

Den senaste versionen av styrande och stödjande dokument finns på Transporten, utskrivet dokument är endast giltigt vid utskriftstillfället

Upprättad av
Mathias Elofsson
Sjö- och luftfart
Stab

Flygsäkerhetsprogram för Sverige

”Hur hänger allt flygsäkerhetsarbete ihop egentligen?”

Datum
2023-05-12Version
01.00

Den senaste versionen av styrande och stödjande dokument finns på
Transporten, utskrivet dokument är endast giltigt vid utskriftstillfället

Dnr/Beteckning
TSG 2023-3621**Versionshistorik**

Version	Datum	Beskrivning	Ansvarig
00.01	2023-05-09	Utkast till nytt dokument som ersätter tidigare version TSG 2016-776	Mathias Elofsson
01.00	2023-05-12	Fastställd version	Gunnar Ljungberg

Innehåll

1	INLEDNING	4
2	SVERIGES FLYGSÄKERHETSMÅL	5
2.1	Flygsäkerhetsmål och rättsliga ramar	5
2.2	Fördelning av uppgifter, ansvar och befogenheter för flygsäkerhetsprogrammet	8
2.3	Utredning av olyckor och incidenter.....	10
2.4	Ingripande åtgärder	12
3	SÄKERHETSLEDNINGSSYSTEM	13
3.1	Säkerhetsledningssystem hos verksamhetsutövarna	13
3.2	Godkännande av verksamhetsutövarnas säkerhetsmålsättningar.....	14
4	TILLSTÅNDSPRÖVNING, TILLSYN OCH ANALYS	15
4.1	Tillståndsprövning	15
4.2	Tillsyn	15
4.3	Insamling, statistikuttag och analys av säkerhetsdata.....	17
5	UTBILDNING OCH KOMMUNIKATION	18
5.1	Intern utbildning, kommunikation och spridning av säkerhetsinformation	18
5.2	Extern utbildning, kommunikation och spridning av säkerhetsinformation	19
5.2.1	Branschseminarier.....	19
5.2.2	Informationsutskick.....	20

1 Inledning

Flygsäkerhetsprogrammet, SSP, är ett styrande dokument på övergripande nivå som ingår i kvalitetsledningssystemet för avdelning Sjö- och luftfart på Transportstyrelsen. Sverige har genom tillträdet till Chicagokonventionen och som medlemsland i den Internationella civila luftfartsorganisationen ICAO (International Civil Aviation Organization) åtagit sig att ta fram ett flygsäkerhetsprogram. Sedan 2018 finns dessutom bindande krav i förordning (EU) 2018/1139 för medlemsstater att formulera ett SSP och SPAS, samt att följa EPAS.

Programmets syfte och målgrupper

Flygsäkerhetsprogrammet visar hur de olika delarna av Sveriges flygsäkerhetsarbete samverkar. Syftet med programmet är att på ett strukturerat sätt visa hur flygsäkerhetsarbetet bedrivs i Sverige och hur vi ständigt förbättrar arbetet. Programmet kan också användas som ett hjälpmedel och som ett underlag för målnedbrytning och verksamhetsplanering och för flygsäkerhetsrelaterad verksamhetsuppföljning.

Målgruppen för detta dokument är i första hand all personal inklusive chefer som arbetar med flygsäkerhet och luftfartsskydd. Dokumentet kan också användas internt och externt för att ge en beskrivning och introduktion till hur Transportstyrelsens säkerhetsarbete inom luftfarten fungerar.

Programmet omfattar de verksamheter som beskrivs i bilagorna 1, 6, 8, 11, 13, 14 och 19¹ till Chicagokonventionen och är uppbyggt med en kapitelindelning som överensstämmer med den struktur som ICAO föreslagit i Annex 19 till Chicagokonventionen.

Inom ICAO omfattar begreppet flygsäkerhetsprogram inte luftfartsskydd (security) men i detta dokument ingår även området luftfartsskydd i tillämpliga delar.

Grundförordningen (EU) 2018/1139, som är ramverket för reglering av civil luftfart inom EU, anger att varje stat ska upprätta ett SSP och en nationell flygsäkerhetsplan (SPAS). Den senare är en åtgärdsplan för att komma till rätta med brister i flygsäkerheten och den ska uppdateras årligen samt ta hänsyn till de åtgärder som finns i den årliga flygsäkerhetsplanen på EU-nivå (EPAS).

¹ Annex 1 - Personnel Licensing, Annex 6 - Operation of Aircraft, Annex 8 - Airworthiness of Aircraft, Annex 11 - Air Traffic Services etc., Annex 13 - Aircraft Accident and Incident Investigation, Annex 14 - Aerodromes, Annex 19 - Safety Management.

På EU-nivå har Europeiska kommissionen tagit initiativ till en gemensam strategi för hur luftfartssäkerheten ska regleras och förbättras inom unionen². De delar av flygsäkerhetsarbetet (t.ex. regelutveckling) som EU:s medlemsstater gör gemensamt via de europeiska institutionerna (Rådet, Parlamentet och Kommissionen) beskrivs i ett säkerhetsprogram ”EASP” European Aviation Safety Programme för EU som publicerats av Kommissionen³). Dessa dokument utgör ett komplement till detta nationella flygsäkerhetsprogram. EASA har sedan många år, tillsammans med medlemsstaterna och andra organisationer, publicerat åtgärdsplaner på EU-nivå (European Plan for Aviation Safety⁴) för gemensamt identifierade problem med respektive åtgärder. Den senaste utgåvan gäller för perioden 2023-2025⁵.

2 Sveriges flygsäkerhetsmål

2.1 Flygsäkerhetsmål och rättsliga ramar

I propositionen 2008/09:93 ”Mål för framtidens resor och transporter” fastställs de transportpolitiska målen och därigenom på en övergripande nivå de flygsäkerhetsmål och flygsäkerhetsstandarder som ska gälla i Sverige. I propositionen anges att

”Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.”

Detta övergripande mål ska nås genom att tillgängligheten säkerställs, utan att andra värden som miljö, hälsa och säkerhet äventyras. Det övergripande målet bryts ner i två olika delmål, ett funktionsmål (tillgänglighet) och ett hänsynsmål (säkerhet, miljö och hälsa).

² Kommissionen publicerade i slutet av 2011 ett meddelande som innehåller en målformulering för hur flygsäkerheten ska utvecklas inom EU på längre sikt. Meddelandet innehåller flera åtgärds punkter på kort sikt och finns på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0670:FIN:EN:PDF>

³ Programmet finns på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011ISC1261:EN:NOT>

⁴ Dokumentet uppdateras årligen och finns på [http://www.easa.europa.eu/sms/docs/European%20Aviation%20Safety%20Plan%20\(2013-2016\)%20-v1.0%20Final.pdf](http://www.easa.europa.eu/sms/docs/European%20Aviation%20Safety%20Plan%20(2013-2016)%20-v1.0%20Final.pdf)

⁵ EASA publishes 12th edition of European Plan for Aviation Safety | EASA (europa.eu)

Funktionsmålet är följande: *”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.”*

Hänsynsmålet är följande: *”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och att ökad hälsa uppnås.”*

Till funktions- och hänsynsmålet finns ett antal preciseringar och delmål. Inom hänsynsmålet finns ett konkret delmål för flygsäkerheten⁶ nämligen att *”Antalet omkomna till följd av trafikolyckor inom vägtrafiken, sjöfarten respektive luftfarten ska halveras till år 2030 och antalet allvarligt skadade inom respektive trafikslag ska till år 2030 minska med minst 25 procent.”* (Utgångsvärdet för etappmålet om trafiksäkerhet utgörs av ett medelvärde av utfallet åren 2017, 2018 och 2019.)

Riksdagen och regeringen har dessutom specificerat att för att uppfylla hänsynsmålet bör Sverige även i fortsättningen prioritera säkerheten inom luftfarten och aktivt delta i det internationella samarbetet på flygsäkerhets- och luftfartsskyddsområdena samt att utvidgningen av EASA:s behörighet bör leda till en högre och jämnare flygsäkerhetsnivå i Europa. Målen ska nås genom att säkerhetsarbetet fortsatt måste prioritera att utforma ett transportsystem så att allvarliga flygolyckor förebyggs samt genom ett intensifierat engagemang i det internationella flygsäkerhetsarbetet. Samordning av resurser och uppföljning av genomförande samt återkoppling av internationella erfarenheter till en nationell nivå är också några angelägna områden för att ytterligare förbättra flygsäkerheten.

Regeringens mål har kompletterats med Transportstyrelsens egna utvecklingsmål som är direkt kopplade till hur verksamheten ska bidra till att uppfylla regeringens och riksdagens mål. Transportstyrelsens utvecklingsmål är följande:

- Våra regler är tidsenliga och möjliggör samhällets utveckling.
- Vi har förmåga att möta teknikutvecklingen i transportsystemet.
- Vi har säkra digitala lösningar som möter samhällets behov.

⁶ Mål för transportpolitiken - Regeringen.se

- Vi bidrar till hållbara transporter.

För vart och ett av utvecklingsmålen har myndigheten formulerat strategier som beskriver på vilket sätt vi ska arbeta för att med framgång uppnå målen. Strategierna tar sin utgångspunkt i en bild av omvärlden och omvärldsförändringarna i relation till var vi som myndighet befinner oss i vårt sätt att arbeta. Till strategierna tas aktiviteter fram som finns i verksamhetsplanen för respektive avdelning.

Transportstyrelsens myndighetsutövning inom luftfartsområdet ska dessutom hela tiden syfta till att utveckla tillståndshavarnas säkerhetskultur.

Regelarbete

Av proposition 2008/09:93 framgår att angelägna arbetsområden för att uppnå de flygsäkerhetsmässiga målen är ett intensifierat engagemang i det internationella flygsäkerhetsarbetet, samordning av resurser och uppföljning av genomförande samt återkoppling av internationella erfarenheter till en nationell nivå.

Utvecklingen av det flygsäkerhetsrelaterade regelverket sker dels genom deltagande i det internationella regelarbetet med flygsäkerhetsregler och dels genom att vi följer den nationella regelutvecklingsplanen. Det internationella regelarbetet har mycket stor påverkan på gällande och kommande regelverk, i synnerhet för den kommersiella svenska flygbranschen. Deltagandet i detta arbete måste därför prioriteras. Detta arbete sker främst inom EU och ICAO. Regelutveckling för kommande år planeras i samband med verksamhetsplaneringen. Respektive sakenhet ansvarar för regelutvecklingen inom sitt sakområde och att behov av regelutveckling förs upp på föreskriftplanen.

Utvecklingen av nationella regler görs av riksdagen, regeringen och Transportstyrelsen. Transportstyrelsens utveckling av myndighetsregler sker enligt Transportstyrelsens föreskriftsprocess som är beskriven i rutinbeskrivning för processen Ta fram föreskrifter.

Regleringen på luftfartsområdet är till allra största del EU-rättslig. Den nationella regelutvecklingen på luftfartsområdet sker därför inom ramen för den EU-rättsliga regleringen beroende på om regelgivningskompetensen ligger kvar hos EU:s medlemsstater eller om den har tagits över av EU.⁷ När Transportstyrelsen meddelar föreskrifter ska även, enligt 12 kap. 5 §

⁷ Det bör noteras att luftfartsskyddet styrs av förordning (EG) nr 300/2008. Den regelgivningskompetens som ligger kvar hos medlemsstaterna rörande luftfartsskyddet är hänförlig till krav på strängare åtgärder som i sin tur ska grundas på en riskbedömning.

luftfartsförordningen (2010:770), de normer som ICAO fastställer iakttas. Detta innebär att standarderna i bilagorna till Chicagokonventionen ska föras in i Sverige om det inte finns goda och dokumenterade skäl till att ha avvikelser. Om det finns gällande EU-bestämmelser eller EU-bestämmelser under framtagning som avviker från ICAO-standarder, kan detta exempelvis vara skäl för att inte införa standarderna. För att Sverige ska kunna uppfylla de flygsäkerhetsmässiga målen bör ICAO-standarder vara införda nationellt när de ska börja tillämpas enligt ICAO, under förutsättning att detta är möjligt med hänsyn till EU-rätten.

2.2 Fördelning av uppgifter, ansvar och befogenheter för flygsäkerhetsprogrammet

Enligt förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen är Transportstyrelsens huvuduppgifter att svara för regelgivning, tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning inom transportområdet. Transportstyrelsen ska också verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem. I instruktionen anges att Transportstyrelsens tillsyn ska, i enlighet med de föreskrifter som gäller för varje område, utövas över den civila luftfarten, särskilt flygsäkerheten och luftfartsskyddet. Dessutom ska Transportstyrelsen inom sitt ansvarsområde fullgöra uppgifter enligt EU-rättsakter och andra internationella överenskommelser.

I kapitel 2.1 ovan anges de av riksdagen och regeringen fastställda säkerhetsmål och som Transportstyrelsen ytterligare har preciserat i vissa fall.

Fastställande av SSP Sverige

Av Transportstyrelsens instruktion ovan följer därmed bland annat att myndigheten ska verka för att de transportpolitiska målen uppfylls samt att Transportstyrelsen ska bidra till ett säkert transportsystem. Dessutom framgår att myndigheten ska fullgöra uppgifter enligt de överenskommelser som Sverige ingått, exempelvis Chicagokonventionen, vilket bl.a. innebär att det åligger Transportstyrelsen att ta fram ett flygsäkerhetsprogram (SSP) enligt de åtaganden som åligger varje medlemsstat i ICAO. För att säkerställa att flygsäkerhetsmålen uppnås och att flygsäkerhetsstandarderna följs, har Transportstyrelsen bland annat etablerat SSP Sverige och därigenom presenteras myndighetens ambitioner och inriktning vad gäller flygsäkerhetsarbetet. Utfall presenteras i den årliga säkerhetsöversikten för luftfart och sjöfart.

Ansvar och delegeringar

Ansvar för genomförande och uppföljning av programmet inom de olika tillsynsområdena är beskrivna i arbetsordningar för Transportstyrelsen, avdelning sjö- och luftfart samt resp. enhet inom avdelning sjö- och luftfart. Genomförande av olika uppgifter beskrivs i gällande verksamhetsplan och utförs enligt gällande styrande och stödjande dokument. Ansvariga för att upprätthålla, utveckla och utvärdera SSP utses av sjö- och luftfartsdirektören.

Aktiviteter och åtgärder som genomförs för att förbättra flygsäkerheten återfinns i den nationella flygsäkerhetsplanen (TSG 2022-4074). Arbetet med flygsäkerhetsplanen beskrivs i en särskild rutinbeskrivning (TSG 2023-1764).

Transportstyrelsens verksamhet avseende tillsyn, tillståndsprövning och registerhållning finansieras genom avgifter direkt mot berörda verksamhetsutövare.

För varje avgift finns en motprestation mot tillståndshavaren och avgiften speglar kostnaden för att tillhandahålla tillsyn, tillståndsprövning och registerhållning. Avgiftsuttaget motsvarar således myndighetens kostnader för att bedriva verksamheten. En del av luftfartsområdet finansieras via skatteanslag. Motprestationen för skatteanslaget är bland annat regelarbete och övriga myndighetsuppgifter.

Utvärdering och utveckling av SSP Sverige

Myndighetens flygsäkerhetsarbete ska utvärderas regelbundet och vid behov revideras. Resultatet av utvärderingarna används för att vidareutveckla myndighetens flygsäkerhetsarbete.

Flygsäkerhetsprogrammet har implementerats i myndighetens verksamhet genom styrande och stödjande dokument i avdelning sjö- och luftfarts kvalitetsledningssystem, däribland den nationella flygsäkerhetsplanen. Tillämpningen av styrande och stödjande dokument granskas och utvärderas i huvudsak genom interna förbättringsrevisioner som genomförs regelbundet i hela verksamheten. Dessutom kan samtliga medarbetare på avdelning sjö- och luftfart uppmärksamma och rapportera brister och möjliga förbättringar i myndighetens flygsäkerhetsarbete i Förslagslådan som är avdelning sjö- och luftfarts system för rapportering och hantering av avvikelser och förbättringsförslag. Avvikelse och förbättringsförslag som har identifierats vid interna förbättringsrevisioner eller har rapporterats i Förslagslådan hanteras inom den enhet/sektion som ansvarar för berört sakområde.

Utvärdering görs också för att se om flygsäkerhetsmålen har uppnåtts och sker genom den årliga säkerhetsöversikten för luftfart och sjöfart. Denna utvärdering görs med hänsyn tagen till de dokumenterade flygsäkerhetsutfallen, de interna förbättringsrevisionerna samt den samlade information som myndigheten har inom sina verksamhetsområden: tillsynserfarenheter, händelserapporter, utförda analyser, marknadens omfattning och utvecklingstrender, resursåtgång för de olika delarna av vår verksamhet (t.ex. via tidredovisningen), nya internationella åtaganden etc.

Ytterligare källor till utvärdering av SSP Sverige fås genom den tillsyn (standardisering) Transportstyrelsen är underkastad från t.ex. ICAO, EASA och Europeiska kommissionen.

2.3 Utredning av olyckor och incidenter

Enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 om utredning och förebyggande av olyckor och tillbud inom civil luftfart ska alla olyckor eller allvarliga tillbud som inbegriper andra luftfartyg än de som anges i bilaga II till EU-förordning 216/2008 utredas. I artikel 5.4 i EU-förordning 996/2010 anges att säkerhetsutredningarna inte i något fall får gälla fördelning av skuld eller ansvar och att utredningarna ska vara oberoende och skilda från rättsliga eller administrativa förfaranden. Det enda syftet med utredningarna är att förhindra framtida olyckor och tillbud.

EU-förordning 996/2010 kompletteras med den svenska lagen (1990:712) och förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor. Den svenska kompletterande lagstiftningen ska tillämpas i de fall EU-bestämmelserna möjliggör detta.

Enligt lagen om undersökning av olyckor ska en luftfartsolycka undersökas om

- någon har avlidit eller blivit allvarligt skadad,
- luftfartyget eller egendom som inte transporterats med luftfartyget har fått betydande skador,
- omfattande skador har uppstått i miljön, eller
- luftfartyget är oåtkomligt eller har försvunnit vid flygning

Ett tillbud till en luftfartsolycka ska undersökas om

- tillbudet har inneburit allvarlig fara för att en olycka skulle inträffa, eller tillbudet tyder på väsentligt fel hos luftfartyget eller andra väsentliga brister i säkerhetskänslighet.

Enligt artikel 4 i EU-förordning 996/2010 ska utredningsmyndigheten ha kompetens att genomföra en oberoende fullständig säkerhetsutredning antingen på egen hand eller tillsammans med andra utredningsmyndigheter. Dessutom ska utredningsmyndigheten i sin verksamhet vara oberoende från varje part vars intressen eller uppdrag skulle kunna råka i konflikt med myndighetens uppgifter eller påverka dess objektivitet.

Utredningsmyndigheten får inte heller i samband med en utredning varken be eller ta emot instruktioner från någon och myndigheten ska ha oinskränkt befogenhet att bestämma hur utredningen ska genomföras.

I Sverige är den oberoende olycksutredningsmyndigheten Statens Haverikommission (SHK). SHK:s undersökningar genomförs enligt EU-förordning 996/2010 samt lagen (1990:712) och förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor. Genom lagstiftningen har bestämmelserna i bilaga 13 till Chicagokonventionen införts i svensk rätt.

Om SHK beslutar att inte undersöka en olycka eller ett tillbud, kan Transportstyrelsen i vissa fall utreda händelsen i enlighet med lagen om undersökning av olyckor under förutsättning att olyckan eller det allvarliga tillbudet inte ska undersökas enligt EU-förordning 996/2010. SHK kan i dessa fall också delegera till en utomstående part att utreda.

Transportstyrelsen har som tillsynsmyndighet för flygsäkerheten att självständigt ta ställning till de rekommendationer som SHK lägger fram i sina utredningar. Transportstyrelsen kan också besluta om andra flygsäkerhetsåtgärder med anledning av en olycka än de som föreslagits av SHK. Sådana åtgärder kan vara tillsynsinsatser eller certifikatåtgärder eller att anmäla händelsen till åtal. Syftet med dessa åtgärder är att främja flygsäkerheten och att uppfylla de krav som lagstiftningen ställer. I sjö- och luftfartsavdelningens ledningssystem finns en rutinbeskrivning för hantering av haverier som utreds av SHK.

Den svenska luftfarten präglas av en god rapporteringskultur inom de flesta verksamhetsområdena och rapporteringen är en väsentlig del av kvalitets- och säkerhetsarbetet. Rapporteringen styrs av Förordning (EU) 376/2014. Transportstyrelsen arbetar med denna information som ett viktigt underlag i tillsyns- och analysverksamheten. Ett av målen är att identifiera problemområden och återföra dessa i flygsäkerhetsarbetet. Transportstyrelsen, liksom SHK, har också tillgång till den information som lagts in i ECCAIRS⁸.

⁸ ECCAIRS är ett system och en databas för att samla in och lagra information om flygsäkerhetshändelser i Europa. Det grundas på direktivet om händelserapportering 2003/42/EC.

2.4 Ingripande åtgärder

Transportstyrelsen strävar efter en kultur som främjar ett positivt flygsäkerhetsarbete som präglas av öppenhet och förtroende mellan alla inblandade. Den principiella inriktningen är att säkerställa att såväl myndigheten, tillståndshavare som andra verksamhetsutövare drar maximal lärdom av inträffade händelser och undviker att fördela skuld. Syftet är att arbeta för att utveckla en rättvisekultur vilket definieras i Förordning (EU) 376/2014. En myndighet får enligt 10 kap. 15 § luftfartsförordningen (2010:770) inte inleda andra rättsliga förfaranden (exempelvis administrativa åtgärder) som gäller oöverlagda eller oavsiktliga lagöverträdelser som myndigheten får kännedom om endast på grund av att de rapporterats inom ramen för den obligatoriska händelserapporteringen. Detta förhindrar inte att avvikelser som beror på avsiktliga överträdelser eller grov oaktsamhet ska beivras på olika sätt. Det finns en rutinbeskrivning vid anmälan för åtalsprövning⁹. Det finns dock inget krav för Transportstyrelsens avdelning Sjö- och luftfart att göra anmälan för åtalsprövning. För att dömas till brottslig gärning krävs normalt att individen vidtagit en gärning uppsåtligen.

De ingripande åtgärder som Transportstyrelsen har till sitt förfogande är

- Åtalsanmälan
- Förelägganden och viten
- Begränsning, tillfälligt upphävande eller återkallande av tillstånd, certifikat eller godkännande
- Förbjuda eller hindra ett luftfartyg från att avgå.
- Vid särskilda fall begära hjälp av Kronofogdemyndigheten för handräckning.

Därutöver kan Transportstyrelsen för tillståndshavare som endast omfattas av svensk lagstiftning:

- Ansöka hos domstol om varning av certifikatinnehavare
- Ansöka hos domstol om återkallelse av certifikat.

⁹ Rutinbeskrivning för anmälan för åtalsprövning (TSG 2013-476)

3 Säkerhetsledningssystem

3.1 Säkerhetsledningssystem hos verksamhetsutövarna

Luftfartsverksamhet innehåller risker. För att kunna bedriva en säker verksamhet måste riskerna identifieras och antingen elimineras eller minimeras till en acceptabel nivå. Detta sker i första hand på utövande nivå, d.v.s. av tillståndshavarna och verksamhetsutövarna. För att säkerställa att detta sker innehåller regelverken krav på att tillståndshavarna har system för att hantera sina risker, att de kan visa att åtgärderna är effektiva och att de är kompetenta i sin riskhantering. Sådana ledningssystem kallas vanligen SMS (Safety Management Systems) och bör vara integrerade i företagens generella ledningssystem enligt krav i tillämpliga EU-förordningar.

Ett SMS ska

- identifiera faror genom ett fungerande rapporteringssystem
- garantera att åtgärder vidtas som är nödvändiga för att hålla säkerheten på en acceptabel nivå
- säkerställa att den uppnådda flygsäkerheten ständigt övervakas och utvärderas gentemot de satta målen
- sikta på att ständigt höja den allmänna flygsäkerheten
- ligga direkt under den högsta ledningens ansvar, vem som gör vad ska vara tydligt.¹⁰

EASA har på sin hemsida samlat information som ger en god bild av vad som avses med SMS, se <http://www.easa.europa.eu/sms>

Granskning av tillståndshavarnas säkerhetsledningssystem (SMS) och kvalitetssystem ingår i myndighetens normala tillståndsgivnings- och tillsynsarbete. En internationellt sammansatt grupp ISMCG har utvecklat metoder och rådgivande material för att stödja denna standard för att underlätta dess tillämpning. Materialet finns tillgängligt på internet¹¹. EASA har sedan gjort anpassningar av dessa för europeiska förhållanden.

¹⁰ http://www.icao.int/anb/safetymanagement/DOC_9859_FULL_EN.pdf , kapitel 6.5.

¹¹ [http://www.skybrary.aero/index.php/Safety_Management_International_Collaboration_Group_\(SM_ICG\)](http://www.skybrary.aero/index.php/Safety_Management_International_Collaboration_Group_(SM_ICG))

3.2 Godkännande av verksamhetsutövarnas säkerhetsmålsättningar

I enlighet med SMS-kraven ska tillståndshavarna etablera egna mål för sin verksamhet. Myndighetens tillsyn ska säkra att tillståndshavaren ständigt utvärderar sin säkerhet gentemot de egna målen. Tillståndshavarens egna analyser ska därmed ge insikter om den egna verksamheten för att kunna bibehålla flygsäkerheten och även höja den.

Säkerhetsnivåerna för en tillståndshavare kan baseras på säkerhetsindikatorer (safety performance indicators, SPI) och utvecklingen av dessa över tid. Där det är lämpligt uttrycks dessa mål (safety performance targets, SPT) kvantitativt och i övriga fall i kvalitativa termer. Om en viss bransch etablerar indikatorer som är gemensamma för många företag, ökar möjligheterna till benchmarking för att förbättra flygsäkerheten. Transportstyrelsen bör underlätta detta arbete genom att informera och påverka vid seminarier etc.

Myndighetens tillsyn av säkerhetsledningssystem utvecklas kontinuerligt och harmoniseras båda mellan olika tillsynsområden liksom med omgivande länder.

Transportstyrelsens interna nyckeltal för mätning av säkerhetsutveckling

Riktlinjen för tillsyn (TSG 2021-2152) och vägledningen för tillsyn (TSG 2021-2154) anger tillsammans med rutinbeskrivningen för avdelning sjö- och luftfarts analysverksamhet (TSG 2014-1922) inriktningen för arbetet med säkerhetsnyckeltal och tillhörande målsättningar. Avdelningen har etablerat övergripande säkerhetsnyckeltal, och ytterligare nyckeltal finns inom enskilda tillsynsområden. Dessutom finns 8-10 europeiska gemensamma säkerhetsnyckeltal framtagna som medlemsstaterna förväntas följa.

Avdelning Sjö- och luftfart utvärderar årligen de övergripande säkerhetsnyckeltalen och ytterligare nyckeltal inom enskilda tillsynsområden utvecklas kontinuerligt för att förbättra mätningen av säkerhetsutvecklingen.

4 Tillståndsprovning, tillsyn och analys

4.1 Tillståndsprovning

I regelverken finns beskrivet vilka verksamheter som är tillståndspliktiga. Förutom att en viss verksamhet ska ha myndighetens tillstånd för att få bedrivas kan det även vara så att den utrustning eller de system som ska användas måste ha ett godkännande. Den personal som ska använda eller underhålla utrustningen måste i flera fall ha en speciell utbildning och uppfylla vissa kompetenskrav. Tillståndskrav finns ofta även för skolor som ska utbilda personal för säkerhetskritiska roller. De detaljerade reglerna för organisationer, t.ex. flygföretag, som ska bedriva verksamhet, för materielen och för personerna finns i det samlade regelverket för luftfart.

Transportstyrelsen utfärdar, efter ansökan och granskning, tillstånd till dem som visat sig uppfylla kraven. Tillstånd utfärdas på viss tid eller tills vidare beroende på vad som anges i respektive regelverk. För granskning utgår normalt en avgift som ska täcka myndighetens insatser och kostnader för granskningen, se kapitel 1.2. Närmare anvisningar om avgifter publiceras i Transportstyrelsens författningssamling. Detaljerade rutiner för hur ansökningar om tillstånd ska prövas finns i avdelning sjö- och luftfarts ledningssystem för varje verksamhetsområde.

4.2 Tillsyn

Ett aktivt flygsäkerhetsarbete förutsätter att tillståndsprovningen följs upp av tillsyn där Transportstyrelsen kontinuerligt säkerställer att de villkor som var uppfyllda vid tidpunkten för tillståndsprovningen fortsätter att vara uppfyllda.

Många av de krav som finns på verksamhetsutövarna kan dock inte granskas innan verksamheten varit i drift en tid. Det gäller speciellt de krav som finns på säkerhetsledningssystem. Det kan t.ex. röra verksamhetsutövarens interna revisioner och att utövaren har en aktiv rapportering av luftfartshändelser och utför ett aktivt arbete med att finna faror i verksamheten och vidta åtgärder mot dessa. För att kunna se att detta fungerar arbetar Transportstyrelsen med flera informationskanaler och verktyg, exempelvis

- egen insamling av data från tillsynsaktiviteter, planlagda och oanmälda
- händelserapporter, information från haveriutredningar eller andra utredningar

- information som kommer myndigheten tillhanda på andra sätt

Transportstyrelsens tillsyn utgår från följande dokument:

- Processbeskrivning för Utöva tillsyn (TSG 2021-2153)
- Riktlinje för tillsyn (TSG 2021-2152)
- Vägledning för tillsyn (TSG 2021-2154)

Dessa dokument omsätts till rutinbeskrivningar för tillsyn inom respektive sakområde.

Tillsynsverksamhetens omfattning och inriktning framgår av tillsynsplanen för resp. kategori tillståndshavare. Tillsynsplanerna ska vara riskbaserade och utformas på ett effektivt sätt så att myndighetens resurser används på det sätt som bäst styr mot de transportpolitiska målen.

Om det genom Transportstyrelsens tillsyn eller andra källor upptäcks att villkoren för ett tillstånd inte är uppfyllda, ska myndigheten genast inleda en process som syftar till att förmå tillståndshavaren att rätta till missförhållandena. Det framgår i rutinbeskrivningen för tillsyn av resp. kategori av tillståndshavare. Transportstyrelsen kan också vidta ingripande åtgärder, se kapitel 2.4.

Sjö- och luftfartsavdelningen använder informationen ovan samt resultatet av utförd tillsyn för att anpassa tillsynsplaner och fokusområden. Med anledning av antingen en stor mängd rapporter från en tillståndshavare, eller grupp av sådana, eller frånvaro av rapporter från en tillståndshavare, kan avdelning sjö- och luftfart ta initiativ till olika typer av mer djupgående analyser och/eller tillsynsåtgärder. Andra fakta som kan påverka tillsynsbehovet kan vara de analyser som görs över avvikelser vid tidigare tillsyner, med hänsyn tagen till allvarlighetsgraden hos avvikelserna. Det kan leda till beslut om en temainspektion av ett problemområde eller till att vissa tillståndshavare granskas mera medan andra tillståndshavare granskas i mindre omfattning.

Om risker uppmärksammas som ligger utanför Transportstyrelsens uppdrag som nationell tillsynsmyndighet rapporteras detta vidare till berörd nationell myndighet och/eller EASA.

Tillsynsbehoven bedöms mot bakgrund av den befintliga mängden tillståndshavare och den komplexitet verksamheten har, tillståndshavarnas erfarenhet, förmåga och ekonomiska stabilitet, regeländringar, etc. Alla variationer av tillsynsomfattningen ska ske med hänsyn tagen till eventuella krav om tillsynsfrekvens och krav på omfattning i respektive regelverk.

4.3 Insamling, statistikuttag och analys av säkerhetsdata

Enligt regelverket är verksamhetsutövare och vissa utpekade personkategorier skyldiga att rapportera händelser, vilket framgår av Förordning (EU) 376/2014 och för allmänflyg TSFS 2017:75. Alla händelser som har, eller kunde ha, påverkat flygsäkerheten ska rapporteras. Det finns även krav att rapportera händelser som inte har en direkt påverkan på flygsäkerheten men som har en inverkan på luftfartsskyddet.

För att kunna göra analyser är det nödvändigt att gemensamma begrepp och datastrukturer används. Det är dessutom av stor vikt att komma överens med omkringliggande stater, EASA och EUROCONTROL om gemensam ansats för flygsäkerhetsinformation eftersom trender som myndigheten vill följa endast blir synliga om man samlar stora mängder homogena data.

Transportstyrelsen deltar i europeiska initiativ för att utveckla informationsutbyte och analyskapacitet inom det europeiska flygsäkerhetssystemet. Ett sådant är det av EASA drivna nätverket för flygsäkerhetsanalytiker NoA (Network of Analysts). Ett annat forum är ECCAIRS Steering Committee där diskussioner förs om hur det gemensamt utvecklade systemet för att lagra, analysera och utbyta information om olyckor och händelser ska utvecklas.

Ett exempel på analys av inkomna händelserrapporter inom avdelning sjö- och luftfart är bevakningen av några utvalda händelsetyper genom s.k. säkerhetsnyckeltal. Händelsetypernas trender studeras med hjälp av statistik.

Hantering av händelserrapporter och undersökningsrapporter

Inkomna händelse- och undersökningsrapporter analyseras i syfte att dra flygsäkerhetshöjande lärdomar av innehållet och eventuellt föreslå att åtgärder vidtas med anledning av den inträffade händelsen. Analys och förslag till åtgärder ska göras ur ett rättvisekultursperspektiv enligt Förordning (EU) 376/2014. Såväl enskilda rapporter som flera rapporter med liknande händelser kan utgöra grund för analys inom avdelningen.

Händelser som klassats som haverier eller allvarliga tillbud och som utreds av Statens haverikommission (SHK) eller av en utländsk utredningsmyndighet hanteras enligt rutinbeskrivning för hantering av haverier (TSG 2014-1742). Exempel på sådana åtgärder kan vara att initiera regelutveckling, vidta tillsynsåtgärder eller att genomföra analyser.

De händelser som klassats som haverier eller allvarliga tillbud och som inte undersöks av SHK (exempelvis haverier med sportflyg) analyseras i tillämplig omfattning inom avdelning sjö- och luftfart.

Innehållet i varje händelserapport och undersökningsrapport kodas enligt ett internationellt klassningssystem och uppgifterna matas in i databasen ECCAIRS enligt gällande rutinbeskrivning (TSG 2014-1675). Ur databasen hämtas statistiska uppgifter som används för att sammanställa information om flygsäkerhetsläget och som underlag i analysverksamheten. Databasen används både nationellt och på europeisk nivå. Myndigheten tar emot cirka 25000 (9000 unika) rapporter årligen. Enligt förordning 376/2014 är de nationella luftfartsmyndigheterna i medlemsstaterna skyldiga att lagra flygsäkerhetsinformation i ett centralt europeiskt dataupplag som är tillgängligt för alla medlemsstater. Uppgifter från händelserapportering är föremål för omfattande sekretessbestämmelser enligt artikel 14 i EU-förordning 996/2010.

5 Utbildning och kommunikation

5.1 Intern utbildning, kommunikation och spridning av säkerhetsinformation

Intern utbildning

Inom avdelning sjö- och luftfart finns kompetensprofiler för alla funktioner och roller där man har fastställt vilken kompetens som krävs för att uppfylla krav i regelverket och för att kunna utföra de uppgifter som beskrivs i avdelningens processer. Alla medarbetare ska genomgå ett årligt utvecklingssamtal med sin närmaste chef. Samtalet ska resultera i en dokumenterad individuell utvecklingsplan som visar vilka aktiviteter som ska genomföras under kommande år för att uppfylla kompetenskraven och öka kompetensen.

Säkerhetsmålen från riksdag och regering när det gäller luftfart är höga och detta i kombination med en rörlig och allt komplexare marknad kräver hög professionalism och effektivitet i tillsynsarbetet. En grundförutsättning för detta är bland annat en effektiv och ändamålsenlig utbildning för inspektörer och annan teknisk personal vilket beskrivs i sjö- och luftfartsavdelningens kompetensprocess med tillhörande rutinbeskrivningar och vägledningar.

Kraven omfattar dessutom att all personal, speciellt den personal som arbetar med flygsäkerhetstillsyn, ska ha god kännedom om flygsäkerhetsmålen och hur myndigheten främjar ett levande flygsäkerhetsarbete inom flygbranschens företag och organisationer. Om sjö- och luftfartsavdelningens personal kan förmedla en positiv syn på myndighetens roll vid möten med verksamhetsutövarna, underlättas spridningen av en god flygsäkerhetskultur.

Säkerhetsledningssystem och säkerhetskultur

SMS-kraven på tillståndshavarna innebär att inspektörsrollen delvis förändras genom att tillsynen i större utsträckning ska vara riskbaserad och inriktas mot systemtillsyn och bedömning av säkerhetskultur. Eftersom flertalet tillsynsområden omfattas av krav på SMS, finns det stora fördelar med att samverka inom detta utbildningsområde. Utbildning av luftfartsinspektörer inkluderar därför granskning och bedömning av SMS samt säkerhetskultur (HF/MTO-frågor). Transportstyrelsen kan därmed ge ännu bättre förutsättningar för SMS att bli ett framgångsrikt verktyg för tillståndshavarna för att ständigt förbättra flygsäkerheten genom att tillsynsobjektens säkerhetskultur därmed vidareutvecklas.

Intern kommunikation

Intern kommunikation kring säkerhetsfrågor sker framför allt inom ramen för arbetet med den nationella flygsäkerhetsplanen samt inom analysforum på enhets- och sektionnivå.

Resultatet av analysverksamheten kan även presenteras i samband med interna informationsträffar och utbildningar för inspektörer.

5.2 Extern utbildning, kommunikation och spridning av säkerhetsinformation

Inom detta område används följande verktyg:

5.2.1 Branschseminarier

Sjö- och luftfartsavdelningen genomför regelbundna seminarier, branschträffar mm inom de flesta verksamhetsområden. Exempel på detta är följande:

- Seminarier för verksamhetsansvariga (AM, QM, CMM och SM) inom tillståndshavare som har tillstånd för flygdrift, flygutbildning, underhåll och luftvärdighetsövervakning
- Branschdagar för verksamhetsutövare inom luftfartsskydd (fraktagenter, flygföretag, validerare, instruktörer mfl)
- Seminarier för flygchefer
- Kontrollantmöten
- Flygmedicinska kongresser (anordnas normalt inte av Transportstyrelsen, men vi informerar flygläkarna om kongresserna)

- Seminarier och branschmöten för flygplatser
- Seminarier för flygplatsernas och helikopterflygplatsernas ledningsfunktion
- Luftrumsmöten med brukare
- Seminarier och branschmöten för leverantörer av flygtrafiktjänst
- Allmänflygsäkerhetsrådet

Dessa möten används för att informera om nya regler, utvecklingen av säkerhetsnyckeltal mm.

5.2.2 Informationsutskick

Spridning av generell information sker företrädesvis via Transportstyrelsens externa webbplats samt genom utskick av MFL (meddelande från Transportstyrelsen om luftfart). MFL innehåller endast information och kan ges ut när det finns ett behov att lämna information till flera verksamhetsutövare eller grupper av verksamhetsutövare på luftfartsområdet. Arbetssättet beskrivs i rutinbeskrivning för MFL (TSG 2013-1521).

Via den elektroniska prenumerationstjänsten som finns på Transportstyrelsens hemsida kan myndigheten snabbt och effektivt nå ut med information. Prenumerationstjänsten innebär att vem som helst kan anmäla sig och kostnadsfritt prenumerera på MFL, remisser, information om nya regler, avgifter och seminarier mm för hela luftfarten eller inom ett visst verksamhetsområde.

I den årliga publikationen ”Transportstyrelsens säkerhetsöversikt för luftfart och sjöfart” redovisas säkerhetsutvecklingen inom respektive trafikslag.

Med detta beslut upphävs föregående version av Flygsäkerhetsprogrammet TSG 2016-776.

Beslut i detta ärende har fattats av sjö- och luftfartsdirektören Gunnar Ljungberg. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog internationell samordnare Magnus Molitor, flygsäkerhetskoordinator Christer Erlandsson och kvalitetssamordnare Mathias Elofsson, den senare föredragande.