överklagats och uppgifterna från färdskrivaren måste därför sparas i väntan på domstolens prövning av utlämnandeärendet.

Händelsen visar hur olika intressen kan ställas mot varandra. Å ena sidan finns den grundläggande principen inom luftfarten att uppgifter från t.ex. färd- och ljudregistratorer inte ska göras tillgängliga eller användas för andra ändamål än flygsäkerhet. Å den andra finns den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen som innebär att ett beslut av en statlig myndighet att vägra att lämna ut uppgifter ska kunna prövas i domstol.

Vid ett antal tillfällen har Justitieombudsmannen (JO), riktat kritik mot myndigheter som inte säkerställt att en handling som begärts ut också finns bevarad till dess att prövningen av ett överklagande har genomförts.³⁵ Det är mot den bakgrunden svårt att se att Sjöfartsverkets ledning skulle ha kunnat agera annorlunda. Den omständigheten att kammarrätten sedermera konstaterade att uppgifterna inte var allmänna och därmed inte skulle lämnas ut, förändrar inte bedömningen.

Även den här händelsen pekar på vikten av en tydlig och samtidigt lyhörd kommunikation mellan ledning och personal, i det här fallet för att kunna hantera skillnader i bakgrund, erfarenheter och förväntningar på ett sätt som kan tillgodose både kraven på att följa gällande lag och behovet av ett bra säkerhetsklimat. Händelsen utgör ett tydligt exempel på kulturella skillnader i hur man ser på offentlighet respektive flygsäkerhet. Den kom också att påverka Sjöfartsverkets luftfartsverksamhet kraftigt.

Som en effekt av den flygande personalens missnöje med ledningens agerande och oro för vad brister i sekretesslagstiftningen skulle kunna leda till när det gällde behandlingen av händelserapporter, upphörde i praktiken all rapportering av händelser inom helikopterenheten. Eftersom händelserapportering utgör en av hörnstenarna i framgångsrikt säkerhetsarbete, kom den uteblivna rapporteringen att utgöra en allvarlig brist, som också renderade i åtgärdskrav under Transportstyrelsens tillsyn.

En gemensam faktor för de ovan beskrivna förhållandena och hur de hanterats, eller inte hanterats, är kommunikation. Med bättre information och intern kommunikation skulle förutsättningarna för en gemensam syn på de krav som ställs på verksamheten ha varit bättre och kunnat medverka till att reducera risken för den upptrappade situation som senare uppstod. Det enklaste exemplet är tillsynsfrågan, dvs. skillnaderna mellan Transportstyrelsens tillsyn av statsluftfart respektive civil luftfart, som uppenbarligen byggde på missförstånd eller feltolkning, och därmed torde vara lätt att undanröja med utförlig och saklig information från trovärdig källa. Alla åtgärder går dock inte att öppet kommunicera, då de kan innebära ett ingrepp i en individs integritet, men ofta kan det finnas alternativa vägar. Kan man involvera en arbetstagarorganisation i en sådan fråga, kan det vara tillräckligt för att minska risken för oro bland de anställda.

³⁵ Se bl.a. JO 3434-2016.

Problemet med avsaknaden av sekretess för Sjöfartsverkets händelse-rapporter har numera lösts genom att sekretessreglerna har ändrats. Där-
emot kvarstår farhågor bland den flygande personalen för att informa-
tion i helikoptrarnas registreringsutrustning, FDR och i synnerhet CVR,
alltjämt inte skyddas i samma utsträckning som motsvarande informa-
tion inom civil luftfart.

Sammantaget kan man dra slutsatsen att de motsättningar som före-
kommit mellan den flygande personalen och Sjöfartsverkets ledning om
anställnings- och arbetsförhållandena vid helikopterenheten, kommit
att medföra negativa konsekvenser för säkerhetsklimatet där. Detta har,
tillsammans med samhällets i grunden otillräckliga SAR-helikopter-
resurser, på ett påtagligt negativt sätt påverkat Sjöfartsverkets bered-
skap för att kunna tillhandahålla sjö- och flygräddningstjänst.

Haverikommissionen välkomnar i detta sammanhang att Transport-
styrelsen enligt uppgift kommer att genomföra en säkerhetskulturanalys
av Sjöfartsverkets helikopterverksamhet.

Riskhantering och ORM

Att ett system för att bedöma och analysera risker inför flygningar finns
och dessutom används rutinmässigt måste ur flygsäkerhetssynvinkel
betecknas som positivt. Systemet ställer dock krav på hur det används.
Dessa krav avser såväl besättningsmedlemmarna som helikopterenhet-
ens administrativa ledning.

För besättningarnas del utgör kraven framför allt att skatta sin egen för-
måga och status på ett så ärligt och korrekt sätt som möjligt. För lågt
värde på skattningen kan innebära ökade risker för den enskilde, kolle-
gorna och verksamheten, medan för högt värde kan innebära risker för
människor i nöd eller att räddningstjänstberedskapen i landet begränsas
i onödan.

Det har inte under utredningen framkommit uppgifter som visar att
någon individ använt systemet för felaktig skattning. Inte heller har det
framkommit uppgifter som motsäger det. Däremot framstår det som
helt klart att de organisatoriska oroligheter som beskrivits ovan bidragit
till att enskilda individer skattat sig högre än de annars hade gjort. Det
är också det som är avsikten med systemet – mår man dåligt, oavsett
orsak, ska man skatta sig därefter oavsett om det kommer att få påver-
kan på beredskapen eller inte. Den situation som därmed kan uppstå,
ska organisationen och dess ledning hantera.

För ledningens del innebär ansvaret att se till att förutsättningar finns
för att hålla siffervärdena på så låg nivå som möjligt. På ett över-
gripande plan framstår även här tillräckliga resurser i form av helikopt-
rar och besättningar liksom en välfungerande internkommunikation
som centralt. Dessutom bör det vara möjligt att vidta åtgärder för att
förebygga höga värden på status för låg baskänedom, lite flygtid, långt
flyguppehåll, samövning m.m.

Ett exempel utgörs av att när helikopterbesättningen samlas för att påbörja sin beredskapsperiod efter ledigheten genomför man en riskhantering. Om besättningen inte varit samlad och övat inför beredskapsperioden så utgår man från ett läge där man automatiskt får poäng i riskmatrisen. Detta innebär ett övningsbehov och behöver åtgärdas. Besättningen kan alltså, i början av sin beredskapsperiod, vara förhindrad att starta på de svåraste uppdragen utan föregående övningar.

ORM-blanketten ska, enligt Sjöfartsverkets interna anvisningar, inte sparas. Anledningen till detta är att man värnar om den enskildes integritet och ytterst om flygsäkerheten. Det skulle dock kunna övervägas att spara blanketterna, eller delar av dem, under en tid. Enligt de uppgifter som haverikommissionen inhämtat sparas motsvarande blanketter under tre månader i Försvarmaktens helikopter verksamhet. ORM-ningsförfarandet är i första hand ett verktyg i flygsäkerhetsarbetet och bör fortsätta att vara det. Resultatet av en genomförd ORM-ning kan dock medföra stora konsekvenser för samhällets räddningstjänst. Det talar för att någon form av dokumentation av resultatet bevaras. Dessutom skulle blanketterna kunna utgöra ett instrument för markorganisationen att bättre planera och effektivisera verksamheten genom att identifiera möjligheter att hålla siffervärden i ORM-ningsförfarandet på så låg nivå som möjligt. En förutsättning är dock att det finns rimliga metoder och regler att genomföra detta utan att åsidosätta enskildas skydd. En analys av förutsättningarna för att spara blanketterna eller delar av dem under en tid bör göras av Sjöfartsverket. Eventuella rutiner för att spara blanketterna bör tas fram i samarbete med berörda arbetstagarorganisationer.

Väderminima

I samband med att konflikten inom Sjöfartsverket kulminerade sjönk inrapporteringen av händelser drastiskt. Helikopterenhetens ledning befarade då att det skulle påverka flygsäkerheten negativt, och kompenenserade för detta bl.a. genom att öka säkerhetsmarginalen för flygningar. Dessa förändringar, med krav på bl.a. högre värden för sikt och molnbas, medförde att flygverksamheten bedrevs under säkrare former, men även att färre flyguppdrag kunde genomföras. Detta framgår av ett av de undersökta fallen, där ”nya väderminima” anges som orsak till att flygning inte kunde genomföras. De förändrade förutsättningarna för flygning torde även ha påverkat övningsverksamheten.

3.3.4 Regelgivningen på luftfartsområdet

Allmänt

Luftfartsverksamhet är i stor utsträckning regelstyrd och de internationella reglerna på området är många och komplexa. För svenskt vidkommande genomfördes en omfattande översyn och en EU-anpassning av de nationella reglerna några år in på 2000-talet som resulterade i den nya luftfartslagen (2010:500). Även reglerna för statsluftfart sågs över,

vilket resulterade i förändringar av luftfartslagen och luftfartsförordningen (se prop. 2012/13:165 Modernare reglering av statsluftfarten). De tidigare bestämmelserna om statsluftfart hade i stort sett varit oförändrade sedan 1957.

Luftfartsområdet är i ständig förändring och numera antas nya regler främst på EU-nivå. EU-förordningar är, till skillnad från EU-direktiv, direkt tillämpliga i Sverige och kräver inte något genomförande i nationell rätt. Många gånger krävs dock olika former av kompletterande bestämmelser eller tillämpningsföreskrifter. På luftfartsområdet synes det vara mer regel än undantag att regeringen omhändertar nya EU-instrument genom att lägga till dem på den lista som finns i 2 § förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område. Som exempel kan nämnas att EU-förordningen 965/2012, händelserapporteringsförordningen 376/2014, EASA-förordningen 216/2008 och den nya EASA-förordningen tagits upp på den listan.

Resultatet av den använda metoden är att Transportstyrelsen ges i uppdrag att utföra de uppgifter som åligger Sverige. Transportstyrelsen kan utfärda kompletterande föreskrifter om det behövs, under förutsättning att något av de bemyndiganden som finns i luftfartsförordningen (2010:770) är tillämpligt.

Det är oklart i vilken mån några djupare analyser av nya EU-bestämmelser på luftfartsområdet sker i Regeringskansliet innan Transportstyrelsen ges nya eller förändrade uppdrag genom ändringar och tillägg till 2 § förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område. Eftersom sådana författningsändringar görs direkt av regeringen själv i förordning och inte läggs fram som lagförslag till riksdagen, redovisas sällan offentligt någon bakomliggande analys av behov eller konsekvenser av författningsändringarna.

Haverikommissionen har tidigare haft synpunkter på den metod Regeringskansliet använder för att omhänderta nya EU-instrument på luftfartsområdet, liksom på bristen på offentliggjorda analyser av regelverken. I SHK:s rapport RM 2015:02 konstaterade haverikommissionen att kraven i en viss EU-förordning riktade sig till fler än tillsynsmyndigheten och att det därför framstod som väl enkelt att lägga hela ansvaret för att Sverige uppfyllde förordningen på Transportstyrelsen.

Sekretessregler för färd- och ljudregistratorer

Beträffande skyddet för uppgifter från färd- och ljudregistratorer (FDR och CVR) har den rättsliga prövning som gjorts av kammarrätten i Jönköping³⁶ inneburit att det numera finns ett avgörande som slår fast att rådata från FDR normalt inte är en allmän handling och därmed inte behöver lämnas ut. Det torde förhålla sig på samma sätt med CVR. Därmed finns det förutsättningar för Sjöfartsverket att hantera frågor om

³⁶ Kammarrättens i Jönköping domar den 7 juli 2017 i mål nr 1448-17 och mål nr 1524-17.

FDR och CVR i den löpande verksamheten på ett sätt som bör kunna minska den flygande personalens oro över bristande skydd för den personliga integriteten.

För framtiden ter sig emellertid frågan om skyddet för sådana rådata mer osäker. Om rådata från FDR eller CVR *överförs till läsbar form* kan de mycket väl komma att betraktas som en upprättad allmän handling i tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens mening. Frågan är då om materialet skyddas av sekretess.

Inledningsvis kan det konstateras att det inte finns några bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om sekretess för uppgifter i FDR och CVR.

Av 14 kap. 16 § luftfartsförordningen framgår att Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om annan luftfart för statsändamål beträffande vissa frågor. Transportstyrelsen får även i enskilda fall besluta om samma frågor.

Med stöd av bemyndigandet har Transportstyrelsen meddelat Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2014:61) och allmänna råd om flygande räddningsenheter. Av 2 kap. 1 § nämnda föreskrifter framgår att för verksamhet med flygande SAR-enheter krävs bruksflygtillstånd och för att få ett sådant tillstånd ska operatören uppfylla kraven i vissa EU-bestämmelser, bl.a. bilaga IV (DEL-CAT) till EU-förordningen 965/2012 om tekniska krav och administrativa förfaranden i samband med flygdrift. I fjärde stycket anges att beträffande annan luftfart för statsändamål ska operatören i stället uppfylla de krav som ställs i särskilt beslut av Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen har fattat ett sådant särskilt beslut som nämns ovan genom sitt beslut om flygsäkerhetsmässiga villkor för Sjöfartsverkets luftfartsverksamhet. Av det följer att Sjöfartsverket ska tillämpa EU-förordningen 965/2012 om tekniska krav och administrativa förfaranden i samband med flygdrift.

Delar av bestämmelserna i EU-förordningen 965/2012 är oproblematiska i det här sammanhanget. Men en av reglerna (CAT.GEN.MPA.195) anger till exempel på vilket sätt registreringar från färd- och ljudregistratorer på luftfartyg får användas. Bestämmelsen utgör en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar (förutsatt att registreringarna tagits om hand på ett sådant sätt att de kommit att utgöra allmänna handlingar).

I praktiken har Transportstyrelsen alltså beslutat om en begränsning av handlingsoffentligheten hos Sjöfartsverket. Transportstyrelsen har även i sin tillsyn haft synpunkter på hur bestämmelsen tillämpats av Sjöfartsverket. En begränsning av handlingsoffentligheten får emellertid, enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, endast ske genom en bestämmelse

i lag och ska således underställas riksdagen. Oavsett hur man tolkar bemyndigandet i luftfartsförordningen, t.ex. att det rör en bestämmelse som behövs med hänsyn till flygsäkerheten, kan bemyndigandet inte innebära en behörighet att begränsa handlingsoffentligheten.

Det ovan anförda innebär att Transportstyrelsen, trots att man saknat behörighet, har beslutat att Sjöfartsverket ska tillämpa bestämmelser om sekretess i sin verksamhet samt att Transportstyrelsen i sin tillsynsverksamhet utgått från att dessa sekretessbestämmelser varit bindande. Ur flygsäkerhetssynpunkt och med hänsyn till hur luftfartsverksamhet generellt bedrivs vore det i och för sig lämpligt om innehållet på CVR och FDR skyddades av sekretess inom den svenska statsluftfarten. Haverikommissionen anser därför att regeringen bör se över sekretessskyddet för CVR- och FDR-data inom svensk statsluftfart i syfte att säkerställa att den flygande personalen ges motsvarande integritetskydd som personal inom civil luftfart.

Sekretess för händelserapporter

Skyldigheten att rapportera händelser följer av flera olika författningar. En av dem är händelserapporteringsförordningen (EU) 376/2014. Den har berörts ovan i avsnitt 1.4.6.

Händelserapporteringsförordningen innehåller inte bara bestämmelser om rapportering utan även om sekretess. I denna del är dock förordningen inte fullständig utan anger att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa ett lämpligt sekretesskydd. Av detta följer bl.a. ett behov av att föreskriva kompletterande lagbestämmelser om t.ex. under hur lång tid sekretessen ska gälla men även av att ta ställning till i vilka situationer sekretessen ska kunna brytas.

Händelserapporteringsförordningen började tillämpas den 15 november 2015. Den föranledde då inte några andra åtgärder från regeringens sida än att det i förordning föreskrevs att Transportstyrelsen skulle utföra de uppgifter som åvilar Sverige. Med anledning av den situation som senare uppstod i Sjöfartsverket hemställde verket hos regeringen om en ändring av sekretessbestämmelserna i 29 kap. 10 § offentlighets- och sekretesslagen. Denna ändring trädde i kraft den 1 juli 2018. Frågan är således numera hanterad.

Haverikommissionen konstaterar att *Utredningen om översyn av bestämmelserna om undersökning av olyckor* under 2014 lade fram ett betänkande³⁷ som bl.a. föreslog mer enhetliga sekretessregler vid olycksutredning. Utredningen bedömde att det även krävdes kompletterande lagbestämmelser till händelserapporteringsförordningen och att Sjöfartsverket var en av de myndigheter som borde omfattas.³⁸ Betänkandet har fortfarande inte lett till lagstiftning.

³⁷ SOU 2014:82 Nya bestämmelser om säkerhetsutredningar av olyckor.

³⁸ Se SOU 2014:82 s. 294.

Det är sannolikt att de tillämpningsproblem som händelserapporteringsförordningen medfört för Sjöfartsverket hade kunnat undvikas om Regeringskansliet hade genomfört en närmare analys av EU-förordningen och i övrigt vidtagit åtgärder med utgångspunkt i det beredningsmaterial som fanns tillgängligt redan innan händelserapporteringsförordningen började tillämpas.

3.4 Tillsyn

3.4.1 Allmänt

Som nämnts ansvarar Transportstyrelsen för tillsyn över Sjöfartsverkets luftfartsverksamhet i flera olika avseenden. Haverikommissionen har granskat de senaste tillsynsåtgärderna som berör Sjöfartsverkets operativa flygverksamhet och SAR-verksamheten. Däremot har haverikommissionen inte funnit anledning att i det här sammanhanget granska tillsynen av helikopterverksamhetens tekniska underhåll eller kontrollen av fortsatt luftvärdighet.

3.4.2 Tillsyn över den operativa flygverksamheten

Transportstyrelsen har med stöd av 14 kap. 16 § luftfartsförordningen (2010:770) en omfattande rätt att utfärda föreskrifter men även att fatta beslut i enskilda fall beträffande det som i lagstiftningen benämns annan luftfart för statsändamål. Transportstyrelsen utövar även tillsyn över bl.a. Sjöfartsverkets flygverksamhet. Det krävs dock inte något tillstånd för att få bedriva statsluftfart, vilket innebär att i den mån resultatet av Transportstyrelsens tillsyn medför ett behov av ingripande finns det inte något tillstånd som kan dras in. Däremot kan ytterligare föreskrifter utfärdas eller enskilda beslut fattas om villkoren för den fortsatta verksamheten. Transportstyrelsen kan även rapportera eventuella missförhållanden till regeringen.

Transportstyrelsen genomförde en verksamhetskontroll av Sjöfartsverket i juni 2017. Verksamhetskontrollen resulterade i sex noterade avvikelser, varav haverikommissionen funnit anledning att närmare granska fyra. Samtliga dessa har angetts vara avvikelser på nivå 2 (nivå 1 kräver omedelbara åtgärder medan nivå 2 innebär att en viss tid för åtgärder kan bestämmas) och beträffande samtliga fyra har det angetts att de ska vara åtgärdade under 2017.

ID 1: Hantering av registreringar från färd- och ljudregistratorer: bevarande, uppvisande, skydd och användning

Tillsynen är gjord i förhållande till efterlevnaden av bestämmelserna i EU-förordningen 965/2012. Den aktuella bestämmelsen innehåller handlingsregler för hur registreringar från ljud- och färdregistratorer (CVR och FDR) får användas. Som nämnts ovan i avsnitt 3.3.4 har Transportstyrelsen utsträckt tillämpningsområdet för EU-förordningen till att även omfatta statsluftfart trots att sekretessbestämmelser måste beslutas i lag. I den del bestämmelsen i EU-förordningen 965/2012 genom Transportstyrelsens beslut kommit att medföra sekretess hos

Sjöfartsverket, strider den mot grundlag och har inte tillkommit i korrekt ordning. Den får därför inte tillämpas i Sjöfartsverkets luftfartsverksamhet.

Transportstyrelsens tillsynsåtgärder har direkt riktat sig mot den hantering av registreringarna som Sjöfartsverket genomfört för att uppfylla kraven på handlingsoffentlighet och sekretess. Tillsynsåtgärderna har därmed saknat stöd i lag.

ID 2: Rapportering av händelser samt AMC1 ORO.GEN.200(a)(3) Safety Risk Management

Den av Transportstyrelsen påtalade avvikelserna är hänförliga till Sjöfartsverkets bristande rapportering av händelser, vilken i sin tur berodde på den flygande personalens oro för den bristfälliga sekretesslagstiftningen.

Trots att avvikelserna har sin bakgrund i bristande lagstiftning försökte Sjöfartsverket hantera situationen. För att få till stånd någon form av händelserapportering infördes ett slags visseblåsarssystem som innebar att rapportering kunde ske till ett organ utanför myndigheten och att rapporterna oidentifierades innan de gavs in till Sjöfartsverket för vidare hantering. Systemet var i drift under första hälften av 2018 och genererade ett 20-tal rapporter. Vidare höjdes marginalerna vid flygning genom att besluta om förändrade väderminima. Det påverkade naturligtvis verksamheten negativt men var ett sätt att försöka upprätthålla en acceptabel flygsäkerhet.

Som nämnts ovan i avsnitt 3.3.4 är det sannolikt att de tillämpningsproblem som händelserapporteringsförordningen medfört för Sjöfartsverket hade kunnat undvikas om Regeringskansliet hade genomfört en närmare analys av EU-förordningen och i övrigt vidtagit lagstiftningsåtgärder i ett tidigare stadium än vad som skedde.

ID 3: Brister (965/2012 ORO.GEN.150)

Transportstyrelsen konstaterade i sin tillsyn att det i Sjöfartsverket saknades en beskrivning av en procedur för framtagande av grundorsaksanalys, vilket det enligt EU-bestämmelserna ska finnas. Transportstyrelsen krävde att avvikelserna skulle vara åtgärdade senast den 13 juli 2017. Det har framkommit i utredningen att avvikelserna numera är åtgärdade genom att den nödvändiga beskrivningen har förts in i Sjöfartsverkets SAR-manual rev. 5. Transportstyrelsen har redogjort för att man i november 2018 accepterat de vidtagna åtgärderna.

Haverikommissionen anser att det är tveksamt från flygsäkerhetssynpunkt att låta det förflyta 17 månader från genomförd tillsyn och 16 månader från planerat åtgärdsdatum till dess att de vidtagna åtgärderna följs upp och accepteras.

ID 4: The management of change (AMCI ORO.GEN.200(a)(3)(e))

Transportstyrelsen konstaterade vid sin tillsyn att det saknades en procedur i Sjöfartsverket för att identifiera faror och riskreducerande åtgärder vid verksamhetsförändringar (management of change). Transportstyrelsen krävde att åtgärder skulle vidtas senast den 13 juli 2017. Det har framkommit i utredningen att avvikelser numera är åtgärdad. Transportstyrelsen har redogjort för att man i november 2018 accepterat de vidtagna åtgärderna.

Haverikommissionen anser även i detta fall att det är tveksamt från flygsäkerhetssynpunkt att låta det förflyta 17 månader från genomförd tillsyn och 16 månader från planerat åtgärdsdatum till dess att de vidtagna åtgärderna följs upp och accepteras.

3.4.3 *Tillsyn över SAR-verksamheten*

Transportstyrelsen utövar även tillsyn av Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningstjänst. Beträffande flygräddningstjänsten finns bestämmelser bl.a. i luftfartsförordningen (2010:770). Med stöd av ett bemyndigande i förordningen har Transportstyrelsen utfärdat föreskrifter och allmänna råd (2015:51) om alarmeringstjänst och flygräddningstjänst. Vad gäller sjöräddningstjänsten saknas det dock ett sådant bemyndigande och det finns därmed inte heller några närmare föreskrifter på området.

För sjöräddning saknas ett effektivt instrument (i praktiken en sjöräddningsföreskrift) som grund för tillsynen, trots att Transportstyrelsen under lång tid efterfrågat ett bemyndigande från regeringen att få utfärda sådana föreskrifter. Haverikommissionen anser att det är angeläget att sådana föreskrifter kan utfärdas, och att tillsynen över sjö- respektive flygräddningstjänst därmed kan bli mer enhetlig. Regeringen bör därför ge Transportstyrelsen ett sådant bemyndigande.

Transportstyrelsen har även anmärkt på bristande rapportering av tillfällen då helikopter saknats och konstaterat att antalet tillfällen betydligt överstiger antalet skrivna rapporter.

Sjöfartsverket är skyldigt att rapportera avvikelser som påverkar flygsäkerheten till Transportstyrelsen inom sju dagar. Med anledning av Transportstyrelsens tillsynsåtgärder har Sjöfartsverket tagit fram kriterier för i vilka situationer ett stillestånd vid helikopterbaserna kan anses påverka flygsäkerheten i en omfattning som innebär att målsättningen för verksamheten inte kan uppfyllas. En rutin har införts vid sjö- och flygräddningscentralen (JRCC) för hur detta ska dokumenteras och när anmälan ska göras till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen har accepterat de vidtagna åtgärderna.

4. UTLÅTANDE

Utgångspunkten för den här utredningen har varit fem enskilda händelser. I anslutning till dessa fem händelser har det visat sig att SAR-helikoptrar haft begränsningar som gjort att de inte varit tillgängliga vid 13 tillfällen. Detta har påverkat genomförandet av räddningsinsatser i olika omfattning, likväl som beredskapen för sjö- och flygräddning.

Den tillsyn som Transportstyrelsen utövar över SAR-verksamheten har en tydlig tyngdpunkt på flygräddningstjänsten. Frånvaron av föreskrifter för sjöräddningstjänsten försvårar tillsynsuppgiften, begränsar tillsynens effektivitet och minskar möjligheten till ett enhetligt synsätt på sjö- respektive flygräddning.

Utredningen visar att Sjöfartsverkets helikopterverksamhet är underdimensionerad i förhållande till ambitionen att tillhandahålla SAR-helikoptrar på fem baser i landet dygnet runt. Med nuvarande antal helikoptrar (sju) och det underhåll som genomförs av helikoptrarna finns det inte ens teoretiska möjligheter att löpande upprätthålla beredskapen på fem baser samtidigt. Vägs även behovet av utbildning in försämras förutsättningarna ytterligare och man kan konstatera att även antalet besättningar är för lågt.

Vissa av de omständigheter som har bidragit till begränsningar av helikoptrarnas tillgänglighet skulle kunna påverkas av Sjöfartsverket. Det handlar bl.a. om att bättre planera övningar, sätta samman besättningar och undvika alltför långa tider av flyguppehåll.

Det system för riskbedömningar, ORM, som Sjöfartsverket använder är i första hand ett dialogverktyg i flygsäkerhetsarbetet. Det bör dock inte hindra att uppgifter från riskbedömningarna skulle kunna användas för bättre planering, uppföljning och analys av beredskapen för sjö- och flygräddning. En förutsättning för det är att verket finner ett sätt att använda ORM-blanketterna, eller delar av dem, som är förenligt med ett tillräckligt bra skydd för enskilda medarbetares personliga integritet.

Utredningen visar även att en rad omständigheter lett till att en i vissa avseenden djup konflikt uppstått inom Sjöfartsverket mellan arbetsgivaren och arbetstagarna, vilket påverkat säkerhetsklimatet och möjligen skadat säkerhetskulturen. Konflikten har också påverkat flygberedskapen negativt.

Situationen har förvärrats av brister i lagstiftningen om offentlighet och sekretess som i sin tur beror på att Regeringskansliet inte i tillräcklig omfattning analyserat nya EU-regler på luftfartsområdet och inte, på ett tidigare stadium, vidtagit de lagstiftningsåtgärder som behövts. Den flygande personalens integritetsskydd har därigenom kommit att bli lägre än inom någon annan luftfartsverksamhet, vilket ytterligare har bidragit till att skada säkerhetsklimatet.

5. SÄKERHETSREKOMMENDATIONER

Det pågår ett arbete inom Sjöfartsverket med att förbättra arbetsklimatet inom helikopterverksamheten och att förbättra rapportering av drifts-stopp till tillsynsmyndigheten. Vidare har Transportstyrelsen påbörjat en analys av säkerhetskulturen inom verksamheten. Haverikommissionen avstår därför från att lämna några säkerhetsrekommendationer i dessa avseenden.

I övrigt lämnar haverikommissionen följande säkerhetsrekommendationer.

Regeringen rekommenderas att:

- I förordning bemyndiga Transportstyrelsen att utfärda föreskrifter avseende sjöräddningstjänst. (RO 2019:01 R1)
- Se över sekretesskyddet för information på luftfartygs ljud- och färdregistratorer (CVR- och FDR-data) inom statsluftfarten i syfte att säkerställa att den flygande personalen omfattas av motsvarande integritetsskydd som personal inom civil luftfart. (RO 2019:01 R2)
- Genomföra en översyn av behovet av helikoptrar för Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningsverksamhet. Översynen bör bl.a. avse antalet helikoptrar, det valda underhållskonceptets påverkan på helikoptrarnas tillgänglighet och bemanningsnivån. Syftet bör vara att säkerställa att Sjöfartsverkets helikopterverksamhet är dimensionerad på ett tillfredsställande sätt i förhållande till behovet av flygande enheter för såväl civil som militär sjö- och flygräddningstjänst. (RO 2019:01 R3)

Regeringskansliet rekommenderas att:

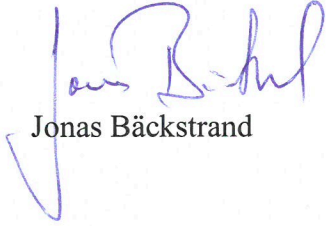
- Vidta åtgärder i syfte att bättre kunna analysera framtida EU-instrument på luftfartsområdet och bedöma behovet av kompletterande bestämmelser i lag eller förordning. (RO 2019:01 R4)

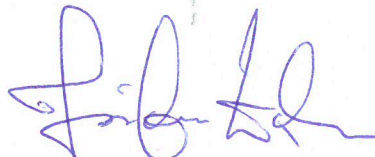
Sjöfartsverket rekommenderas att:

- Vidta åtgärder för att minska begränsningarna av helikoptrarnas tillgänglighet som beror på t.ex. alltför långa tider av flyguppehåll och på hur verket planerar övningar och sätter samman besättningar. (RO 2019:01 R5)
- Överväga möjligheten att spara de s.k. ORM-blanketterna, eller delar av dem, på ett sådant sätt att de kan användas för bättre planering, uppföljning och analys av beredskapen för sjö- och flygräddning, samtidigt som skyddet för enskilda medarbetares personliga integritet värnas. (RO 2019:01 R6)

SHK emotser besked **senast den 29 april 2019** om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av de rekommendationer som har lämnats i rapporten.

På haverikommissionens vägnar


Jonas Bäckstrand


Jörgen Zachau