

6 Luftfartscertifikat

6.1 Gällande rätt

De grundläggande bestämmelserna om luftfartscertifikat och andra behörighetshandlingar finns i 4 kap. LL. Mera detaljerade regler finns dels i 29–45 §§ LF, dels Bestämmelser för Civil Luftfart – Certifikatbestämmelser (BCL-C), vilka utfärdas av Luftfartsverket. De svenska reglerna om certifikat bygger på artiklarna 32 och 33 i Chicagokonventionen och bilaga 1 till denna konvention.

För att få tjänstgöra som förare, navigatör eller flygmaskinist på ett luftfartyg krävs att man har ett luftfartscertifikat som är utfärdat eller godkänt i Sverige, eller ett luftfartscertifikat som är utfärdat eller godkänt i en annan stat och som enligt avtal med den staten skall erkännas i Sverige. För tjänstgöring på svenska luftfartyg i internationell trafik krävs dock ett certifikat som är utfärdat eller godkänt i Sverige. Om det behövs av hänsyn till flygsäkerheten, får Luftfartsverket besluta att en innehavare av ett luftfartscertifikat för att fullgöra vissa uppgifter vid luftfart även behöver ett s.k. behörighetsbevis som visar att han uppfyller särskilda villkor.

Enligt 6 kap. 15 § LL krävs certifikat även för den som skall tjänstgöra som flygledare i flygtrafikledningstjänst, flygtekniker eller flygklararerare. Det finns även vissa tjänster för vilka det inte krävs certifikat men där det krävs en särskild behörighet/auktorisering. Som exempel kan nämnas fallskärmstekniker och instruktör för utbildning i flygsimulator.

Det är Luftfartsverket som utfärdar luftfartscertifikat och andra behörighetshandlingar. Detaljbestämmelser om certifikat finns i BCL-C. När det gäller luftfartscertifikat finns det två huvudtyper; certifikat för privat flygning och certifikat för yrkesmässig flygning (trafikflygarcertifikat). I Sverige finns det för närvarande ca 6 000 privatflygarcertifikat och ca 3 300 trafikflygarcertifikat utfärdade. Ett certifikat utfärdas att gälla för en viss kategori av luftfartyg; flygplan, helikopter, segelflygplan, friballong, ultralätt flygplan eller gyroplan. Certifikat för

flygplan utfärdas att gälla för en klass av flygplan och, i vissa fall, för en särskild typ av flygplan. Klass av flygplan – enmotorigt landflygplan, enmotorigt sjöflygplan, flermotorigt landflygplan eller flermotorigt sjöflygplan – anges när det är fråga om flygplan som är certifierade för en förare och typ av flygplan anges när det är fråga om flygplan som är certifierade för en besättning om minst två förare. Beträffande helikopter utfärdas ett certifikat alltid att gälla för en viss typ av helikopter. Om en certifikatinnehavare har behörighet att tjänstgöra endast som biträdande förare skall detta anges i certifikatet.

För att erhålla ett luftfartscertifikat måste en sökande bl.a. uppfylla vissa fastställda krav i fråga om ålder och fysisk och psykisk lämplighet samt genomgå ett teoretiskt och ett praktiskt prov.

I många fall krävs det ett särskilt behörighetsbevis för att en certifikatinnehavare skall få fullgöra vissa uppgifter som förare. Luftfartsverket har föreskrivit att behörighetsbevis krävs för flyglärare och instruktörer, för flygning enligt instrumentflygreglerna (IFR), för mörkerflygning samt för bogsering. Behörighetsbevis utfärdas av Luftfartsverket och behörigheten förs in i certifikatet.

För att få genomgå en utbildning för luftfartscertifikat krävs ett elevtillstånd som utfärdas av Luftfartsverket. Elevtillståndet fungerar således som ett förhandsbesked till en elev rörande dennes möjlighet att få ett certifikat. I Sverige utfärdas det årligen ca 1 000 elevtillstånd.

Alla certifikat är tidsbegränsade och giltighetstiden varierar med typen av certifikat och med innehavarens ålder. Vid giltighetstidens utgång kan innehavaren ansöka om förnyelse. Han kan då vara skyldig att ge in ett nytt lämplighetsintyg, och det skall ske en ny prövning av den fysiska och psykiska lämpligheten. Dessutom skall innehavaren visa att han fyller kraven på flygerfarenhet.

Ett certifikat kan återkallas bl.a. om innehavaren har misskött sig eller inte längre uppfyller de krav som gäller för certifikatet. För att kontrollera att en innehavare av ett certifikat kan förrätta den tjänst som certifikatet avser kan Luftfartsverket förelägga en certifikatinnehavare att genomgå en certifikatkontroll.

En återkallelse av ett luftfartscertifikat sker alltid för certifikatets återstående giltighetstid. Vid återkallelse på grund av misskötsamhet fastställs en tid som måste förflyta innan ett nytt certifikat får utfärdas. När en återkallelsegrund föreligger till följd av misskötsamhet kan en varning meddelas i stället för en återkallelse, om det av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd. Frågor om återkallelse och om varning prövas av allmän förvaltningsdomstol. Om det inte finns tillräckliga skäl för en varning skall innehavaren av Luftfartsverket erinras om de krav som gäller.

6.2 JAR-FCL

Inom ramen för samarbetet inom JAA (se avsnitt 2.4.3) har det utarbetats harmoniserade bestämmelser om certifikat – Joint Aviation Requirements for Flight Crew Licensing (JAR-FCL). JAR-FCL är tänkt att omfatta fyra delar. De tre första delarna är klara; JAR-FCL 1 som avser flygplanspiloter, JAR-FCL 2 som avser helikopterpiloter och JAR-FCL 3 som avser medicinska krav. Enligt JAA:s beslut förutsätts att JAR-FCL 1 och 3 skall börja tillämpas den 1 juli 1999 och JAR-FCL 2 den 1 januari 2000. När JAR-FCL 4, som skall omfatta flygmaskinister, blir klar är ännu ovisst.

I JAR-FCL 1 ställs upp gemensamma regler om vilka krav som skall vara uppfyllda för att någon skall kunna erhålla ett certifikat som flygplanspilot. JAR-FCL 1 omfattar emellertid inte certifikat för segelflygplan, ballonger eller ultralätta flygplan. Bestämmelserna i JAR-FCL 2 är, bortsett från vissa anpassningar som skett med hänsyn till helikopterflygets särskilda betingelser, i stort sett identiska med JAR-FCL 1. Den som har erhållit ett certifikat enligt bestämmelserna i JAR-FCL i en JAA-stat skall utan krav på godkännande eller konvertering kunna använda sitt certifikat i en annan JAA-stat. Som framgår av avsnitt 2.4.3 är sådana erkännanden av certifikat begränsade till de fullvärdiga medlemsstaterna inom JAA.

Enligt JAR-FCL 1 kan den som har påbörjat sin flygutbildning enligt nationella regler före den 1 juli 1999 och avslutat utbildningen och avlagt föreskrivna prov före den 30 juni 2002 erhålla ett nationellt certifikat. I övriga fall kan inga nya certifikat utfärdas enligt nationella krav efter den 1 juli 1999.

Den som har ett certifikat som har utfärdats före den 1 juli 1999 enligt nationella regler i en JAA-stat kan i denna stat ansöka om ett motsvarande certifikat enligt JAR-FCL under förutsättning att han uppfyller de däri angivna kraven. Den som inte uppfyller kraven i JAR-FCL eller som inte vill ha ett certifikat enligt JAR-FCL kan behålla sitt nationella certifikat under förutsättning att han uppfyller de nationella certifikatkraven. Det kommer således att finnas två parallella certifikatsystem efter den 1 juli 1999.

Ett certifikat enligt JAR-FCL kommer att bestå av tre delar; själva certifikatet, ett läkarintyg och en fotolegitimation. I själva certifikatet anges vilka behörigheter certifikatinnehavaren har, t.ex. vilka typer av flygplan han får flyga och om han får flyga med hjälp av enbart instrument. Dessa behörigheter måste omprövas med vissa intervall – vanligen ett eller två år – och uppgifter om godkända behörighetsprov förs in i certifikatet. Själva certifikathandlingen får inte ha en giltighetstid som överstiger fem år. Efter giltighetstidens utgång skall en ny

certifikathandling utfärdas utan några prov. Ett certifikat är emellertid obrukbart om inte innehavaren har avlagt föreskrivna behörighetsprov. Förutom bevis om att föreskrivna behörighetsprov har avlagts krävs även att certifikatinnehavaren har ett intyg om att han uppfyller föreskrivna medicinska krav. De medicinska kraven skall kontrolleras med vissa intervall beroende på bl.a. certifikatinnehavarens ålder och vilken typ av certifikat det är fråga om. Kontrollen skall ske antingen vid ett särskilt medicinskt centrum (Aeromedical Centre – AMC) eller av en särskilt utsedd flygläkare.

6.3 Överväganden

Utredningens förslag: De svenska certifikatbestämmelserna anpassas till bestämmelserna i Joint Aviation Requirements for Flight Crew Licensing (JAR-FCL).

Termen luftfartscertifikat byts ut mot flygcertifikat.

Certifikatbestämmelserna i JAR-FCL är mycket detaljerade och omfattande. Enbart JAR-FCL 1 omfattar över 400 sidor. Luftfartslagstiftningens bestämmelser om certifikat är i dag utformade så att luftfartslagen bara utgör en ramlag med generella bestämmelser i ämnet.

Vid den författningstekniska utformningen av certifikatbestämmelserna är det väsentligt att de för den enskilde och från rätts- och flygsäkerhetssynpunkt mest betydelsefulla bestämmelserna regleras i lag. Det är emellertid av rent praktiska skäl också angeläget att lagen inte belastas med regler av mera administrativ karaktär. Sådana regler bör i stället finnas i förordning och i föreskrifter som utfärdas av Luftfartsverket. Vid avvägningen av vad som bör tas in i lag och vad som bör regleras på lägre nivå har utredningen funnit att, i likhet med i dag, enbart de grundläggande bestämmelserna om erhållande och återkallelse av certifikat bör tas in i lag. När det gäller bestämmelserna i JAR-FCL torde därför den övervägande delen av dessa kunna genomföras genom myndighetsföreskrifter.

Med detta synsätt kräver ett införlivande av bestämmelserna i JAR-FCL i den svenska luftfartslagstiftningen inga större sakliga ändringar av de nuvarande lagbestämmelserna om certifikat. Den svenska lagstiftningen måste emellertid anpassas till att certifikat enligt JAR-FCL kommer att bestå av tre delar. Vidare är det önskvärt att certifikatlagstiftningen får en enklare och mer pedagogisk struktur. Det förhållandet att det kommer att finnas två parallella certifikatsystem när bestämmelserna i JAR-FCL träder i kraft kräver enligt utredningens

mening inga särlosningar i lag. Således skall samma lagregler angående certifikat vara tillämpliga oavsett om det är fråga om ett certifikat enligt bestämmelserna i JAR-FCL eller enligt rent nationella bestämmelser.

Mot bakgrund av att utredningen har arbetat med JAR-FCL i engelsk språkdräkt har utredningen även haft anledning att överväga vissa terminologiska frågor. Det som i Sverige benämns certifikat heter på engelska "licence" och det särskilda läkarintyget som skall utfärdas i enlighet med bestämmelserna i JAR-FCL 3 heter på engelska "medical certificate". Detta förhållande gör att man kan fråga sig om inte det svenska begreppet certifikat borde bytas ut mot licens för att undvika språkförbistring. Till sammanhanget hör också att enligt svenska ordböcker (se t.ex. Svenska Akademiens ordlista och Ord för Ord) betyder licens bl.a. tillåtelse, tillstånd och tillståndsbevis. Utredningen har dock gjort den bedömningen att med hänsyn till att begreppet certifikat använts i svensk luftfartslagstiftning sedan 1920-talet (se 23 § förordningen [1922:383] om luftfart), och till att certifikat används även i de danska, finska och norska luftfartslagstiftningarna, får begreppet anses så inarbetat att ett utbyte av det snarare skulle leda till förvirring än till klarhet. Begreppet certifikat bör därför behållas.

När det däremot gäller sammansättningen luftfartscertifikat som används på ett flertal ställen i den nuvarande luftfartslagstiftningen finner utredningen skäl att ändra terminologi. Denna sammansättning framstår enligt utredningens mening som något otymplig att använda. Utredningen föreslår därför att begreppet luftfartscertifikat ersätts med flygcertifikat.

6.4 Återkallelse av certifikat m.m.

Utredningens förslag: De nuvarande reglerna rörande förfarandet vid certifikatingripanden lämnas i sak oförändrade.

En översyn av förfarandet vid certifikatingripanden får eventuellt ske när Utredningen om körkortsingripanden har redovisat sitt arbete.

Frågor om återkallelse av luftfartscertifikat och elevtillstånd samt frågor om varning prövas enligt 4 kap. 22 § LL av allmän förvaltningsdomstol. Denna ordning gäller sedan år 1987.

Tidigare prövades frågor om återkallelse och varning av Luftfartsverket. Denna ordning var emellertid kritiserad, bl.a. med anledning av att Luftfartsverket (Luftfartsinspektionen) hade flera roller. Luftfartsverket var således ansvarigt för såväl en stor del av de gällande bestämmelserna som övervakningen av dem och beivrandet av förseelser,

inklusive indragning m.m. av certifikat. Flyglagutredningen fann att kritiken mot Luftfartsverkets många roller hade visst fog för sig från rättssäkerhetssynpunkt (Ds K 1981:12 s. 90). Enligt utredningen kunde de olägenheter i förfarandet som hade lett till kritiken rättas till genom att beslutanderätten i vissa frågor om certifikat fördes över till en domstol. Utredningen erinrade i sammanhanget om att frågor om bl.a. återkallelse av körkort tidigare handlades av länsstyrelsen och att de – bl.a. på grund av kritik av likartat slag – fördes över till länsrätt när denna domstol tillskapades. Som motiv till ändringen angavs att frågor om återkallelse av körkort utan tvekan var av sådan beskaffenhet att de borde prövas av domstol och att det var en naturlig följd av den beslutade omorganisationen av länsförvaltningen att sådana frågor hänfördes till länsrättens kompetensområde. Mot denna bakgrund föreslog flyglagutredningen att beslutanderätten i frågor om administrativa sanktioner – återkallelse av certifikat, varning etc. – i princip överfördes från Luftfartsverket till domstol. Efter förslag från departementschefen, som delade utredningens uppfattning i denna fråga, kom prövningen av de administrativa sanktionerna mot innehavare av luftfartscertifikat och elevtillstånd, återkallelse och varning, att överflyttas från Luftfartsverket till allmän förvaltningsdomstol (se prop. 1984/85:212 s. 101 ff.).

Enligt 1977 års körkortslag (1977:477) var det länsrätt som i första instans prövade frågan om återkallelse av körkort. Efter en lagändring som trädde i kraft den 1 oktober 1994 blev länsstyrelse första beslutsinstans i de körkortsmål som tidigare haft länsrätt som första instans. Som skäl för denna reform angavs bl.a. att det förekom ett dubbelarbete genom att det allmänna ombudet först hade att granska och bedöma ett återkallelseärende innan ärendet på nytt granskades och bedömdes av länsrätt. Detta dubbelarbete ansågs inte försvarbart från resursekonomisk synpunkt (se prop. 1993/94:133 s. 47 f.). Vidare angavs att den prövning som skall ske vid en ansökan om återkallelse av ett körkort i princip är densamma som länsstyrelserna gör när de meddelar körkortstillstånd. Länsstyrelserna ansågs därför väl skickade att även avgöra frågor om återkallelse av körkort. Det anfördes även att det för körkortsmålen hade utvecklats en fast praxis.

När det gäller förfarandet vid återkallelser av certifikat uttalades i nyssnämnda proposition (s. 50 f.) att det kan finnas skäl att behandla dessa frågor på samma sätt som körkortsfrågorna. I avsaknad av närmare utredning i frågan avstod emellertid regeringen från att lämna något förslag om överflyttning av mål om certifikat från länsrätt till Luftfartsverket.

Med tanke på de rättsliga likheter som finns mellan certifikat och körkort kan det med visst fog hävdas att förfarandena vid återkallelse av

certifikat och vid återkallelse av körkort bör ha en likartad utformning. Det bör därför övervägas om inte Luftfartsverket som första instans skulle kunna pröva frågan om återkallelse av certifikat.

Förfarandena vid certifikatingripanden och vid körkortsingripanden skiljer sig dock åt på en avgörande punkt, nämligen antalet ingripanden, vilket enligt utredningens mening talar starkt mot att i fråga om certifikat göra motsvarande ändring som på körkortssidan. Antalet beslut om körkortsingripanden uppgår årligen till ca 50 000. Under den senaste tioårsperioden har allmän förvaltningsdomstol prövat endast ett fåtal återkallelser av certifikat. Denna skillnad kan förklaras dels med att antalet certifikatinnehavare är avsevärt färre än antalet körkortshavare, dels med att certifikat har en begränsad giltighetstid. Om certifikatet, när Luftfartsverket beslutar att försätta det ur kraft, har endast en kortare återstående giltighetstid, hinner verket inte ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om återkallelse av certifikatet. En ytterligare skillnad mellan certifikatingripanden och körkortsingripanden torde vara att certifikatingripanden så gott som uteslutande sker av medicinska skäl. Ingripanden av andra skäl, t.ex. på grund av överträdelse av flygsäkerhetsbestämmelser eller annan bristande lämplighet (jfr 4 kap. 9 § första stycket punkt 1–5 LL), förekommer mycket sällan. Mot bakgrund av det mycket begränsade antalet certifikatingripanden finns det inte samma fasta praxis beträffande certifikatmål som beträffande körkortsmål. Det dubbelarbete som sker vid certifikatingripanden kan, med tanke på det mycket begränsade antalet, inte på något sätt anses oförsvarbart från resursekonomisk synpunkt. Utredningen finner därför inte skäl att som princip förorda att förfarandena vid återkallelse av certifikat och vid återkallelse av körkort bör ha en likartad utformning.

Frågan om körkortsingripandets rättsliga karaktär och vilka instanser som bör handlägga frågor om körkortsingripanden är emellertid föremål för utredning. Av direktiven till denna utredning (dir. 1998:16) framgår bl.a. följande.

Vid ett körkortsingripande på grund av ett brott skall till grund för frågan om brott föreligger läggas en dom som har vunnit laga kraft eller ett beslut om åtalsunderlåtelse. I Sverige ses ett efterföljande körkortsingripande inte som en brottspåföljd utan som en trafiksäkerhetsåtgärd. Det har emellertid ifrågasatts om det svenska systemet för körkortsåterkallelse vid brott är förenligt med den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europarådskonventionen). Enligt sjunde tilläggsprotokollet till denna konvention, art. 4 punkten 1, får ingen rannsakas eller straffas på nytt genom brottmålsförfarande i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättsordningen i den staten. I flertalet EU-stater

synes, i överensstämmelse med denna regel, frågan om körkortsåterkallelse på grund av brott handhas av brottmålsdomstolen i den process där frågan om straffrättsligt ansvar för brottet prövas. För det svenska systemet synes länge goda sakliga skäl ha talat. Frågan om körkortsinnehav är eller borde i allt fall vara en fråga om prognosen för att vederbörande kommer att kunna och vilja iaktta ett trafiksäkert beteende. Den nuvarande tendensen i straffrättskipningen är däremot att betrakta prognostänkande med misstro. Emellertid synes även frågan om körkortsingripande med anledning av brott, särskilt beträffande längden av spärrtiden, ha kommit alltmer att präglas av ett straffrättsligt tänkande, med en ganska bestämd praxis rörande olika långa spärrtider vid olika typer av brott eller trafikförseelser (jfr också RÅ 1993 ref.76). I detta läge talar starka principiella skäl – särskilt hänsynen till Europarådskonventionen – för att även frågan om körkortsåterkallelse med anledning av brott prövas i brottmålsprocessen.

Mot denna bakgrund har det således tillsatts en utredning som skall göra en översyn av reglerna om körkortsingripande och därvid särskilt överväga om körkortsingripande på grund av brott skall behandlas i första hand som en straffrättslig sanktion och inte, som i dag, som en trafiksäkerhetsåtgärd. Enligt utredningens direktiv skall utredaren analysera och redovisa skäl för och emot ett förfarande där frågan om körkortsingripande på grund av brott handläggs i samma ordning som brottmålet, dvs. i samband med processen i allmän domstol eller i samband med beslut om ordningsbot, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Utredaren skall också lägga fram förslag till hur frågan om körkortsingripande skulle kunna handläggas i den ordningen. Utredaren skall även överväga om de nuvarande ingripandena mot körkortsinnehav, återkallelse och varning, i en straffrättslig processordning bör ersättas med en straffrättslig reaktion, t.ex. körförbud eller ett pricksystem, och i så fall lägga fram förslag till hur ett sådant system lämpligen skall se ut. Utredaren skall överväga om beslutsorganisationen för de återstående ärendena om körkortsingripande, dvs. i huvudsak de som grundas på medicinska skäl, bör påverkas om instansordningen ändras och på vilket sätt detta i så fall bör ske. I uppdraget ingår att utreda om det svenska systemet för körkortsingripande på grund av brott kan anses strida mot internationellt vedertagna straffrättsliga principer. Utredningen, som tagit namnet Utredningen (K 1998:03) om körkortsingripanden, skall redovisa sitt arbete senast den 31 december 1999.

De frågor som Utredningen om körkortsingripanden överväger har sin direkta motsvarighet när det gäller certifikatingripanden. Om det nuvarande systemet för körkortsåterkallelse vid brott visar sig inte vara förenligt med Europarådskonventionen måste motsvarande anses gälla

för certifikatåterkallelser. I sådant fall får det ske en översyn av förfarandet vid certifikatåterkallelser vid brott.

En fråga som nära ansluter till förfarandet vid certifikatingripanden är vilka möjligheter Luftfartsverket har att få kännedom om återkallelsegrundande händelser. För närvarande erhåller Luftfartsverket sådan information i huvudsak på två sätt. Det ena sättet är genom att domstol enligt 138 § LF skall underrätta Luftfartsverket bl.a. om en innehavare av ett certifikat, elevtillstånd eller behörighetsbevis har dömts för vissa brott. Detta är emellertid ett mycket bristfälligt system, eftersom domstolarna sällan har uppgift om huruvida en tilltalad innehar ett certifikat, elevtillstånd eller behörighetsbevis.

Det andra sättet på vilket Luftfartsverket erhåller information – och som är mer tillförlitligt – är genom underrättelser från länsstyrelsen och Vägverket. Enligt nuvarande ordning förs uppgift om certifikat och elevtillstånd in i körkortsregistret oberoende av eventuellt körkortsinnehav (jfr 31 § LF). Länsstyrelsen skall enligt 139 § första stycket LF underrätta Luftfartsverket om ett körkort återkallas för den som har luftfartscertifikat eller om det på annat sätt har kommit fram någon omständighet som bör föranleda att certifikatet återkallas. Enligt samma bestämmelse, andra stycket, skall Vägverket underrätta Luftfartsverket om någon som har ett luftfartscertifikat har omhändertagits enligt lagen (1976:511) om berusade personer m.m. De nu nämnda underrättelseskyldigheterna för länsstyrelse och Vägverket gäller också i fråga om innehavare av elevtillstånd och av certifikat enligt 6 kap. 15 § första stycket LL och av behörighetsbevis enligt samma bestämmelse andra stycket. De gäller enligt 140 § LF även i fråga om den som innehar ett utländskt certifikat som godkänts här i landet.

Trafikregisterutredningen föreslår i ett nyligen avgivet betänkande (Vägtrafikregistrering, SOU 1998:162) att det skall tillskapas ett renodlat register för vägtrafikområdet, där registrering av andra typer av behörighetshandlingar och tillstånd än sådana som hör till området utmönstras. Detta gäller även luftfartscertifikat och elevtillstånd enligt LL (s. 432).

I konsekvens med Trafikregisterutredningens förslag har Lufträttsutredningen i sitt förslag till luftfartsförordning inte tagit upp någon motsvarighet till de nuvarande reglerna i 31 §, 139 § och 140 § LF. Trafikregisterutredningens förslag innebär att Luftfartsverkets möjligheter att få kännedom om de fall då någon innehavare av ett certifikat, elevtillstånd eller behörighetsbevis begått ett brott som kan utgöra skäl för verket att ingripa drastiskt minskar. Detta kan utgöra en fara för flygsäkerheten. Utredaren förutsätter att konsekvenserna i detta hänseende beaktas när Trafikregisterutredningens förslag övervägs och att frågan då får en lämplig lösning.

6.5 Flygdagbok

Utredningens förslag: Det införs en uttryckliga bestämmelser i luftfartslagen och luftfartsförordningen angående behörigheten att utfärda föreskrifter om flygdagbok.

Enligt utredningens direktiv bör utredningen behandla frågor om skyldighet att föra och visa upp flygdagbok.

Enligt BCL-C 1.1 (Certifikat och behörighetsbevis – allmänna bestämmelser) är en förare skyldig att dagligen föra in uppgifter om företagna flygningar i en flygdagbok. Flygdagboken, som är personlig, skall innehålla bl.a. uppgifter om tidpunkt, luftfartygets registreringsbeteckning, luftfartygets typ, start- och landningsplatser och total flygtid samt tid i olika befattningar (t.ex. som befälhavare eller biträdande förare). Även s.k. PFT (periodisk flygträning) och flygprov skall antecknas i flygdagboken och signeras av kontrollanten eller annan behörig person. Förare som tjänstgör vid flygföretag med datoriserad registrering av flygtid behöver dock endast föra flygdagbok beträffande föreskrivna uppgifter som inte framgår av datalistor.

I dag finns det inga bestämmelser i LL eller LF om flygdagbok. Luftfartsverket har således ingen möjlighet att förelägga en förare att visa upp sin flygdagbok.

Ett syfte med flygdagboken är att en förare vid utfärdande, utökning och förnyelse av ett certifikat skall kunna dokumentera antalet flygtimmar. Normalt godtar Luftfartsverket en förares uppgift om antal flygtimmar. Skulle emellertid Luftfartsverket ifrågasätta det uppgivna antalet timmar får föraren styrka timantalet genom flygdagboken, vilket är exklusivt bevismedel i denna fråga. Det är således föraren som i ett sådant fall får bära risken av att han inte kan visa upp flygdagboken.

Flygdagboken har dock även betydelse vid Luftfartsverkets tillsyn och därmed för flygsäkerheten. Det kan i olika sammanhang finnas ett behov för Luftfartsverket att kontrollera vem som har flugit ett visst luftfartyg. Flygdagboken utgör då ett viktigt komplement till luftfartygets resedagbok.

När det gäller Luftfartsverkets behörighet att utfärda föreskrifter om flygdagbok är den nuvarande lagstiftningen otydlig. Det bör därför införas en uttrycklig bestämmelse angående Luftfartsverkets behörighet att utfärda föreskrifter om flygdagbok.

Enligt utredningens förslag (se kapitel 17) samlas erforderliga bemyndiganden för Luftfartsverket att utöva tillsyn i form av s.k. verksamhetskontroll i en bestämmelse i luftfartslagen med en anknytande bestämmelse i luftfartsförordningen. Enligt dessa bestämmelser kan

Luftfartsverket föreskriva att den som står under tillsyn av Luftfartsverket skall lämna de uppgifter som myndigheten behöver för att kunna utöva tillsyn. Med stöd av dessa regler har Luftfartsverket således rätt att i sin tillsynsverksamhet få del av en flygdagbok.

7 Onykterhet vid luftfart

Utredningens förslag: Onykterhetsbrottet vid luftfart delas in i två grader; en normalgrad av brottet (*flygfylleri*), som upptar ett gränsvärde om 0,2 promille alkohol i blodet, och en grövre grad (*grovt flygfylleri*), som bl.a. tar sikte på fall då alkoholkoncentrationen i blodet överstiger 1,0 promille. Reglerna skall gälla inte bara för piloter utan även för kabinpersonal, flygledare och flygtekniker.

Det föreslås även regler om drogfylleri, med motsvarande innehåll som det förslag till regler om drograttfylleri som för närvarande är under behandling i riksdagen.

Den som fullgör tjänst som är av betydelse för flygsäkerheten eller luftfartsskyddet skall kunna drogtestas.

7.1 Gällande rätt

7.1.1 Luftfarten

En särskild straffbestämmelse med avseende på onykterhet vid luftfart infördes i luftfartslagstiftningen år 1957 (nuvarande 13 kap. 1 § LL). Bestämmelsen har därefter ändrats endast i formellt hänseende.¹ Straffbarheten grundas inte direkt på alkoholhalten i blodet. Till ansvar döms den som vid tjänstgöring ombord är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller andra medel att han inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt. Bestämmelsen omfattar förutom den som tjänstgör ombord på ett luftfartyg även flygledare i flygtrafikledningstjänst, flygtekniker och flygklarare samt, i den mån regeringen föreskriver det, annan personal inom markorganisationen med tjänstgöring som är av betydelse för säkerheten. Straffet är fängelse i högst två år. Om brottet är ringa kan dömas till böter.

¹ Jfr dock betänkandet Nykterhet i trafik II. Luftfarten, Spårtrafiken (SOU 1965:35), avgivet av 1957 års trafiknykterhetskommitté, se vidare avsnitt 7.2.

I BCL-D 1.15 (Allmänna bestämmelser – Tjänstgöringsbegränsningar för besättningsmedlem), som gäller med stöd av 51 och 92 §§ LF, föreskrivs i mom. 23.2 att alkoholförtäring inte får ske under flygning och inte heller under de närmaste 8 timmarna före flygning. I mom. 23.3 sägs att under tiden mellan 24 och 8 timmar före flygning skall stor försiktighet iakttas i fråga om alkoholförtäring. I en anmärkning till sistnämnda mom. anges att om alkoholförtäring sker under tidsrymden 24–8 timmar före flygning skall i uttrycket ”stor försiktighet” bl.a. läggas den innebörden, att förtäringen inte får vara större än att vederbörande senast 8 timmar före flygning skulle kunna köra bil utan att begå straffbar förseelse enligt svensk lagstiftning angående trafiknykterhet. Mot bakgrund av att dessa bestämmelser har meddelats med stöd av 51 § och 92 § första stycket LF kan den som bryter mot bestämmelserna enligt 135 § punkterna 6 och 14 LF dömas till böter.

Även JAR-OPS (angående JAR, se avsnitt 2.4.3) innehåller bestämmelser om alkohol i samband med luftfart. Enligt JAR-OPS 1.085 (b) och 3.085 (b) får en besättningsmedlem inte förtära alkohol mindre än 8 timmar innan han skall inställa sig till flygtjänst eller påbörja beredskapstjänst och han får inte påbörja en flygtjänstperiod med en alkoholhalt i blodet som överstiger 0,2 promille. Han får inte heller förtära alkohol under flygtjänstperioden eller under beredskap. Dessa bestämmelser är att se som harmoniseringsbestämmelser, vilka i och för sig inte är folkrättsligt bindande.

I sammanhanget kan nämnas att det för närvarande – såvitt känt – inte finns några planer inom EG-kommissionen på förslag om harmonisering av bestämmelser om alkoholförtäring i samband med flygtjänst.

7.1.2 Väg-, järnvägs- och sjötrafiken

Straffbestämmelser om nykterhet i vägtrafiken har funnits länge i vårt land. Reglerna återfinns numera i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (*trafikbrottslagen*). De första bestämmelserna infördes redan på 1920-talet. Ansvar har därefter successivt utvidgats och kravet på nykterhet vid ratten har skärpts efterhand. Ett betydelsefullt led i den utvecklingen var att frihetsstraff infördes som regelmässig påföljd för rattfylleri år 1934.

År 1941 infördes de s.k. promillebestämmelserna i lagstiftningen. Dessa innebar att det inte längre krävdes bevisning om att förarens körförmåga var nedsatt i det enskilda fallet, utan straffansvaret kunde knytas till alkoholkoncentrationen i förarens blod. Reformen år 1941 innebar också att trafiknykterhetsbrotten delades in i två svårhetsgrader, av vilka

det svåraste brottet fick beteckningen rattfylleri och det lindrigaste i allmänhet kom att benämnas rattonykterhet.

År 1989 genomfördes ändringar av lagstiftningen om trafiknykterhetsbrott (prop. 1988/89:118, JuU 27, rskr. 1988/89:314, SFS 1989:394) som bl.a. innebar att det infördes ett särskilt straffansvar grundat på alkoholkoncentrationen i utandningsluften. Genom de ändringarna blev det möjligt att mer regelmässigt använda alkoholutandningsprov som bevismedel i trafiknykterhetsmål.

År 1990 ändrades lagstiftningen på nytt (prop. 1989/90:2, JuU 2, rskr. 1989/90:106, SFS 1990:149). Gränsen för straffbar påverkan sänktes från en blodalkoholhalt på 0,5 promille till 0,2 promille med motsvarande sänkning för alkoholhalten i utandningsluften. Liksom tidigare delades trafiknykterhetsbrotten in i två svårhetsgrader, där den lindrigare graden kom att kallas rattfylleri och den svårare grovt rattfylleri. Den 1 februari 1994 sänktes gränsvärdet för grovt rattfylleri från en blodalkoholhalt på 1,5 promille till 1,0 promille med motsvarande sänkning för alkoholhalten i utandningsluften (prop. 1993/94:44, JuU 11, rskr. 1993/94:78, SFS 1993:1463).

I allt väsentligt motsvarande straffbestämmelser som för vägtrafik finns i *järnvägssäkerhetslagen* (1990:1157) beträffande den som för maskindrivet spårfordon på järnväg eller tunnelbana.

I 20 kap. 4 och 5 §§ *sjölagen* (1994:1009) finns bestämmelser om onykterhet till sjöss, vilka har en likartad lagteknisk uppbyggnad som motsvarande bestämmelser i trafikbrottslagen och järnvägssäkerhetslagen. Sjölagens onykterhetsbrott är indelade i två svårhetsgrader, sjöfylleri och grovt sjöfylleri. Bestämmelserna omfattar inte enbart förare av fartyg utan även andra som fullgör uppgifter av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss. Bestämmelserna är vidare tillämpliga på alla typer av fartyg, oavsett om fråga är om båtar eller skepp. I *sjölagen* har det liksom i LL inte funnits något gränsvärde för alkoholkoncentrationen i blodet eller i utandningsluften. I en nyligen lämnad proposition (prop. 1998/99:43, Drograttfylleri och sjöfylleri) har det dock föreslagits att det från den 1 juli 1999 införs en promillegräns för grovt sjöfylleri. Enligt förslaget ändras bestämmelsen om grovt sjöfylleri på så sätt att en av fyra omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt är om gärningsmannen haft en alkoholkoncentration om minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften. Propositionen har ännu inte antagits av riksdagen.

Frågan om att införa promilleregler för sjötrafikens och sjöfartens del har utretts vid ett flertal tillfällen, men tidigare alltid avvisats.

I Väg- och sjöfyllerikommitténs betänkande Grovt rattfylleri och Sjöfylleri (SOU 1992:131) underkändes tanken att med ett nedre gräns-

värde för alkoholhalten i gärningsmannens blod eller utandningsluft bestämma vad som skulle bestraffas som s.k. enkelt sjöfylleri. Däremot ansåg kommittén det lämpligt att genom ett övre gränsvärde bestämma vad som skulle bestraffas genom s.k. grovt sjöfylleri. Men för att brottet alls skulle anses vara grovt skulle det vara begånget i en syssla som efter omständigheterna ställde höga krav på gärningsmannen.

I den efterföljande propositionen (prop. 1993/94:44) delade regeringen kommitténs uppfattning att något nedre gränsvärde för sjöfylleri inte borde införas. Som skäl anfördes de särpräglade och mycket varierande förhållanden som råder inom sjötrafiken.

När det gällde frågan om att införa ett gränsvärde för grova brott ansågs det i propositionen att den av kommittén föreslagna lagtekniska lösningen i många stycken föreföll tilltalande.

Mot bakgrund av den tveksamhet som på olika punkter kunde framföras mot kommitténs lagförslag och med beaktande av att effekterna av 1991 års lagändringar – varigenom sjölagens onykterhetsbrott delades in i två svårhetsgrader: sjöfylleri och grovt sjöfylleri – ännu inte var klarlagda, ansåg emellertid regeringen att man borde avvakta med att införa nya lagändringar på området. I stället fick Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i uppdrag att snarast utvärdera 1991 års ändringar på sjöfylleri-lagstiftningens område. Denna utvärdering redovisades i BRÅ-PM 1996:1 Sjöfylleri. BRÅ drog sammanfattningsvis slutsatsen att lagändringarna år 1991 medfört en förhöjd upptäcktsrisk men att de inte varit tillräckliga för att få en avgörande betydelse för beteendet till sjöss. Enligt BRÅ:s uppfattning utgör en förhöjd upptäcktsrisk antagligen det effektivaste medlet för att förebygga brottsligheten.

Som ovan nämnts har regeringen i prop. 1998/99:43 föreslagit att bestämmelsen om grovt sjöfylleri skall ändras på så sätt att en av de omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt är om gärningsmannen haft en alkoholkoncentration om minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften.

När det gäller enkelt sjöfylleri har dock regeringen – i samma proposition – funnit att det för närvarande saknas tillräckligt underlag för att föreslå införandet av en promillegräns. Regeringen avser enligt vad som anges i propositionen att tillsätta en utredning med uppgift bl.a. att överväga hur en bestämmelse om en promillegräns för straffbarhet för sjöfylleri av normalgraden skulle avgränsas och utformas. Även andra frågor, som t.ex. gränsdragningsproblematiken beträffande rekvisiten ”den som framför ett fartyg” och ”sysslor av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss” kan enligt regeringen behöva belysas.

Det finns två huvudargument som har brukat anföras mot att införa ett gränsvärde för alkoholkoncentration till sjöss. Det ena är att det råder

”särpräglade” förhållanden på sjön jämfört med på land. Det andra är att det är svårt att övervaka efterlevnaden av ett gränsvärde på sjön.

När det gäller argumentet om de ”särpräglade” förhållandena på sjön tar det sin utgångspunkt i att trafikens omfattning och karaktär bedöms vara helt olika till lands och sjöss. Vägtrafiken är mycket mer homogen än sjötrafiken. Trafikförhållandena till sjöss skiftar starkt, fartygen är av skilda slag och de personer som omfattas av ansvarsbestämmelsen kan ha olika sysslor ombord. Det har således framhållits att även om viktiga delar av sjötrafiken kan jämföras med motorfordonstrafiken på land är alkoholpåverkan allmänt sett inte förenad med lika stora faror för medtrafikanterna i sjötrafiken som i vägtrafiken. Som den främsta orsaken härtill har nämnts att de flesta båtar har begränsade fartresurser, att trafiken inte är lika tät som på vägarna och att medtrafikanterna ofta skyddas av de farkoster de färdas i. Vidare är sjölagens bestämmelser om onykterhet till sjöss tillämplig på alla former av fartyg, från det största handelsfartyget till minsta kanot eller jolle och gäller dessutom inte endast för förare utan också för andra som fullgör någon uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss. Allt detta gör sjötrafiken så heterogen att svårigheterna att fastställa ett gränsvärde som skall gälla för alla fall blir betydande. Även om straffbestämmelsens tillämpningsområde skulle begränsas, exempelvis till vissa typer av fartyg, har det anförts att en sådan begränsning måste bygga på någon form av schablonisering som kunde vara svår att förstå och försvara. Det har också framhållits att det förhållandet att ett fartyg inte sällan används som bostad – det gäller t.ex. handels- och fiskeflottan men även fritidsbåtar – skapar särskilda problem. Ett ytterligare problem som har framhållits är att sjötrafiken allmänt sett är väsentligt mindre reglerad än vägtrafiken t.ex. vad gäller behörighet.

Att förutsättningarna för övervakning och kontroll är helt olika beträffande väg- och sjötrafik framhålls ofta. Resurserna för övervakning av sjötrafiken anses väsentligt mindre, samtidigt som trafiken till sjöss sträcker sig över betydligt större och mer svårkontrollerade områden än vägtrafiken, vilket bedöms göra det mycket svårt att övervaka efterlevnaden av ett gränsvärde. När det gäller bevakningsproblemet har det särskilt pekats på landets insjöar, där en mycket stor del av fritidsbåtarna finns och där ett stort antal olyckor inträffar. Det har anförts att det är tveksamt om det är möjligt att uppnå någon nykterhetsfrämjande effekt utan att bevakningsresurserna byggs ut väsentligt samt att regler vars efterlevnad inte kan kontrolleras innebär inte endast risk för att dessa regler inte efterlevs, utan även risk för att viljan att följa andra regler urholkas.

7.1.3 Danska, finska och norska regler

Danmark, Finland och Norge har samtliga promillegränser i sin luftfartslagstiftning.

Av den danska luftfartslagen (50 § första stycket) följer att den inte får tjänstgöra eller försöka tjänstgöra på ett luftfartyg i en befattning för vilken det krävs certifikat som har förtärt alkohol i en sådan omfattning att han inte kan fullgöra sin tjänst på ett betryggande sätt eller som har en alkoholkoncentration i blodet på 0,20 promille eller däröver. Straffet är enligt 149 § första stycket hæfte (ett kortare frihetsstraff) eller fängelse i högst två år.

I den finska luftfartslagen (88 §) finns en bestämmelse om bruk av rusmedel i luftfart. Stadgandet gäller den som utför en uppgift ombord på ett luftfartyg, eller den som inom markorganisationen i en uppgift som inverkar på flygsäkerheten utför sin uppgift, fastän han till följd av alkoholförtäring har förhöjd alkoholhalt i blodet eller han har använt något annat rusmedel än alkohol så, att det i hans organism finns en konstaterbar mängd av det. Stadgandet skall tillämpas endast om inte ett strängare straff stadgas i lag. Stadgandet gäller således förhållandevis lindriga fall. På allvarigare fall skall stadgandet i strafflagen om fylleri i lufttrafik (23 kap. 5 § strafflagen) tillämpas. Enligt detta stadgande skall den som styr ett luftfartyg eller arbetar som medlem av dess besättning eller som flygledare eller fullgör någon annan på flygsäkerheten inverkande uppgift efter att ha förtärt alkohol eller intagit något annat rusmedel i sådan mängd att alkoholhalten medan uppgiften fullgörs eller därefter är minst 0,5 promille i hans blod eller minst 0,25 milligram per liter i hans utandningsluft, eller hans förmåga till de prestationer som uppgiften kräver är nedsatt, dömas för fylleri i lufttrafik till böter eller fängelse i högst två år. I en proposition (RP 32/1997) med förslag till revidering av lagstiftningen om trafikbrott, som skall behandlas av den finska riksdagen under våren 1999, föreslås vissa ändringar av stadgandet i strafflagen om fylleri i lufttrafik. Någon saklig ändring synes dock inte vara avsedd.

Enligt den norska luftfartslagen (§ 6-11) får ingen tjänstgöra ombord när han är påverkad av alkohol eller annat berusande eller bedövande medel eller på grund av sjukdom, läkemedel, trötthet eller liknande orsak inte kan utföra sin tjänst på ett betryggande sätt. Har han en högre alkoholkoncentration i blodet än 0,4 promille eller en alkoholmängd i kroppen som kan leda till en sådan alkoholkoncentration anses han under alla omständigheter vara påverkad av alkohol enligt bestämmelserna i lagen. Villfarelse avseende alkoholkoncentrationen fritar icke från straff. Den

som tjänstgör eller försöker tjänstgöra ombord i strid härmed kan enligt § 14-12 straffas med böter eller fängelse i högst två år.

Det kan således konstateras att det inte finns någon enhetlig promillegräns inom Norden.

7.2 Promillegräns i luftfartslagen

Lagstiftningen om onykterhet vid luftfart har till syfte att motverka de olyckor vilkas uppkomst har samband med att de som tjänstgör ombord på ett luftfartyg är påverkade av alkohol eller andra medel. Det är väl känt att den som framför ett luftfartyg efter att ha druckit alkohol utgör en stor flygsäkerhetsfara. Alkoholförtäring, även i små kvantiteter, samt efterverkningar av alkoholförtäring, även sedan all alkohol lämnat kroppen, nedsätter reaktionsförmåga och omdömesförmåga samt minskar motståndskraften mot flygningens påfrestningar, såsom syrebrist, acceleration och annan fysisk och psykisk belastning. Enligt utredningens mening talar starka skäl för en sträng syn på dessa frågor. Den givna utgångspunkten vid översynen av luftfartslagstiftningens bestämmelser rörande onykterhet är således att alkohol och tjänstgöring på luftfartyg inte hör ihop. Det finns anledning anta att detta synsätt delas av de allra flesta som ägnar sig åt flygning; såvitt framförts till utredningen har det inte uppmärksammats några direkta problem med bristande nykterhet i dessa sammanhang. Utredningens direktiv anger inte heller att någon skärpning av nuvarande regler på området skall övervägas.

Den nuvarande regleringen innebär inte att all alkoholpåverkan vid flygning är straffbar enligt luftfartslagen. För att onykterhetsbrott i luftfartslagens mening skall föreligga måste det visas att den som tjänstgör är så påverkad av alkoholhaltiga drycker, att han inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt. Reglerna i lagen kompletteras av de tidigare återgivna bestämmelserna i BCL-D.

Som har framgått av den tidigare redogörelsen finns i våra nordiska grannländer promilleregler när det gäller onykterhet vid luftfart. Även lagstiftningen i de flesta andra länder som Sverige brukar jämföra sig med innehåller sådana regler, liksom JAR-OPS. Enligt utredningens mening finns mot denna bakgrund skäl att överväga om det bör införas en promillegräns även i den svenska luftfartslagen.

Det kan anföras två huvudargument för att införa ett gränsvärde. För det första kan anses att det har en pedagogisk och morallbildande effekt att låta samma principer ligga till grund för luft- och vägtrafik. För det andra skulle en sådan gräns innebära processuella förenklingar när det gäller bevisningen i mål om onykterhet vid luftfart och öka rättssäkerhe-

ten för de misstänkta. Utan ett gränsvärde föreligger betydande bevissvårigheter. Åklagaren skall kunna visa att den misstänkte var så påverkad att han inte på "ett betryggande sätt" kunnat fullgöra sina uppgifter, vilket i de flesta fall är svårt att visa. Om ett gränsvärde införs skulle det också bli möjligt att genomföra rutinkontroller med alkoholutandningsprov. I dagsläget krävs att det finns en skäligen misstanke om brott för att polis skall kunna ta alkoholutandningsprov på den som tjänstgör ombord på ett luftfartyg, se 1 § första stycket lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov. Det kan inte uteslutas att det med nuvarande lagstiftning finns fall av onykterhet vid luftfart som undgår att bli upptäckta eller beivrade just beroende på bevissvårigheter och bristande kontrollmöjligheter.

1945 års lufträttssakkunniga föreslog i sitt betänkande (SOU 1955:42) att ett gränsvärde om 0,4 promille skulle införas i luftfartslagen. Förslaget togs emellertid inte upp i den därpå följande propositionen, utan det hänvisades till en kommande allmän översyn av trafiknykterhetsbestämmelserna (prop. 1957:69 s. 179). Översynen genomfördes av 1957 års trafiknykterhetskommitté. Denna kommitté tog avstånd från tanken på en promilleregulering, huvudsakligen på grund av att det diskuterade gränsvärdet, 0,4 promille, ansågs vara för högt och då det inte skulle kunna undvikas att en alkoholhalt under gränsvärdet skulle komma att uppfattas som försvarlig. Kommittén föreslog i stället en kompletterande regel i luftfartsförordningen, innebärande ett förbud för flygande personal och trafikledare att förtära alkohol under flygning och under de 8 timmarna närmast före. Undantag gjordes för förtäring i samband med ordinarie måltid av 1/3 liter öl eller ett glas vin. Överträdelse av förbudsregeln angavs vara en ordningsförseelse som endast skulle föranleda dagsböter. (SOU 1965:35 s. 41 f. och 53 f.). Förslaget ledde inte till lagstiftning. I prop. 1984/85:212 berördes inte promillefrågan.

När det gäller skäl som talar mot att införa en promillegräns, finner utredningen att de argument som anförts i sjörättsliga sammanhang – de särpräglade förhållandena och svårigheterna att övervaka efterlevnaden – inte har samma bäring i fråga om luftfarten. Såsom tidigare anförts måste alkoholpåverkan vid tjänstgöring ombord på luftfartyg allmänt sett anses förenad med stora faror. Det kan visserligen sägas att luftfarten liksom sjöfarten är heterogen, på så sätt att luftfartygen är av skiftande slag och att det på ett luftfartyg liksom i marktjänsten tjänstgör personer med olika ansvarsfulla uppgifter. Emellertid kan även vid framförandet av ett litet luftfartyg en alkoholpåverkad pilot, bl. a. med tanke på kollisionsrisken, utgöra en stor fara för flygsäkerheten. Även på kabinpersonal måste det ställas stora krav avseende nykterhet, eftersom denna personalkategori har en viktig funktion när det gäller flygsäkerhe-

ten. Samma sak gäller för annan personal – t.ex. flygledare och flygtekniker – som har viktiga flygsäkerhetsfunktioner. Genom den väl fungerande flygtrafiktjänsten finns det ett organ för övervakning och kontroll som saknas för sjötrafiken.

Frågan om en promillegräns bör införas kan inte ses isolerad från frågan om vilket gränsvärde som kan bli aktuellt. Beträffande varje värde över noll är nämligen en beaktansvärd invändning att det kan uppfattas som att viss alkoholpåverkan är tillåten (jfr ställningstagandet från 1957 års trafiknykterhetskommitté, se ovan).

Det måste direkt understrykas att vad utredningen här diskuterar är vilka principer som skall ligga till grund för den straffrättsliga regleringen i luftfartslagen av onykterhet vid luftfart. Som utredningen skall återkomma till kan den regleringen, liksom för närvarande, kompletteras med handlingsregler av förbudskaraktär på lägre nivå vilka kan ha strängare innehåll.

Grunden för den nuvarande regeln i luftfartslagen är helt klar i detta hänseende. Vad som är avgörande är flygsäkerhetsaspekterna. Regeln innebär att den skall fällas till ansvar som vid tjänstgöring ombord på ett luftfartyg är så påverkad av alkohol att han inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt. Detta innebär inte någon nollgräns; vilken alkoholkoncentration den tjänstgörande har haft är i princip utan betydelse för ansvarsfrågan.

Motivet till en nollgräns i fråga om trafiknykterhetsbrott brukar inte anges vara hänsynen till trafiksäkerheten. I stället är det vanligt att det hänvisas till den pedagogiska effekt som en sådan gräns har. Betydelsen av denna effekt anses kunna motivera straff eller straffhot i enskilda fall helt oberoende av om förfarandet i sig kan antas ha varit ägnat att påverka trafiksäkerheten.

Enligt utredningens mening är det mycket tveksamt att bygga strafflagstiftning på indirekta effekter av det slag det är fråga om här. Strafflagstiftning är ett medel som bör tillämpas med urskiljning. I princip bör den begränsas till att omfatta gärningar som är klart skadliga eller farliga för enskilda eller samhället. För att utsträcka tillämpningsområdet längre bör det finnas mycket starka skäl. Frågan är då om de pedagogiska effekter som en nollgräns intagen i straffbestämmelsen kan antas medföra är så säkra och starka att de kan motivera ett avsteg från gängse lagstiftningsprinciper. Utredningen har inte funnit stöd för ett sådant antagande. De eventuella positiva effekter som kan uppnås med en nollgräns torde till stor del kunna tillgodoses genom att gränsvärdet bestäms till den lägsta nivå som kan motiveras med hänsyn till alkoholkoncentrationens inverkan på en persons möjlighet att på ett betryggande sätt fullgöra sina uppgifter.

Valet av promillegräns bör grundas på kunskaper om de flygsäkerhetsrisker som alkoholpåverkan medför. Tillgänglig forskning ger dock inget entydigt svar på vilken gräns som objektivt sett är den rätta.² Vad avser den inverkan på risknivåer som har redovisats i de undersökningar utredningen tagit del av är resultaten emellertid sådana att de enligt utredningens bedömning inte kan läggas till grund för ett förslag om ett gränsvärde under 0,2 promille.

En placering av straffbarhetsgränsen vid 0,2 promille skulle tillgodose behovet av att i lagstiftningen beakta den inverkan som även låga alkoholhalter kan ha på flygförmågan. En sådan gräns ligger så nära noll som för närvarande kan anses vara motiverat från flygsäkerhetssynpunkt och är så låg att den – i förening med en gräns om kliniskt rattfylleri som kriminaliserar varje alkoholpåverkan som kan antas innebära en fara för flygsäkerheten – enligt utredningens mening innebär att budskapet om att alkohol och tjänstgöring ombord på luftfartyg och som flygledare och flygtekniker inte hör ihop kommer till klart uttryck i lagstiftningen. En gräns på 0,2 promille har också den fördelen att det blir samma promillegräns i väg- och lufttrafiken. Gränsen överensstämmer även med den som anges i JAR-OPS.

Som tidigare behandlats finns det för närvarande bestämmelser i BCL som bl. a. innebär att alkoholförtäring inte får ske under flygning och inte heller under de närmaste 8 timmarna före flygning. Enligt utredningens mening finns det inget hinder mot att Luftfartsverket fortsätter att utfärda sådana handlingsregler även om en promillegräns införs, jfr 5 kap. 10 § förslaget till luftfartslag och 5 kap. 7 § förordningen. Den som bryter mot föreskrifter utfärdade med stöd av 5 kap. 7 § förordningen kan enligt 14 kap. 1 § 7 förordningen dömas till böter.

Utredningen finner att fördelarna med en reglering av det skisserade innehållet är så stora att de överväger nackdelarna. Det föreslås därför att det i luftfartslagstiftningen införs ett gränsvärde för alkoholkoncentrationen i blodet på 0,2 promille för dem som tjänstgör ombord på luftfartyg och som flygledare eller flygtekniker. Ett motsvarande gränsvärde för alkoholhalten i utandningsluften bör också införas.

² Se Frank A. Holloway, *Low-Dose Alcohol Effects on Human Behavior and Performance: A Review of Post-1984 Research*, Report DOT/FAA/AM-94/24, U.S. Department of Transportation, 1994, med hänvisningar, Per-Gunnar Larsson, *Review of alcohol use and its implications for flight safety*, Research project at the AAMIMO-course 1997, USAFSAM, Brooks, AFB, med hänvisningar.

7.3 Drogfylleri

Efter beslut av regeringen den 9 november 1995 förordnades en särskild utredare med uppgift att se över bestämmelserna om sådant rattfylleri och grovt rattfylleri i trafikbrottslagen som avser påverkan av något annat medel än alkohol, s.k. drograttfylleri. Utredaren fick i uppdrag att analysera vilka problem som är förenade med den nuvarande lagstiftningen och att lämna förslag till åtgärder som skulle medföra en effektivare bekämpning av brottstypen. Utredningen, som arbetade under namnet Drograttfylleriutredningen, lade i september 1996 fram betänkandet *Droger i trafiken* (SOU 1996:125). I betänkandet föreslogs bl.a. en skärpning av det s.k. kliniska rattfylleriet, dvs. den bestämmelse i trafikbrottslagen som stadgar att den skall dömas för rattfylleri som är så påverkad av alkohol eller annat medel att han eller hon inte kan antas ha kunnat framföra sitt fordon på ett betryggande sätt. Utredningen föreslog också en ändring i lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov, så att polisman ges rätt att rutinmässigt genomföra s.k. ögonundersökningar på förare av motordrivna fordon i syfte att fastställa drogpåverkan. Betänkandet har i sin helhet behandlats i prop. 1998/99:43.

I propositionen gör regeringen bedömningen att Drograttfylleriutredningens förslag om en skärpning av det kliniska rattfylleriet för närvarande inte är möjligt att genomföra. I sammanhanget framhåller regeringen att den anser att det i dag saknas tillräckligt vetenskapligt stöd för att det från trafiksäkerhetssynpunkt skall vara motiverat att införa en nollgräns såväl för alkohol som för samtliga andra trafikfarliga medel. Vidare anser regeringen att det för närvarande inte föreligger någon möjlighet att införa gränsvärden för andra trafikfarliga medel än alkohol. Enligt regeringens bedömning föreligger det dock ett behov av att utöka det kriminaliserade området så att de personer omfattas som har intagit ett trafikfarligt läkemedel och som är olämpliga som förare, trots att de inte uppvisar en så påtaglig påverkan som krävs enligt gällande rätt. Argumenten mot att införa en nollgräns ter sig enligt regeringen som mindre starka om nollgränsen begränsas till att avse en snävare krets medel, som i allmänhet ger upphov till en påverkan av sådan art att den kan betecknas som trafikfarlig. Vad som ligger närmast till hands är enligt regeringen att använda samma avgränsning som i narkotikastrafflagen. De medel som omfattas av den lagen är redan föremål för en särreglering, bl.a. genom att olovligt bruk av narkotika är kriminaliserat. Ett flertal av dessa preparat är dessutom typiskt sett ägnade att missbrukas. Detta gäller såväl den illegala narkotikan, som ett flertal av de narkotikaklassade läkemedlen. De senare är också föremål för en omfattande illegal försäljning och förekommer ofta vid blandmissbruk av olika slag.

Missbruket av dessa preparat kan dessutom sägas ske i syfte att uppnå en viss påverkan som kan vara trafikfarlig. Mot bl.a. denna bakgrund har regeringen ansett att det från trafiksäkerhetssynpunkt får anses motiverat att föreslå en nollgräns för narkotika i trafiken. I propositionen föreslår regeringen att straffansvaret för rattfylleri skall utvidgas till att avse också den som framför ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i förarens blod. Motsvarande ändring föreslås beträffande järnvägssäkerhetslagen. Enligt förslaget skall nollgränsen dock inte gälla för sådant intag av narkotikaklassat läkemedel som skett i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination.

För att polisen skall kunna upptäcka och beivra drograttfylleri har regeringen föreslagit att en ny lag skall införas som ger polisman rätt att företa en ögonundersökning på förare av motordrivet fordon, spårvagn eller sådant maskindrivet fordon som avses i järnvägssäkerhetslagen om det kan misstänkas att föraren, i samband med förandet av fordonet, gjort sig skyldig till brott på vilket fängelse kan följa. Undersökningen skall endast få avse ögonens utseende och funktion. Till sin hjälp skall polismannen få ha en pupillometer, en penna eller annat liknande föremål och en mindre ljuskälla. Ögonundersökningen skall endast få genomföras om den kan ha betydelse för utredningen om brottet.

Även om det inte kan antas att omfattningen av problemet med narkotika är lika stort inom luftfarten som inom annan trafik måste dock drogpåverkan inom luftfarten som princip anses utgöra en lika stor fara för flygsäkerheten som drograttfylleri utgör för trafiksäkerheten. Lufträttsutredningen anser därför att luftfartslagstiftningen bör reformeras i enlighet med det förslag till bestämmelser om drograttfylleri som lagts fram i prop. 1998/99:43. I utredningens förslag till bestämmelser om flygfylleri och grovt flygfylleri har således regeringens förslag om drograttfylleri beaktas. För att polisen skall kunna upptäcka och beivra drogfylleri vid luftfart bör polisman ges samma rätt att företa en ögonundersökning beträffande dem som omfattas av bestämmelsen om flygfylleri som beträffande förare i regeringens förslag till lag om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken. I denna del har dock utredningen – med hänsyn till att regeringens förslag till lag om ögonundersökning ännu inte antagits av riksdagen – inte utarbetat något förslag till lagtext.

7.4 Lagstiftningens principiella uppbyggnad

Även om det finns vissa skillnader mellan trafiken i luften samt till lands och till sjöss, är ändå likheterna stora och i många hänseenden saknas det anledning att anlägga något principiellt annorlunda synsätt på onykterhet vid luftfart än det som tillämpas när det gäller vägtrafiken. Det är därför en naturlig utgångspunkt att det i fråga om alla trafiknykterhetsbrott bör föreligga en likartad lagteknisk uppbyggnad av straffbestämmelserna. Genom en sådan ordning kommer de gemensamma, grundläggande ställningstagandena om nykterhet i trafiken som ligger bakom bestämmelserna att strykas under.

Såväl när det gäller trafiken till lands som i luften är det uppenbart att det finns gärningar av mer eller mindre allvarlig art, vilket kan behöva markeras i lagstiftningen. En sådan markering kan göras genom att brottet gradindelas. I den nuvarande bestämmelsen i LL har detta skett genom att det föreskrivs att om brottet är ringa kan det dömas till böter. Vid normalgraden ingår endast fängelse i straffskalan. I trafikbrottslagen, järnvägssäkerhetslagen och sjölagen har nykterhetsbrotten i stället delats upp i en normalgrad av brottet, där böter ingår i straffskalan, och en grövre grad, som inte ger möjlighet att döma till böter. För att markera att samma principer bör vara vägledande vid trafiknykterhetsbrott i luften, till lands och till sjöss bör en liknande lagteknisk uppbyggnad väljas för luftfartslagens del. Genom att straffskalan för normalbrottet kommer att spänna över både böter och fängelse, finns det möjlighet att anpassa påföljden efter den skillnad i straffvärde som föreligger mellan t.ex. gärningar begångna av en pilot i linjefart och gärningar begångna av kabinpersonal. Avsikten är emellertid inte att åstadkomma någon ändring i förhållande till den praxis som finns för närvarande när det gäller påföljder för onykterhet vid luftfart.

Det grova brottet bör, liksom de övriga trafiknykterhetsbrotten, konstrueras på det sätt som normalt gäller för gradindelade brott. Det innebär att domstolen skall avgöra frågan om vilken grad av brottet som föreligger efter en samlad bedömning av omständigheterna i det konkreta fallet. I bestämmelsen bör dock anges vilka omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. En sådan ordning är ägnad att främja en enhetlig domstolspraxis. De omständigheter som skall beaktas vid denna bedömning bör, med anpassning till luftfartens särskilda förhållanden, vara motsvarande dem som beaktas i rattfyllerilagstiftningen. Således bör den första omständighet som beaktas vara alkoholkoncentrationen. Utredningen föreslår därvid att gränsvärdet för

vad som skall straffas som grovt brott skall vara detsamma som för grovt rattfylleri. En närmare beskrivning av de omständigheter som bör beaktas när det avgörs om ett brott är grovt behandlas i författningskommentaren.

Det finns inte någon särskild brottsbeteckning i den nuvarande lydelsen av 13 kap. 1 § LL. Av praktiska skäl finns det ofta ett behov av en vedertagen benämning av ett brott. Detta behov blir särskilt påtagligt vid brott som är gradindelade. Utredningen föreslår därför att brottet kallas flygfylleri respektive grovt flygfylleri. Härigenom anknyts till trafikbrottslagens regler om rattfylleri och markeras det grundläggande i båda regleringarna, nämligen att alkohol och trafik inte hör ihop. Samtidigt rymmer beteckningen även det förhållandet att brottet, till skillnad mot vad som gäller för rattfylleri, omfattar inte bara den som är förare utan även andra personer som utför viktiga sysslor.

7.5 Drogtester

En fråga som nära ansluter till problemen kring drogfylleri är den om möjligheten för en arbetsgivare eller samhället att företa drogtester på dem som har tjänster av betydelse för flygsäkerheten och luftfartsskyddet. Med drogtester avses här tester som används för att utröna användningen av alkohol, narkotika eller andra droger.

Av vad tidigare anförts framgår att utredningens förslag beträffande flygfylleri innebär att det blir möjligt att genomföra rutinkontroller med alkoholutandningsprov på den som tjänstgör ombord på ett luftfartyg eller som flygledare och flygtekniker (avsnitt 7.2) samt att utredningen förutsätter att det kommer att införas möjlighet till ögonundersökning vid misstanke om bl.a. flygfylleri (avsnitt 7.3). Dessa förslag kommer således – om de genomförs – att innebära vissa möjligheter till drogtester. Enligt utredningens uppfattning måste emellertid frågan om drogtester behandlas även i ett vidare perspektiv. Av störst intresse blir därvid, mot bakgrund av övriga nyssnämnda förslag, frågan om narkotikatester.

Frågan om rätten för arbetsgivare att genomföra drogtester har utretts relativt nyligen av Utredningen om medicinska undersökningar i arbetslivet (SOU 1996:63). Denna utredning fann att frågan om narkotikatester under anställning inte lämpar sig för en lagreglering som i alla delar behandlar användandet av dessa tester. Som skäl för ställningstagandet angavs att frågan är alltför komplex och beroende bl.a. av de särskilda arbetsuppgifternas innehåll och de lokala förhållandena på varje enskild arbetsplats m.m. (se s. 171). Mot denna bakgrund fann utredningen inte skäl att föreslå lagstiftning på området. Det finns därför an-

ledning för Lufträttsutredningen att närmare överväga behovet av och möjligheterna till att företa drogtestar beträffande dem som har tjänster av betydelse för flygsäkerheten och luftfartsskyddet.

I Sverige råder en bred enighet om att allt icke-medicinskt bruk av narkotika är missbruk och därför inte kan accepteras. Den svenska narkotikapolitiken syftar också till att uppnå ett samhälle som är fritt från icke-medicinskt bruk av narkotika.

Den diskussion som uppkommit i Sverige om narkotikatestning och narkotikamissbruk i arbetslivet uppstod ursprungligen i USA. Anledningen till detta var en rad svåra och uppmärksammade olyckor i bl.a. USA på framför allt 1980- och början av 1990-talet som hade samband med narkotikapåverkan. Även om narkotikamissbruket i Sverige är långt ifrån så utbrett som det är i USA, talar mycket för att det i Sverige, liksom i USA, finns ett dolt missbruk av narkotika.

Narkotikamissbruket innebär i sig ett socialt, psykiskt och medicinskt lidande för missbrukaren och hans närmaste omgivning. Dessutom kan den påverkade på arbetsplatsen utgöra en allvarlig risk för sig själv och för sina arbetskamrater liksom för arbetsgivarens egendom. I vissa yrken kan den narkotikamissbrukande arbetstagaren även utgöra en fara för allmänheten och för egendom utanför arbetsplatsen. Det senare gäller i mycket hög grad arbetstagare som har tjänster som är flygsäkerhetsrelaterade. Således finns det flera skäl för att en arbetsgivare eller samhället vill använda sig av drogtestar.

Mot arbetsgivarens eller samhällets intresse av en användning av drogtestar står de arbetssökandes och anställdas krav på skydd för den personliga integriteten. Denna intressekollision kan ses som ett av de centrala problemen när det gäller användningen av drogtestar i arbetslivet.

Möjligheten att företa drogtestar är beroende av två faktorer. Den ena är vid vilken tidpunkt testen är tänkt att ske; vid anställningstillfället eller under anställningsförhållandet. Den andra avgörande faktorn är om någon är privatanställd eller offentligt anställd.

Drogtester av arbetssökande

En arbetsgivare i Sverige har i princip en fri anställningsrätt, vilket innebär att han fritt kan välja vem han vill anställa. Arbetsgivarens fria anställningsrätt innebär att utgångspunkten är att en arbetsgivare har rätt att ställa upp anställningsvillkor. Ett sådant villkor kan vara att den arbetssökande genomgår en medicinsk undersökning, t.ex. en drogtest.

Arbetsgivarens anställningsrätt begränsas dock av s.k. god sed på arbetsmarknaden men även av allmänna bestämmelser i lag. Se 25 § lagen (1982:80) om anställningsskydd, 16 och 17 §§ jämställdhetslagen (1991:433), 8 § lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering, 11 kap. 9 § regeringsformen (RF) och 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Den fria anställningsrätten kan även begränsas genom s.k. organisationsklausuler i kollektivavtal, dvs. klausuler enligt vilka arbetsgivaren är skyldig att endast anställa arbetstagare som tillhör en facklig organisation som har tecknat kollektivavtal med arbetsgivaren för arbetsplatsen. Anställningsrätten kan vidare inskränkas genom myndighetsföreskrifter om en nyrekryterad arbetsstyrkas sammansättning. Ingen av de nyss åsyftade begränsningarna i anställningsrätten utgör emellertid något hinder för en arbetsgivare att använda drogtester som ett villkor för anställning. Det bör i sammanhanget understrykas att drogtester endast kan genomföras med den arbetsökandes samtycke.

När det gäller det offentliga området får utredningen peka på att det grundlagsskydd som medborgarna enligt 2 kap. 6 § RF har gentemot det allmänna, dvs. statliga myndigheter, kommuner och landsting, såvitt avser "påtvungade kroppsliga ingrepp" såsom kroppsbesiktning och påtvungande drogtester, inte gäller vid en anställningssituation. Om t.ex. en läkarundersökning eller en drogtest krävs för att få den förmån som en anställning utgör, medför detta således inte att ett tvångsmässigt ingrepp föreligger.

Beträffande det statliga området är dock frågan om medicinska undersökningar i samband med anställning författningsreglerad. Av 5 § anställningsförordningen (1994:373), som avser bl.a. arbetstagare hos myndigheter under regeringen samt vid de allmänna försäkringskassorna, framgår att en statlig arbetsgivare som villkor för att anställa någon får föreskriva att den som skall anställas skall lämna läkarintyg, om arbetsuppgifterna ställer särskilda krav på hälsotillståndet hos den som skall anställas. För Försvarsmakten meddelas sådana föreskrifter av generalläkaren. En statlig arbetsgivare får meddela sådana föreskrifter efter samråd med Socialstyrelsen.

Sammanfattningsvis finner utredningen inte att det föreligger några lagliga hinder mot att företa drogtester i samband med anställningar, varken beträffande det statliga eller privata området, varför utredningen inte finner skäl att föreslå några författningsregler på området.

Drogtester av anställda

I svensk rätt finns det ingen lagstiftning som direkt tar sikte på frågan om rätten för en arbetsgivare att mot en arbetstagares vilja genomföra drogtester. Den rättsliga grunden för arbetsgivaren att kräva och arbetstagarens skyldighet att underkasta sig drogtester under anställning står att finna i det enskilda anställningsavtalet. Anställningsavtalet får sitt innehåll uttryckligen eller intolkat från det personliga avtalet mellan arbetsgivare och arbetstagare men också bl.a. från lagstiftning och kollektivavtal.

På det *privata området* finns det ingen allmän lagstiftning, som inskränker arbetsgivarens möjligheter att påfordra drogtester. Den skyddsregel mot påtvingade kroppsliga ingrepp som finns i 2 kap. 6 § RF gäller inte privatanställda. I övrigt finns olika former av överenskommelser som lokalt reglerar frågor om medicinska undersökningar av anställda på respektive arbetsplats.

Offentligt anställda skyddas mot påtvingade kroppsliga ingrepp i arbetet, som nämnts ovan, genom 2 kap. 6 § RF. Enligt denna bestämmelse är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp, även i andra fall än som avses i 2 kap. 4 § RF (dödsstraff) och 2 kap. 5 § RF (kroppsstraff m.m.). Med kroppsligt ingrepp avses i stadgandet främst våld mot människokroppen men även läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning. Som exempel kan även nämnas åläggande att genomgå alkoholtest (se härom bl.a. prop. 1973:90 s. 242 och 243 f., SOU 1975:75 s. 144 ff. s. 199 och s. 358, prop. 1975/76:209 s. 147).

Skyddet gentemot det allmänna mot påtvingade kroppsliga ingrepp enligt 2 kap. 6 § RF, kan enligt 2 kap. 12 § RF endast inskränkas genom lag, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

AD framförde i en dom (AD 1984 nr 94) kritik mot att en offentlig arbetsgivare utan lagstöd krävde att en arbetstagare skulle genomgå vissa hälsoundersökningar. Domen, som torde omfatta alla slags påtvingade hälsoundersökningar, innebär att det måste finnas lagstöd för att en offentlig arbetsgivare skall kunna tvinga anställda att underkasta sig medicinska undersökningar.

Som en följd av 1984 års AD-dom infördes i LOA en bestämmelse om periodiska hälsoundersökningar. Enligt 30 § första stycket LOA är en arbetstagare med arbetsuppgifter, där brister i arbetstagarens hälsotillstånd medför risk för människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller för betydande skador på miljö eller egendom, skyldig att efter uppmaning av arbetsgivaren regelbundet genomgå hälsoundersökningar som

är nödvändiga för bedömningen av huruvida arbetstagaren har sådana brister i sitt hälsotillstånd. Denna skyldighet gäller enligt paragrafens andra stycke endast för arbetstagare som enligt kollektivavtal eller föreskrifter av regeringen är skyldiga att genomgå hälsoundersökningarna. Sysselsätts oorganiserade arbetstagare i sådant arbete som avses med kollektivavtalet, omfattas dessa av lagen. Föreskrifterna får bara avse arbetstagare hos myndigheterna under regeringen. Enligt paragrafens tredje stycke är bestämmelserna i andra och tredje stycket subsidiära i förhållande till befintlig speciallagstiftning, dvs. om det i en annan lag eller i en författning, som har meddelats med stöd av lag, finns föreskrifter som avviker från första eller andra stycket gäller de föreskrifterna. Nedan diskuteras det i vilken utsträckning det finns sådan avvikande lagstiftning.

Bestämmelsen i 30 § LOA hänför sig bara till dem som är offentligt anställda med typiskt sett riskfyllda arbeten, dvs. vad som brukar kallas personal i säkerhetstjänst, där en anställds brister i hälsotillståndet kan äventyra de angivna skyddsintressena. Hit räknas bl.a. en mängd anställningar inom försvaret, vissa anställningar som polis, flygledare och tulltjänsteman. Vidare avses sådana offentliganställda som utövar hälso- eller sjukvård eller utför transporter av personer och av gods eller som hanterar särskilt farliga ämnen eller föremål eller har något annat riskfyllt arbete. En del av personalen är redan på grund av bestämmelser i speciallagstiftning skyldig att genomgå periodiska hälsoundersökningar. På det statliga området torde ofta den berörda personalen omfattas av föreskrifterna om tjänstbarhetsintyg enligt 5 § anställningsförordningen (1994:373).

En förutsättning för att periodiska hälsoundersökningar skall kunna genomföras av offentliga arbetstagare är som ovan nämnts att det finns föreskrifter om sådana undersökningar i kollektivavtal eller i en av regeringen utfärdad förordning. På det statliga området gäller från den 1 juli 1995 ett centralt kollektivavtal om "regelbundna hälsoundersökningar" (Det allmänna avtalet om regelbundna hälsoundersökningar – AgV Cirk 1995:46). Av avtalets 2 § första stycke framgår att undersökningarna avser arbetstagare med sådana uppgifter som anges i 30 § första stycket LOA. Av samma bestämmelses andra stycke kan utläsas att arbetsgivaren och lokal arbetstagarorganisation myndighetsvis får sluta lokalt kollektivavtal om sådana hälsoundersökningar. Om en lokal förhandling inte leder till att avtal träffas, får arbetsgivaren besluta att en arbetstagare skall genomgå regelbundna hälsoundersökningar. Parterna har i en särskild protokollsanteckning till avtalet uttalat, att "de aktuella hälsoundersökningarna bör genomföras med urskillning och återhållsamhet". Med stöd av bl.a. detta centrala kollektivavtal har Luftfartsverket och lokala

arbetstagarorganisationer i november 1998 slutit ett avtal om narkotikatestning av anställda inom Luftfartsverkskoncernen. Avtalet avser regelbundna/årliga narkotikatestningar av anställda i Luftfartsverket, vilka har arbetsuppgifter där brister i den anställdes hälsotillstånd samt om-
dömes- och reaktionsförmåga medför risk för människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller för betydande skador på miljö eller egendom. I en bilaga till avtalet finns en förteckning över vilka tjänster/arbetsuppgifter som avses i avtalet.

Som ovan nämnts är bestämmelserna i 30 § LOA subsidiära i förhållande till befintlig speciallagstiftning. Frågan är då om det finns någon sådan lagstiftning med vilken en offentlig arbetsgivare kan företa drogtester utan stöd av kollektivavtal.

I arbetsmiljölagen (1977:1160; AML) finns bestämmelser som syftar till att förebygga ohälsa eller olycksfall i arbetet. Lagen omfattar som huvudregel endast anställda. Arbetsgivarens och de anställdas skyldigheter rörande arbetsmiljön anges i 3 kap AML. I 3 kap. 2 § AML stadgas bl.a. att arbetsgivaren skall vidta alla de åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Enligt 3 kap. 4 § AML skall arbetstagarna medverka i arbetsmiljöarbetet och följa givna föreskrifter samt använda skyddsanordningar för att förebygga ohälsa och olycksfall. Om detta medansvar inte följs och föreskrifterna negligeras, torde arbetsgivaren i vissa fall kunna skilja arbetstagaren från anställningen (se prop. 1976/77:149 s. 259). Arbetsgivaren kan då tillmäta en vägran betydelse som ett åsidosättande av vad som åligger arbetstagaren i anställningsförhållandet. Frågan om skyldighet för anställda att underkasta sig narkotikatester i dessa sammanhang har dock inte uppmärksamats av lagstiftaren.

Frågan har emellertid aktualiserats i ett par rättsfall.

AD intokade i domen AD 1991 nr 45, som rörde ett företag som arbetade med montage av byggnadsställningar, att en sådan skyldighet fanns enligt aktuella anställningsavtal. AD fann att det låg väl i linje med vad som allmänt gäller i fråga om medansvaret för säkerheten på arbetsplatsen att anse, att bolaget under de förhållanden som rått haft rätt enligt anställningsavtalen att som en åtgärd i syfte att främja säkerheten i arbetet ställa som villkor för arbete med ställningsmontage att arbetstagarna deltog i den av bolaget anordnade urinprovtagningen och att det åvilat arbetstagarna en motsvarande skyldighet att medverka till provtagningen.

Vid en samlad bedömning av vad som hade förekommit i målet fann AD att en sådan skyldighet kunde anses ha åvilat arbetstagarna, i den rättsliga mening att en vägran borde kunna leda till att arbetstagaren får skiljas från anställningen.

AD framhöll att den genom sitt ställningstagande inte uttalade sig vare sig allmänt om vilken rätt som bör anses tillkomma en arbetsgivare att vidta kontrollåtgärder av skilda slag eller hur en tvist om provtagning för att spåra narkotikamissbruk skulle böra bedömas under andra förhållanden än de som hade förelegat i detta mål. Sådana mer vittsyftande bedömningar borde enligt AD på det här aktuella området inte göras på grundval enbart av förhållandena i en enskild tvist. Det naturliga syntes enligt AD vara att ett ämne som detta regleras i kollektivavtal eller i förekommande fall genom lagstiftning.

I domen AD 1998 nr 97, som rörde frågan om en vid ett kärnkraftverk anställd städerska varit skyldig att medverka i en av arbetsgivaren anordnad drogtestning, fann AD att det låg i linje med bestämmelserna i 3 kap. 2 och 4 §§ AML att ett företag som det aktuella kärnkraftverket verkar för en drogfri miljö och som ett led i strävandena i detta hänseende genomför drogtestar och även att anställda medverkar i testerna. AD fann vid en samlad bedömning att städerskan var skyldig att genomgå narkotikatest – men inte alkoholtestning – enligt den av företaget utfärdade instruktionen därom. AD påpekade att det häri inte låg något ställningstagande till vad detta närmare innebar rättsligt. Enligt AD kunde man sålunda inte av domskälen dra några slutsatser om vilka påföljder som kunde riktas mot städerskan om hon inte medverkade till testningen.

Enligt utredningens mening är det högst tveksamt om bestämmelserna i 3 kap. 2 och 4 §§ AML är bestämmelser av det slag som avses i 30 § tredje stycket LOA (jfr prop. 1993/94:65 s.131). Vidare är det enligt utredningens mening mycket svårt att med stöd av de två ovan anförda rättsfallen dra några slutsatser om i vilka fall och i vilken utsträckning drogtestning av anställda kan ske med åberopande av AML. Enligt utredningens mening kan därför AML inte anses utgöra något stöd och i vart fall inte tillräckligt stöd för en offentlig arbetsgivare att företa drogtestar vad avser flygsäkerhetsrelaterade tjänster. Någon annan lagstiftning än AML som skulle kunna ge stöd för en offentlig arbetsgivare att företa drogtestar beträffande innehavare av flygsäkerhetsrelaterade tjänster har utredningen inte kunnat finna. Den möjlighet som återstår på den offentliga sidan är därför att genom kollektivavtal – på det sätt som skett inom Luftfartsverkskoncernen – komma överens om drogtestar.

På den offentliga sidan torde med hänsyn till regleringen i 30 § LOA endast överenskommelser om narkotikatester ingående i periodiska hälsoundersökningar kunna träffas. Enligt utredningens mening får det anses otillfredsställande att en offentlig arbetsgivare saknar möjligheter att kunna företa icke regelbundna drogtestar beträffande arbetstagare som har flygsäkerhetsrelaterade tjänster.

Med tanke på flygsäkerheten finns det ett samhälleligt behov av att en offentlig arbetsgivare kan företa icke regelbundna drogtester på anställda som har flygsäkerhetsrelaterade tjänster. Detta samhälleliga behov får anses väga tyngre än den enskildes anspråk på skydd för den personliga integriteten. Med hänsyn till bestämmelsen i 2 kap. 6 § och 12 § RF måste en skyldighet för offentligt anställda att genomgå sådana icke regelbundna drogtester vara lagreglerad. Enligt 8 kap. 13 § RF kan dock föreskrifter om verkställighet av sådana lagregler beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det i luftfartslagen införs en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som fullgör tjänst som är av betydelse för flygsäkerheten eller luftfartsskyddet skall genomgå drogtest. I luftfartsförordningen införs en korresponderande bestämmelse som bemyndigar Luftfartsverket att utfärda dessa föreskrifter. Bemyndigandet är formellt avsett att omfatta alla anställda – såväl offentligt som privat – som fullgör tjänst som är av betydelse för flygsäkerheten och luftfartsskyddet.

När det gäller de som är privatanställda vill dock utredningen göra följande påpekande. Enligt utredningens mening synes från statsmaktens sida allmänt ges uttryck för att den lämpligaste vägen att lösa tvister på arbetsmarknaden är genom kollektivavtal. På den privata arbetsmarknaden där det inte finns några rättsliga hinder om att träffa avtal om icke regelbundna drogtester kan det därför anses önskvärt att frågan i första hand löses genom avtal. Skulle frågan inte kunna lösas på ett från flygsäkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt bör dock Luftfartsverket ha möjlighet att utfärda föreskrifter om drogtester även beträffande privatanställda.

När det gäller själva genomförandet av drogtester vill utredningen framhålla att det är av stor betydelse att dessa tester genomförs på ett med hänsyn till den personliga integriteten godtagbart sätt. Utredningen vill understryka den kvalitativa aspekten. De testmetoder som används måste vara ändamålsenliga och säkra. Att testerna inte ger utslag för andra än de avsedda substanserna måste vara en självklarhet. Testerna bör emellertid kunna ta sikte på såväl alkohol som narkotika. Vidare måste sekretessen vara tillfredsställande. Arbetsgivaren bör dessutom lämna tillräcklig information om testförfarandet till arbetstagarna vid undersökningen. Dessa hänsyn bör tillgodoses genom Luftfartsverkets föreskrifter.

8 Luftfartygets befälhavare och tjänsten ombord

Utredningens förslag: Bestämmelserna om luftfartygets befälhavare och tjänsten ombord ändras endast redaktionellt.

I nuvarande 5 kap. LL finns bestämmelser om befälhavare på luftfartyg och tjänsten ombord. Enligt dessa bestämmelser skall ett luftfartyg ha en befälhavare när det används vid luftfart. Befälhavaren skall ha tillsyn över luftvärdigheten och bemanningen m.m. Han skall vidare se till att luftfärden förbereds och genomförs i enlighet med gällande bestämmelser. I kapitlet finns också bestämmelser om befälhavarens befogenheter i de situationer då säkerheten ombord hotas eller då brott begås ombord. Dessa regler går delvis tillbaka på Tokyokonventionens bestämmelser (angående Tokyokonventionen, se prop. 1966:159 samt även avsnitt 2.2.6). De svenska reglerna har dock en något mera generell räckvidd än konventionen.

5 kap. LL innehåller också regler om befälhavarens skyldigheter i nödsituationer och vid olyckshändelser. Råkar ett luftfartyg i nöd skall befälhavaren göra allt vad han kan för att rädda ombordvarande, fartyg och gods. Inträffar det en olyckshändelse av visst slag vid användningen av ett luftfartyg skall befälhavaren rapportera det inträffade. Dessutom finns bestämmelser som rör besättningen i allmänhet. Här stadgas bl.a. att den som på grund av alkoholpåverkan e.d. inte kan sköta sin tjänst på ett betryggande sätt inte får tjänstgöra ombord.

Ytterligare bestämmelser om befälhavare och tjänsten ombord finns i 47–52 §§ LF.

När det gäller reglerna i 5 kap. LL har utredningen inte funnit skäl att göra annat än redaktionella ändringar. Utredningen anser emellertid att reglerna om luftfartygs bemanning, vilka för närvarande återfinns i 4 kap. 1 och 2 §§ LL, och reglerna om befälhavare på luftfartyg och tjänsten ombord har ett sådant samband att de bör föras samman till ett kapitel.

9 Flygplatser och den övriga markorganisationen

9.1 Inledning

I Sverige finns det för närvarande 54 trafikflygplatser, dvs. flygplatser som är utrustade för s.k. linjetrafik. Luftfartsverket driver 19 av dessa, 33 tillhör eller drivs av kommuner eller av helt eller delvis kommunägda bolag och 2 är i privat ägo (Stockholm-Skavsta och Saab-Linköping). Utöver dessa trafikflygplatser finns det många mindre flygplatser som huvudsakligen ägs och används av flygklubbar. Det finns också ett antal militära flygplatser.

På trafikflygplatser som används för linjetrafik finns det en markorganisation.

En del av markorganisationen utgörs av *start- och landningstjänsten*, som är ett samlingsbegrepp för de anläggningar och hjälpmedel samt den service som behövs för att flygplan skall kunna starta, landa respektive förflytta sig på marken på ett säkert sätt. Hit hör bl.a. räddningstjänsten samt den lokala flygtrafikledningstjänsten som betjänar flygtrafik till och från flygplatsen och viss del av flygplanens markförflyttningar på flygplatsen. Till start- och landningstjänst hör också rangering, som innebär främst att fördela flygplatsens uppställningsplatser till ankommande flygplan samt att leda arbetet med att ledsaga flygplan till uppställningsplats.

En annan del av markorganisationen utgörs av *passagerartjänsten*, vari innefattas anläggningar, utrustning samt viss service för att ta hand om passagerare och deras bagage i samband med flygplans ankomst respektive avgång. Till passagerartjänsten hör driften av passagerarterminaler och säkerhetskontroll av passagerare, bagage, frakt och post. Vidare ingår bryggor, dvs. anordningar för att passagerare skall kunna komma ombord på eller lämna flygplan, och dockningstjänst, dvs. driften av det dockningssystem som leder in flygplanet till rätt position i förhållande till bryggan.

En ytterligare del av markorganisationen är *flygtrafiktjänsten*. Flygtrafiktjänsten (ANS), består av fem olika delar; flygledningstjänst (ATM), flygbriefingtjänst (AIS), flygvädertjänst (MET), flygräddningstjänst (SAR) och flygteletjänst (COM). Huvuddelen av verksamheten sköts av Luftfartsverket. Verksamheten övervakas från flygsäkerhetssynpunkt av Luftfartsinspektionen.

Flygledningstjänsten leder och kontrollerar flygtrafiken så att olycksrisker elimineras samt lämnar information till piloten om förhållanden som är av betydelse för färden. Flygbriefingtjänsten tillhandahåller den information piloten behöver för att kunna planera och genomföra sin flygning. Flygvädertjänstens uppgift är att ta fram väderinformation som är nödvändig för planering och genomförande av en flygning. Flygräddningstjänsten har till uppgift att efterforska luftfartyg som saknas och att över hav och stora sjöar undsätta de nödställda när lokalisering skett. På land har samhällets lokala räddningstjänst ansvaret för undsättningsarbetet. Flygteletjänsten försörjer luftfarten med kommunikationssystem samt övervaknings- och navigationshjälpmedel.

Utöver de ovan behandlade delarna av markorganisationen finns det även en rent kommersiell del. Denna del som brukar kallas *marktjänsten* (eng. Ground handling) består av den markservice som utförs på en flygplats för att ett flygbolag skall kunna bedriva trafik. Hit hör bl.a. teknisk tjänst, i vilken ingår den service som ett flygplan behöver under sitt uppehåll på marken, t.ex. tankning och avisning. Vidare ingår frakthanteringstjänst, vilken ofta bedrivs i särskilda fraktterminaler och kan omfatta alla steg från hämtning/leverans till kund, hantering i terminal och leverans till flygplan. Ytterligare ett exempel är ramptjänst, som innefattar de tjänster som erfordras för att hantera flygplanet på marken i samband med ankomst eller avgång.

9.2 Gällande rätt

Bestämmelser om flygplatser och annan markorganisation finns i 6 kap. LL och 53–78 §§ LF. Regler om flygplatser finns i Chicagokonventionens bilaga 14. Därjämte kan hänvisas till bilagorna 3–5, 9–11 och 15.

Luftfartslagens 6 kap. innehåller till en början allmänna föreskrifter. Där stadgas att flygplatser och andra anläggningar för luftfart skall uppfylla säkerhetens krav. Enligt 6 kap. 2 § LL får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om flygvägar och om luftrum, beträffande vilka särskild reglering skall finnas för lufttrafiken. För att trygga och underlätta luftfarten skall det enligt 6 kap. 3 § LL finnas flygtrafiktjänst.

I 6 kap. 4–9 §§ LL och 53–63 LF finns bestämmelser om tillstånd till och godkännande av flygplatser och andra anläggningar. Man skiljer mellan flygplatser för allmänt bruk, s.k. allmänna flygplatser, och andra, s.k. enskilda flygplatser.

Med *allmänna flygplatser* avses flygplatser som ställts till allmänt förfogande för luftfartygs landning och avgång (se prop. 1988/89:36 s. 3). Det är i viss mån oklart när en flygplats skall anses ha upplåtits för allmänt bruk. Under begreppet faller i alla händelser flygplatser på vilka det bedrivs regelbunden luftfart av annan än flygplatsinnehavaren (jfr prop. 1957:69 s. 250 och 275).

Enligt 6 kap. 4 § LL får allmänna flygplatser inte inrättas eller drivas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detsamma gäller om en allmän flygplats byggs om eller driften ändras, om inte ombyggnaden eller driftsändringen är av ringa betydelse. Tillstånd får enligt 6 kap. 5 § LL beviljas bara om hinder inte möter av hänsyn till det allmänna. Vid prövningen skall hänsyn tas till bl.a. markförhållandena, till störningar som kan uppkomma för omgivningen och till totalförsvaret. Vidare skall hänsyn tas till sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar. För att bl.a. undvika en överkapacitet inom flygsektorn skall det i vissa fall även göras en trafikpolitisk prövning. Avser prövningen inrättandet av en flygplats som skall kunna användas under instrumentväderförhållanden (*trafikflygplats*), utbyggnad av en flygplats till trafikflygplats eller ombyggnad av en trafikflygplats, skall prövningen omfatta även investeringens lönsamhet och dess inverkan på andra flygplatser i regionen.

Vid tillståndsprövningen enligt LL skall även vissa bestämmelser i Miljöbalken (MB) tillämpas. Enligt en hänvisning i 6 kap. 5 § tredje stycket LL skall 3 och 4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § MB tillämpas vid prövningen. I dessa bestämmelser återfinns bl.a. regler om hushållning med mark- och vattenområden samt stadgandet att ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds inte får tillåtas.

Enligt 6 kap. 5 § fjärde stycket LL får tillstånd inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelsen inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. Enligt plan- och bygglagen (1987:10) krävs det inget bygglov för att anlägga en flygplats. Ingår det byggnader i anläggningen är dessa dock bygglovspliktiga. Det kan även krävas marklov enligt 8 kap. 9 § plan- och bygglagen.

I de flesta fall skall en flygplats även tillståndsprövas separat med stöd av MB. Med stöd av bemyndigande i 9 kap. 6 § MB har regeringen i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreskrivit bl.a. följande: En civil flygplats med en instrumentbana längre än 1 200 meter tillståndsprövas av miljödomstol, en flottiljflygplats

eller civil flygplats som är avsedd även för militärt flyg med en banlängd av mer än 1 200 meter tillståndsprövas av länsstyrelsen, annan flygplats där mer än 100 flygrörelser per år äger rum anmäls till kommunal nämnd.

När det är fråga om flygplatser med en banlängd överstigande 2 100 meter skall det enligt 17 kap. 1 § 21 MB inledningsvis ske en regeringsprövning. En sådan prövning skall ske såväl när det är fråga om en helt ny flygplats som när en befintlig flygplats byggs ut med en ny bana som uppgår till minst 2 100 meter eller då en befintlig bana förlängs till denna längd. Regeringsprövningen avser tillåtligheten av en verksamhet. I frågan om tillåtlighet ingår bl.a. frågan om lokalisering av en verksamhet. Om en verksamhet får komma till stånd får regeringen även bestämma särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Avseende flygplatser fattas själva tillståndsbeslutet, som vanligen innehåller en rad detaljvillkor, därefter av miljödomstol.

Enligt 6 kap. 5 a § LL skall en miljökonsekvensbeskrivning ingå i en ansökan om tillstånd enligt samma lag. Om det inte krävs tillstånd för flygplatsen enligt MB gäller följande. Innan miljökonsekvensbeskrivningen upprättas skall den som avser att inge ansökan samråda enligt 6 kap. 4 § första stycket MB med Luftfartsverket, berörda länsstyrelser och enskilda. När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3 §, 4 § tredje stycket, 5–8 §§ och 10–12 §§ MB tillämpas. Innan ansökan prövas skall miljökonsekvensbeskrivningen godkännas av länsstyrelsen. Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden skall beaktas vid tillståndsprövningen. I de fall då en flygplats även skall tillståndsprövas enligt MB gäller inte vad som nu anförs utan då skall i stället 6 kap. 3 §, 7 § och 9–12 §§ MB tillämpas. Vid prövningen enligt MB tillämpas 6 kap. MB i sin helhet. Det finns då inte skäl att i luftfartslagen ha samma utförliga regler angående förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningen som då MB inte föreskriver tillståndsplikt.

När ett tillstånd meddelas enligt LL får det enligt 6 kap. 6 § LL förenas med villkor. Sådana villkor kan t.ex. avse antal flygrörelser eller mellan vilka tidpunkter flygningar får ske. Om en tillståndshavare i väsentlig mån åsidosätter villkoren för verksamheten, får regeringen enligt 6 kap. 7 § LL återkalla tillståndet. Detsamma gäller om det måste antas att tillståndshavaren inte kan fullgöra sina förpliktelser i fråga om anläggningen och dess drift. Om tillståndet har meddelats av annan myndighet än regeringen får också denna myndighet återkalla tillståndet.

En allmän flygplats får enligt 6 kap. 9 § LL inte tas i bruk innan den har godkänts av den myndighet regeringen bestämmer. Regeringen får föreskriva att detsamma skall gälla i fråga om andra anläggningar för

luftfarten. I samband med godkännandet skall fastställas de villkor som behövs. Ett godkännande kan återkallas om villkoren åsidosätts i väsentlig mån eller om anläggningen annars inte uppfyller de krav som gäller för sådana anläggningar.

Genom LF har regeringen delegerat sina befogenheter såvitt gäller tillstånd till och godkännande av allmänna flygplatser till Luftfartsverket.

Vad beträffar *enskilda flygplatser*, dvs. en flygplats som inte är avsedd för allmänt bruk, finns inte något krav på tillståndsprövning i LL. I stället räcker det enligt 60 § LF med att den som vill inrätta en enskild flygplats eller driva en tidigare inrättad enskild flygplats anmäler detta till Luftfartsverket viss tid innan anläggningsarbetena påbörjas eller han tar flygplatsen i bruk. Luftfartsverket kan då förbjuda att flygplatsen inrättas eller drivs eller föreskriva villkor för detta. Om en enskild flygplats uppfyller de flygsäkerhetsmässiga kraven för allmän flygplats, kan Luftfartsverket efter ansökan godkänna flygplatsen, som då kallas godkänd enskild flygplats. Godkännandet innebär att flygplatsen får samma status som en allmän flygplats och därmed får användas för passage- och trafik i förvärvssyfte.

En ytterligare kategori flygplatser som nämns är militära flygplatser, upplåtna för civil luftfart (62 § LF). Av de 19 flygplatser som Luftfartsverket driver tillhör 5 denna kategori.

Enligt 6 kap. 13 § LL får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgifter för användning av allmänna flygplatser eller andra allmänna anläggningar eller tjänster för luftfarten. I 75 § LF har regeringen delegerat denna uppgift till Luftfartsverket. När det gäller enskilda flygplatser får flygplatshållaren själv bestämma avgifterna.

Enligt 6 kap. 14 § LL, som är baserad på artikel 15 i Chicagokonventionen, skall allmänna flygplatser och andra allmänna anläggningar för luftfarten på samma villkor som för svenska luftfartyg i internationell trafik vara öppna för utländska luftfartyg i sådan trafik, om dessa är registrerade i en stat som har träffat överenskommelse med Sverige om denna förmån.

9.3 Start- och landningsplatser för luftfartyg

Utredningens förslag: Det införs ett uttryckligt lagstöd för att inrätta tillfälliga start- och landningsplatser.

Utgångspunkten i svensk luftfartslagstiftning är att det med markägarens tillstånd är tillåtet att starta och landa överallt med ett luftfartyg. Enligt praxis krävs det inget uttryckligt samtycke när en start eller landning inte innebär något avsevärt men för den som äger eller innehar det aktuella området.

Såsom start- och landningsplats skall dock enligt BCL-D 1.2 i första hand utnyttjas i AIP-SVERIGE¹ upptagen godkänd flygplats. I andra hand får enskild flygplats eller ett annat område användas. I BCL-D 1.2 finns det närmare angivet under vilka villkor start och landning får ske på områden som inte är inrättade som flygplatser. Om det behövs av hänsyn till samfärdsel, fiske eller andra näringar, naturvård eller friluftsliv, skall enligt 64 § LF Luftfartsverket efter samråd med länsstyrelsen meddela förbud för luftfartyg att landa inom ett visst område utan verkets tillstånd. För områden som är skyddade enligt miljöbalken, t.ex. nationalparker och naturreservat, finns det också möjlighet att i föreskrifterna för området förbjuda eller begränsa landning (se 7 kap. 3 och 5 §§ MB). Föreskrifter om miljö kvalitetsnormer meddelade med stöd av miljöbalken kan vidare inskränka eller förbjuda rätten till landning. Utöver bestämmelserna i luftfartslagstiftningen och de nyss nämnda bestämmelserna i miljöbalken finns det inga bestämmelser i svensk lagstiftning som medför en rätt att förbjuda eller begränsa landning. När det gäller möjligheten att inskränka rätten till luftfart, dvs. restriktioner i luftrummet, se ovan avsnitt 4.4.

Även om utgångspunkten är att det är tillåtet att landa och starta överallt, bör som huvudregel upprepad landning på och start från en plats som inte är inrättad som flygplats inte förekomma. Emellertid kan det i olika sammanhang – t.ex. vid inspektion av elledningar, inventering av djurstammar eller skogsgödsling – finnas behov av att under en kortare tid eller sporadiskt använda ett område som tillfälligt har inrättats som start- och landningsplats. I dag förekommer det sådana tillfälligt inrättade start- och landningsplatser utan att det är särskilt reglerat i luftfartslagstiftningen. Enligt utredningens mening finns det ett stort praktiskt behov av tillfälliga start- och landningsplatser och det bör därför i luft-

¹ AIP, som är en förkortning för Aeronautical information publication, är en publikation som ges ut av en stat eller på uppdrag av en stat och som innehåller varaktig information av betydelse för luftfarten, se avsnitt 2.5.3.

fartslagstiftningen införas ett uttryckligt stöd för ett inrättande av sådana. Utformningen av de närmare villkoren för inrättande av en tillfällig start- och landningsplats och under vilka förutsättningar en sådan start- och landningsplats får användas bör överlåtas till Luftfartsverket.

Det kan tilläggas att regeringen i regleringsbrevet för Luftfartsverket för budgetåret 1999 har uppdragit åt verket att efter samråd med berörda intressenter se över begreppet tillfällig landning i luftfartslagstiftningen med särskild inriktning på flygverksamheten i fjällen. Uppdraget är en uppföljning av regeringens proposition 1995/96:226, Hållbar utveckling i landets fjällområden. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 oktober 1999.

9.4 Flygplatsterminologin

Utredningens förslag: Begreppen allmän och enskild flygplats utmönstras ur lagstiftningen och ersätts med begreppet flygplats.

Som ovan behandlats indelas flygplatserna i lagstiftningen i huvudgrupperna allmänna flygplatser och enskilda flygplatser. Det råder en viss osäkerhet om tolkningen av begreppen allmän och enskild flygplats. Vidare har det ifrågasatts om det överhuvudtaget finns något behov av att ha den uppdelning i allmänna och enskilda flygplatser som finns i den svenska luftfartslagstiftningen. Mot denna bakgrund finns det skäl att se över kategoriseringen av flygplatser.

Den nuvarande uppdelningen i allmänna och enskilda flygplatser har framför allt betydelse för vilket prövningsförfarande som skall tillämpas vid inrättandet av en ny flygplats.

Som tidigare angetts skall enligt gällande lagstiftning en allmän flygplats tillståndsprövas enligt LL medan en enskild enligt LF skall anmälas viss tid innan anläggningsarbetena påbörjas. Luftfartsverket kan efter anmälan förbjuda att en enskild flygplats inrättas eller föreskriva villkor för inrättandet. I praktiken skiljer sig de olika prövningsförfarandena inte på något avgörande sätt. Den nuvarande differentieringen av flygplatserna genom olika prövningsförfaranden vid inrättandet synes inte vara meningsfull. Det skulle vara mera ändamålsenligt med ett formellt sett enhetligt förfarande för tillståndsprövning. Vidare är den nuvarande terminologin vilseledande genom att det finns ett flertal enskilda flygplatser med linjefart, samtidigt som det finns ett flertal allmänna flygplatser som har gräsbanor och som huvudsakligen används av flygklubbar. Mot denna bakgrund finner utredningen att begreppen allmän flygplats och enskild flygplats, inbegripet godkänd enskild flygplats, inte

längre fyller något behov och att dessa begrepp bör utmönstras ur lagstiftningen.

Utmönstras begreppen allmän och enskild flygplats ur lagstiftningen uppkommer frågan om det behövs någon annan uppdelning av flygplatserna och en annan terminologi. Det kan hävdas att det finns ett praktiskt och lagtekniskt behov av en kategorisering av flygplatser med hänsyn till att det finns flygplatser av varierande storlek.

Luftfarten är ett mycket dynamiskt område och en indelning av flygplatser – oavsett om den görs med utgångspunkt från storlek, användningsområde eller någon annan faktor – riskerar att snabbt bli föråldrad. Enligt utredningens mening bör det därför endast finnas en kategori; flygplatser. På så sätt ger lagen utrymme för ett flexibelt system som kan anpassas till förändrade förhållanden. Den föreslagna terminologin synes också stå bäst i överensstämmelse med Chicagokonventionen.

Avskaffas uppdelningen i allmänna och enskilda flygplatser kommer reglerna om tillståndsprovning och godkännande i luftfartslagen formellt att omfatta alla flygplatser. Det kan av naturliga skäl inte bli aktuellt att göra lika omfattande provningar när det är fråga om en mycket liten flygplats som enbart är avsedd för enskilt bruk, som när det är fråga om en stor internationell flygplats. Det är därför en förutsättning att det kan ske en differentiering av tillståndsprovningens omfattning och innehåll beroende på verksamheten vid den planerade flygplatsen och att vissa mindre flygplatser kan undantas från kravet på godkännande.

9.5 Inrättande av flygplatser

Utredningens förslag: Det sker en precisering av vilka förutsättningar som skall prövas när någon önskar inrätta en flygplats. Det skapas också en klarare ansvarsfördelning mellan olika provningsorgan.

Vid tillståndsprovningen enligt luftfartslagen skall prövas om det ur flygsäkerhetssynpunkt är lämpligt att inrätta en flygplats på den tilltänkta platsen samt hur flygplatsen påverkar samhällets grundläggande funktioner. Vid denna provning skall inte längre någon hänsyn tas till sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar. Det skall inte heller ske någon provning av en investerings lönsamhet eller dess inverkan i ekonomiskt hänseende på andra flygplatser i regionen.

Vid tillståndsprovningen skall miljöbalkens regler om hus-hållning med mark- och vattenområden tillämpas. Tillstånd får inte beviljas för verksamheter som medverkar till att en miljö-kvalitetsnorm överträds.

Enligt förslaget skall tillståndsprovningen inför flygplatsens inrättande inte avse rätten att driva flygplatsen. Ställningstagandet till om flygplatsen kan drivas på lämpligt sätt, innefattande bedömning av sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar, får göras i samband med att flygplatsen godkänns för drift. Det skall inte behövas någon tillståndsprovning enligt luftfartslagstiftningen när staten skall inrätta en flygplats.

Som ovan behandlats kan det enligt den nuvarande ordningen behövas flera olika tillstånd, meddelade av olika organ, för att få inrätta eller driva en flygplats. Enligt utredningens mening är det viktigt att det klargörs vad som skall vara syftet med de olika provningarna och vilka förhållanden som skall provas samt hur ansvarsfördelningen mellan de olika provningsorganen skall vara, så att en tydligare ordning skapas i förhållande till vad som gäller i dag.

När det gäller vilka förhållanden som skall provas innan en flygplats får inrättas, finner utredningen det lämpligt att till utgångspunkt ta den nuvarande regleringen i luftfartslagen. Det kan först erinras om att utredningen föreslagit att uppdelningen i allmänna och enskilda flygplatser skall slopas, varför tillståndsbestämmelserna i 6 kap. LL formellt kommer att omfatta alla flygplatser.

Enligt 6 kap. 5 § första stycket första och andra punkterna LL får ett tillstånd beviljas bara om hinder inte möter av hänsyn till det allmänna. Vid provningen skall hänsyn, förutom till annat, tas till markförhållandena, till störningar som kan uppkomma för omgivningen och till totalförsvaret. Enligt paragrafens tredje stycke skall 3 och 4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas vid tillståndsprovningen.

3 kap. miljöbalken innehåller föreskrifter om den avvägning som skall göras mellan skilda intressen vid beslut om ianspråkstagande av mark- och vattenområden. I 4 kap. miljöbalken anges de olika geografiska områden i landet som på grund av sina samlade natur- och kulturvärden i sin helhet av riksdagen har bedömts vara av riksintresse. Bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. miljöbalken är att betrakta som ett instrument för att lösa konflikter om användningen av mark- och vattenområden. Planeringsöverväganden av detta slag bör även fortsättningsvis ingå i provningen hos Luftfartsverket.

Miljö kvalitetsnormer är föreskrifter om lägsta godtagbara miljö kvalitet i fråga om mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet. Om miljö kvalitetsnormer har meddelats av regeringen skall myndigheter och kommuner enligt 5 kap. 3 § miljöbalken säkerställa att normerna uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden, utövar tillsyn

och meddelar föreskrifter. Kommuner och myndigheter skall iaktta normerna även när de planerar och planlägger. Tillstånd får inte beviljas för verksamheter som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Verksamheten vid en flygplats kan påverka eventuella miljökvalitetsnormer avseende t.ex. luftföroreningar och buller. 5 kap. 3 § miljöbalken skall således tillämpas vid tillståndsbeslut enligt bl.a. luftfartslagen. En erinran om detta bör även fortsättningsvis ingå i luftfartslagen. Vidare skall 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Enligt denna bestämmelse får tillstånd inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd skall alla flygplatser med en banlängd som är mer än 1 200 meter eller där det förekommer fler än 100 flygrörelser per år tillståndsprövas av miljödomstol eller länsstyrelse alternativt anmälas till kommunal nämnd. I praktiken innebär detta att det sker en separat prövning från miljösynpunkt av i stort sett alla flygplatser. Vid denna prövning utgör miljökonsekvensbeskrivningen ett viktigt inslag. Utredningen anser det inte nödvändigt att ställa ytterligare anspråk på förekomsten av en miljökonsekvensbeskrivning vid tillståndsprövningen enligt luftfartslagen.

Det som bör vara huvudsyftet med prövningen enligt luftfartslagen är om det ur flygsäkerhetssynpunkt är lämpligt att inrätta en flygplats på den tilltänkta platsen samt hur flygplatsen kan påverka samhällets grundläggande funktioner. När det gäller påverkan på samhället bör det framför allt beaktas – utöver miljöpåverkan – hur den tilltänkta flygplatsen samspelar med övrig flygtrafik och andra trafikslag. Det skall således beaktas om verksamheten i luften kan inverka på närliggande flygplatsers driftsäkerhet eller på säkerheten i luftrummet i närheten av den nya flygplatsen. Även trafiken till och från flygplatsen behöver beaktas. Nya trafikleder kan erfordras och befintliga kan behöva läggas om. Hur flygplatsens läge och beskaffenhet påverkar betydelsen och utförandet av militära anläggningar kan också behöva beaktas.

Det måste understrykas att det förhållandet att det vid tillståndsprövningen sker en prövning av om det från flygsäkerhetssynpunkt är lämpligt att inrätta en flygplats på en viss plats inte innebär något flygsäkerhetsmässigt godkännande av flygplatsen. När en flygplats är färdigbyggd skall det ske ett separat godkännande från flygsäkerhetssynpunkt innan flygplatsen får tas i bruk.

Enligt 6 kap. 5 § första stycket sista punkten LL skall vid tillståndsprövningen hänsyn tas till sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar. Enligt utredningens mening är detta inga faktorer som det är nödvändigt att ta hänsyn till när man skall bedöma om det är lämpligt att inrätta en flygplats på en viss plats. Sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar bör däremot ha en stor betydelse vid pröv-

ningen av om en flygplats skall godkännas, eftersom detta är faktorer som är av vikt för om en flygplatshållare kan upprätthålla de krav på flygsäkerhet som finns.

Genom en lagändring år 1988 (SFS 1988:1572, prop. 1988/89:36), infördes det nuvarande andra stycket i 6 kap. 5 § LL, enligt vilket det vid nybyggnad, utbyggnad och ombyggnad av en trafikflygplats skall ske en trafikpolitisk prövning som omfattar investeringens lönsamhet och dess inverkan på andra flygplatser i regionen. Syftet med bestämmelsen är att förhindra eller begränsa flygplatsprojekt av trafikala eller trafikekonomiska skäl och på så sätt undvika en för flygsektorn som helhet kostsam överkapacitet (se prop. s. 4). Det rör sig således om en form av samhällsekonomisk prövning. Numera är nya flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter i likhet med andra stora trafikanläggningar underkastade obligatorisk tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 17 kap. MB. Den prövningen avser verksamheter som har stor påverkan på miljön eller hushållningen med naturresurser. Regeringens prövning innefattar en allsidig bedömning där allmänna samhällsaspekter beaktas. Regeringen bedömer bl.a. samhällsnyttan av den aktuella investeringen. Någon särskild samhällsekonomisk prövning enligt luftfartslagen behövs därför inte. Regeringens tillåtlighetsprövning omfattar inte investeringens lönsamhet. Det får emellertid antas att regeringens prövning kommer att förhindra den överkapacitet i flygplatssystemet som den nuvarande bestämmelsen syftar till att förhindra. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte finns tillräckliga motiv för att bibehålla en särskild prövning enligt luftfartslagen av investeringens lönsamhet. Den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 5 § andra stycket kan därför utgå. Det kan i sammanhanget även anmärkas att den samhällsekonomiska prövningen normalt innehåller ett visst mått av politiska överväganden och att regeringen därför är bättre lämpad för uppgiften än Luftfartsverket. Det är viktigt att betona att ett tillstånd enligt miljöbalken eller luftfartslagen på intet sätt innebär något ekonomiskt ansvarstagande från statens sida eller någon garanti om statsbidrag.

Även om det inte skall ske någon prövning enligt luftfartslagen av en investeringens lönsamhet och dess inverkan i ekonomiskt hänseende på andra flygplatser i regionen bör Luftfartsverket fortfarande kunna ge råd beträffande dessa frågor. Det är viktigt att den som avser att bygga eller bygga ut en flygplats grundar sina överväganden och ställningstaganden på ett fullgott beslutsunderlag, varvid bl.a. beaktas omfattningen och arten av trafikunderlaget, luftfartens rimliga andel i förhållande till andra trafikslag samt de ekonomiska betingelserna för en varaktig drift av en flygplats.

Enligt 6 kap. 4 § LL krävs det tillstånd såväl för att inrätta som för att driva en flygplats. Framför allt mot bakgrund av att utredningen före-

slår att hänsyn inte längre skall tas till sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar för att driva flygplatsen och att det inte skall göras någon samhällsekonomisk prövning vid tillståndsprövningen, finns det inte längre något behov av att i detta sammanhang tillståndspröva rätten att driva en flygplats. Frågan om någon är lämplig att driva en flygplats och villkoren för att driva en flygplats får helt och hållet prövas inom ramen för den procedur som sker när en flygplats skall godkännas och vid den miljöprövning som sker med stöd av miljöbalken.

Enligt de nuvarande bestämmelserna i 6 kap. LL skall en tillståndsprövning av en ny flygplats ske även om den byggs av eller för Luftfartsverket. Teoretiskt sett kan Luftfartsverket vid tillståndsprövningen säga nej till en flygplats som verket självt vill bygga. En sådan regel framstår som onödig. Planeringsprocessen för en ny flygplats är normalt sett lång. Även om planeringen och tillståndsprövningen sker i olika delar av Luftfartsverkets organisation får det förutsättas att verket redan under planeringsprocessen väger in de intressen som enligt 6 kap. LL skall beaktas vid tillståndsprövningen.

Enligt den ursprungliga lydelsen av 6 kap. 4 § LL krävdes det endast tillstånd för inrättande och drift av en allmän flygplats när annan än staten skulle inrätta en sådan. Genom en lagändring år 1986 togs utan motivering förbehållet för de statliga flygplatserna bort (jfr prop. 1984/85:212 s. 162). Utredningen föreslår att undantaget för statliga flygplatser återinförs. I övrigt bör statliga flygplatser följa samma regler som övriga flygplatser. För de statliga flygplatserna kommer det således att ske en flygsäkerhetsprövning i samband med att flygplatsen skall godkännas och en miljöprövning enligt bestämmelserna i miljöbalken.

9.6 Flygtrafiktjänsten

För att säkerställa att luftfarten kan bedrivas med säkerhet, regularitet och effektivitet finns det en flygtrafiktjänst.

Flygtrafiktjänsten (ANS – Air Navigation Services Department) är en avdelning i Luftfartsverket och verksamheten består som tidigare nämnts av fem olika delar; flygledningstjänst (ATM), flygbriefingtjänst (AIS), flygvädertjänst (MET), flygräddningstjänst (SAR) och flygteletjänst (COM). Verksamheten övervakas från flygsäkerhetssynpunkt av Luftfartsinspektionen och beträffande den militära delen av den militära flyginspektionen.

Flygledningstjänst (ATM) är en sammanfattande benämning på flygtrafikledning (ATS), flödesplanering (ATFM) och luftrumspanering (ASM). Flygtrafikledningen (ATS) är i sin tur ett sammanfattande begrepp som inrymmer flygkontrolltjänst (ATC), flygrådgivningstjänst,

flyginformationstjänst och alarmeringstjänst. Flygkontrolltjänst (ATC) är slutligen en sammanfattande benämning på områdeskontrolltjänst, inflygningskontrolltjänst och flygplatskontrolltjänst.

Syftet med flygtrafikledning är att dels förebygga kollisioner mellan luftfartyg i luften och på fältområde samt mellan luftfartyg och hinder på sådant område, dels åstadkomma ett snabbt, effektivt och ekonomiskt trafikflöde under ett optimalt utnyttjande av lufrummet.

För lösandet av dessa uppgifter gäller i princip att luftfartygens befälhavare själva ansvarar för navigeringen, medan flygkontrollorgan genom meddelade färdtillstånd m.m. svarar för att separation upprätthålls i förhållande till andra luftfartyg och på flygplatsens manöverområde även till markfordon.

Den nuvarande organisationen av flygtrafiktjänsten bygger på ett riksdagsbeslut från år 1973 (se rskr. 1973:162) varigenom riksdagen godkände de riktlinjer för samordning av den civila och militära flygtrafikledningen i en organisation m.m. som regeringen föreslagit i prop. 1973:27.

I propositionen förordades att den fortsatta utvecklingen av flygledningssystemet skulle ske med utgångspunkt i kravet på yttäckande kontroll enligt en principmodell som presenterats av Flygtrafikledningskommittén i betänkandet Flygtrafikledning 1980 – System och organisation (Ds K 1971:2). Vidare förordades en funktionell integration mellan de civila och militära flygtrafikledningsorganisationerna.

Med anledning av riksdagens beslut integrerades år 1978 flygtrafikledningen för civil och militär luftfart och år 1983 infördes ett yttäckande flygkontrollområde som numera täcker hela landet.

Bestämmelser om flygtrafiktjänsten finns i 6 kap. 3 § LL, enligt vilken flygtrafiktjänst skall finnas för att trygga och underlätta luftfarten. Enligt samma lagrum meddelar regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskrifter om flygtrafiktjänsten. Om regeringen bestämmer det, får den myndighet som svarar för flygtrafiktjänsten uppdra åt annan att ombesörja sådan tjänst. I 74 § LF har regeringen utnyttjat sitt bemyndigande genom att föreskriva att Luftfartsverket fastställer uppgifter, omfattning och utformning avseende flygtrafikledningstjänst, informationstjänst för luftfarten, meteorologisk tjänst för luftfarten, flygräddningstjänst och teletjänst för luftfarten. Beslut härom skall i förekommande fall meddelas efter samråd med Försvarmakten samt, såvitt angår den meteorologiska tjänsten, efter samråd med SMHI. Luftfartsverket får uppdra åt innehavare av flygplats eller annan att ombesörja den flygtrafiktjänst som med hänsyn till förhållandena skäligen kan åläggas honom.

Av intresse är också 1 § andra stycket 5 i förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket, enligt vilken Luftfartsverket skall

ansvara för flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart, och 38 § i samma förordning, där det anges att för flygtrafiktjänst som är av betydelse för Forsvarsmakten fastställer regeringen ansvars- och uppgiftsfördelning mellan Luftfartsverket och Forsvarsmakten.

En del av verksamheten inom flygtrafiktjänsten utgörs av myndighetsutövning. Den består huvudsakligen i att meddela föreskrifter och att hålla uppsikt över flygtrafiktjänsten och dess anordningar.

Även en del av flygkontrolltjänsten innehåller väsentliga moment av myndighetsutövning (jfr AD:s dom nr 123/83). I princip består denna myndighetsutövning i att flygkontrolltjänsten vid sina instruktioner till befälhavaren på ett flygplan tillämpar en offentligrättslig lag eller annan författning varigenom en plikt eller rättighet skapas för befälhavare. Plikten är förenad med straffansvar (se 13 kap. 2 § 12 LL).

Formellt sett torde Luftfartsverket med stöd av bemyndigandet i 74 § LF ha rätt att uppdra åt annan att ombesörja alla former av flygtrafiktjänst, även sådan som omfattar myndighetsutövning.

Med anledning av uttalanden som gjordes i förarbetena till riksdagsbeslutet år 1973 om en integrerad flygtrafiktjänst har det emellertid rätt tveksamhet om Luftfartsverket kan uppdra åt annan att ombesörja flygkontrolltjänst.

I sitt betänkande Flygtrafikledning 1980 – System och organisation (Ds K 1971:2) uttalade Flygtrafikledningskommittén att flygkontrolltjänst endast skulle få utövas av personal som var anställd i det som kommittén föreslog skulle bli ett flygsäkerhetsverk (s. 438). I den efterföljande propositionen (prop. 1973:27) godtogs kommitténs förslag att endast ett organ skulle ha ansvar för flygtrafiktjänsten. När det gällde den yttre organisatoriska ramen godtogs dock inte kommitténs förslag om ett flygsäkerhetsverk, utan departementschefen föreslog att Luftfartsverket skulle vara huvudman för den integrerade flygtrafiktjänsten. Det angavs också att en utgångspunkt i det fortsatta utredningsarbetet borde vara att flygtrafiktjänsten gavs ställning som huvudavdelning inom verket. I övrigt ansåg departementschefen att grundragen i kommitténs förslag i fråga om flygtrafiktjänstens organisation kunde bestå. Som ovan nämnts godkände sedan riksdagen de riktlinjer som föreslagits i propositionen.

I samband med att delegationsbestämmelsen i 6 kap. 3 § tredje stycket LL infördes (SFS 1986:166) gjordes det inga uttalanden i förarbetena om under vilka förutsättningar det kunde bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen eller om det var tänkt att det skulle ske några avsteg från de principer som drogs upp i prop. 1973:27 (jfr prop. 1984/85:212 s. 161 f.).

Enligt utredningens mening finns det inga hinder mot att Luftfartsverket med stöd av redan gällande bestämmelser överlåter produktion av

flygkontrolltjänst till annan. Att Luftfartsverket skall svara för flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart innebär att Luftfartsverket skall ha det övergripande ansvaret för flygtrafiktjänsten, vari främst ingår att utfärda föreskrifter, svara för behörighetskontroll och utöva tillsyn över verksamheten. Det kan dock inte innebära något krav på att Luftfartsverket måste producera flygtrafiktjänster. Under förutsättning att Luftfartsverket beaktar de flygsäkerhetsmässiga kraven och att flygtrafiktjänsten utgör en betjäningssfunktion åt Försvarmakten bör det stå Luftfartsverket fritt att överlåta produktionen av alla former av flygtrafiktjänst till andra operatörer.

Slutligen vill utredningen erinra om att vid en eventuell konkurrensutsättning av flygtrafiktjänstverksamheten är det viktigt att Luftfartsverket arbetar under förhållanden som är likvärdiga dem som gäller för privata entreprenörer. Den konkurrensutsatta produktionen och den icke konkurrensutsatta produktionen måste kunna hållas isär så att neutrala konkurrensförhållanden skapas. Detta för att minska risken för korssubventionering.

9.7 Avgifter för användning av flygplatser och tjänster för luftfarten

Utredningens förslag: Varje flygplatshållare får bestämma sina egna avgifter för användningen av flygplatsen och tjänsterna för luftfarten. För att säkerställa Sveriges internationella åtaganden – framförallt med avseende på kravet att utländska flygföretag inte får diskrimineras – får emellertid regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utfärda föreskrifter enligt vilka allmänna principer avgifter för användningen av flygplatsen och tjänsterna skall tas ut.

Varje flygplatshållare ges en rätt hindra ett luftfartygs avgång om de avgifter som avser senaste landningen inte har betalats.

De tjänster som tillhandahålls av markorganisationerna på flygplatserna kan delas upp i två huvudgrupper; infrastrukturjänster och marknadstjänster. Infrastrukturjänster är de tjänster som hör samman med flygets infrastruktur i form av flygplatser och flygtrafiktjänst. Hit hör de ovan beskrivna kategorierna start- och landningstjänst, passagerartjänst och flygtrafiktjänst (se avsnitt 9.1). Den andra huvudgruppen utgörs av marknadstjänster, vilka är sådana tjänster som efterfrågas i anslutning till en flygresa. Hit hör den tidigare beskrivna kategorien marktjänster.

Enligt 6 kap. 13 § LL får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgifter² för användning av allmänna flygplatser eller andra allmänna anläggningar eller tjänster för luftfarten. Regeringen har genom föreskrift i 75 § LF överlåtit på Luftfartsverket att fastställa sådana avgifter. Bestämmelserna ger enligt sin ordalydelse Luftfartsverket möjlighet att med bindande verkan för alla flygplatshållare – såväl statliga och kommunala som enskilda – fastställa avgifter för användandet av en allmän flygplats. Enligt uttalanden i förarbetena till luftfartslagen tycks detta också ha varit en av avsikterna med bestämmelsen i 6 kap. 13 § LL (se SOU 1955:42 s. 109 och prop. 1957:69 s. 105 ff). Luftfartsverkets avgifter fastställs dock endast för att gälla för den civila verksamheten på de statliga flygplatserna. Kommunala och enskilda flygplatser fastställer således sina egna avgifter. Enligt uppgift användes Luftfartsverkets avgiftssystem tidigare i stor utsträckning som förlaga, men numera används en friare prissättning.

Mot bakgrund av att varje flygplatshållare i praktiken fastställer sina egna avgifter, att utredningen föreslår att uppdelningen i allmänna och enskilda flygplatser utmönstras och att luftfarten inom EU har avreglerats anser utredningen att bestämmelserna bör utformas så att varje flygplatshållare själv får fastställa sina avgifter.

Sverige har emellertid gjort vissa internationella åtaganden som påverkar en flygplatshållares möjligheter att helt fritt bestämma sina avgifter. Enligt artikel 15 i Chicagokonventionen skall de avgifter som en fördragsslutande stat tar ut, eller låter någon annan ta ut, av övriga fördragsslutande staters luftfartyg för användningen av flygplatser eller markorganisationer inte överstiga för luftfartyg, som inte används i regelbunden internationell trafik, vad ifrågavarande stats inhemska luftfartyg av samma klass skulle erlægga i liknande trafik. Motsvarande gäller även för luftfartyg som används i regelbunden internationell trafik med avseende på vad inhemska luftfartyg skulle erlægga i liknande internationell trafik. I sammanhanget kan nämnas att ICAO:s råd har gett ut rekommendationer angående avgifter för flygplatser och markorganisationen (Statements by the Council to Contracting States on Charges for Airport and Air Navigation Services – Doc 9082/5).

Vidare brukar det i de bilaterala luftfartsavtal som Sverige ingår finnas en bestämmelse som avser flygplatsavgifter. I denna bestämmelse brukar det anges att ingendera avtalsslutande parten får ta ut användaravgifter av ett lufttrafikföretag utsett av den andra avtalsslutande parten som är högre än de avgifter som tas ut av dess egna lufttrafikföretag som

² För en analys av luftfartsavgifters rättsliga status, se Viggo Hagström, *Fra kontraktsrettens grenseland; avgift eller vederlag?*, Festskrift till Jan Ramberg, 1996.

bedriver trafik mellan de avtalsslutande parternas territorier. Det brukar även anges att varje flygnavigeringsavgift, som tas ut för internationell trafik bedriven av lufttrafikföretag som har tillståndsbevis av en av de avtalsslutande parterna, skall stå i ett skäligt förhållande till kostnaden för de tjänster som lämnats det berörda lufttrafikföretaget och tas ut i enlighet med relevanta riktlinjer utfärdade av ICAO.

För att säkerställa att dessa internationella åtaganden – som främst innebär ett förbud mot diskriminering – upprätthålls, bör det emellertid finnas en bestämmelse i luftfartslagen som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter som anger efter vilka allmänna principer den som driver en flygplats och den som tillhandahåller tjänster för luftfarten får ta ut avgifter för användningen av flygplatsen och tjänsterna.

Avregleringen av inrikesflyget har bl.a. inneburit att nya flygbolag har börjat konkurrera på linjerna i inrikesnätet. Också förändringarna i omvärlden under senare år har gjort att nya flygbolag har börjat operera på den svenska marknaden och i det svenska luftrummet. En del av de nya bolagen har inte haft den ekonomiska stabilitet som man tidigare har varit van vid inom flygsektorn. Mot denna bakgrund kan det många gånger vara svårt för en flygplatshållare att få in avgifter för de luftfartyg som använder flygplatsen. Det finns därför skäl för utredningen att närmare se över en flygplatshållares möjlighet att driva in avgifterna. I detta sammanhang är det två frågor som träder i förgrunden. Den ena är vem som är betalningsansvarig för avgifterna och den andra frågan rör vilken möjlighet en flygplatshållare bör ha att hindra ett luftfartyg från att avgå om avgifter inte har betalats.

Från Luftfartsverkets sida har det, mot bakgrund av det alltmer utbredda bruket av leasing, framförts att det bör övervägas om ett luftfartygs ägare och brukare kan bli solidariskt betalningsansvariga för flygplatsavgifter. Får varje flygplatshållare själv bestämma sina avgifter kommer det att bli fråga om ett rent civilrättsligt avtal. I svensk rätt gäller som huvudregel att man måste hålla sig till sin egen avtalspart och att man inte kan vända sig mot ett "bakre led". Enligt utredningens mening finns det ingen anledning att göra något undantag från denna huvudregel när det gäller flygplatsavgifter.

När det gäller frågan om en flygplatshållares rätt att hindra ett luftfartyg från att avgå om avgifter inte har betalats, regleras denna för närvarande i 12 kap. 2 § LL. Enligt detta lagrum får innehavaren av en allmän flygplats hindra ett luftfartyg från att avgå, om de avgifter enligt 6 kap. 13 § LL som avser fartygets senaste ankomst, uppehåll och avgång inte har betalats och säkerhet inte har ställts. Denna rätt att hindra avgången får dock enligt 127 § LF inte användas om luftfartyget används i internationell linjefart. Eftersom det görs en hänvisning till 6 kap. 13 §

LL är bestämmelsen i praktiken tillämplig endast beträffande de statliga flygplatserna.

Det finns ingen bestämmelse som säger hur länge avgången får hindras. Det betyder att luftfartyget i princip kan hållas kvar på flygplatsen tills avgifterna har betalats. Ytterst ger det också flygplatshållaren tid att vidta åtgärder för kvarstad och utmätning av luftfartyget.

De avgifter som flygplatshållaren på detta sätt kan kräva kontant betalning för är de egentliga trafikavgifterna, dvs. landningsavgiften, avgiften för inflygningskontrolltjänst (TNC-avgift) passageraravgiften och securityavgiften samt parkeringsavgiften och hangaravgiften. Det gäller således bara de avgifter som hänför sig till den senaste landningen och uppehållet på flygplatsen. Obetalda kommersiella avgifter som ramp-tjänstavgifter och andra avgifter för affärsmässigt utförda tjänster ger inte flygplatshållaren rätt enligt luftfartslagen att hindra avgången, inte heller obetalda undervägsavgifter eller flygbolags underlåtenhet att följa en uppgjord avbetalningsplan. Sådana skulder kan emellertid grunda en vägran att utföra t.ex. marktjänst.

I samband med att bestämmelsen i 12 kap. 2 § LL infördes diskuterades det ingående i vilken utsträckning en befogenhet att kvarhålla ett luftfartyg stod i överensstämmelse med kvarstadskonventionen, även kallad Romkonventionen, se avsnitt 2.2.5, och inskrivningskonventionen, även kallad Genèvekonventionen, se avsnitt 2.2.4 (SOU 1955:42 s. 161 f. och prop.1957:69 s. 166 ff., 261 ff. och 283).³

I fråga om inskrivningskonventionen framhöll de lufträttssakkunniga att det allmännas intresse av att driva in skatter och avgifter fått vika för inskrivna fordringar. Det ansågs därför inte stå i överensstämmelse med konventionens anda att luftfartyg utan begränsning kunde hindras att avgå om landningsavgifter eller andra avgifter, som var förknippade med användandet av en flygplats, inte hade betalats. En rätt att hindra avgången som begränsades till att avse avgifter som stod i samband med ett luftfartygs aktuella besök på en flygplats ansågs däremot vara godtagbar. Innehavaren av en inskriven rättighet måste nämligen ta i beräkning att ett luftfartyg inte kan användas utan att landnings- och andra sådana avgifter betalas, på samma sätt som han måste räkna med att t.ex. bränslekostnader måste betalas. I sådana fall föreligger det inte något s.k. överraskningsmoment. Däremot ansågs han inte behöva räkna med att möjligheten att utnyttja ett luftfartyg kunde äventyras genom att en under tidigare resor uppkommen skuld skulle åberopas som skäl mot dess avgång.

³ För en redogörelse av andra länders regler om kvarhållningsrätt, se Graham McBain (ed.), *Aircraft Liens and Detention Rights*, Sweet & Maxwell, London, 1998.

Enligt kvarstadskonventionen får vissa luftfartyg inte beläggas med kvarstad. Med kvarstad förstås enligt artikel 2 i konventionen varje åtgärd, varigenom ett luftfartyg till förmån för borgenär, ägare eller den, som annars har sakrätt i fartyget, genom domstols eller förvaltningsmyndighets beslut i privaträttsligt intresse hålls kvar, utan att den som söker åtgärden kan åberopa verkställbar dom, given i vanlig rättegång, eller motsvarande grund för verkställighet. Enligt samma artikel är utövandet av en rätt för borgenär, som utan innehavarens samtycke tagit luftfartyg i besittning, att kvarhålla fartyget att likställa med kvarstad och underkastad konventionens bestämmelser. Enligt de lufträttssakkunniga kunde man under dessa ordalag inte innefatta en åtgärd som innebär att man håller kvar ett luftfartyg till säkerhet för obetalda landningsavgifter, vilken varken innebär ett kvarhållande genom domstols eller förvaltningsmyndighets beslut eller ett besittningstagande av luftfartyget.

Mot denna bakgrund föreslog de lufträttssakkunniga att innehavare av flygplats till allmänt bruk fick hindra luftfartyg som skall avgå från en flygplats att lämna denna, om avgift som hänför sig till fartygets senaste landning och uppehåll på flygplatsen eller till dess avgång är obetald, dock endast till dess avgiften betalats eller säkerhet därför blivit ställd. De sakkunniga erinrade om att det inte var fråga om en rätt för flygplatsens innehavare att till säkerhet för sin fordran i juridisk-teknisk bemärkelse kvarhålla fartyget, vilket innebar att om fartyget skulle säljas exekutivt innan det lämnat flygplatsen denne inte hade någon förmånsrätt. Det anfördes även att innehavaren av en flygplats i viss utsträckning torde kunna åberopa retentionsrätt till säkerhet för obetalda avgifter enligt 17 kap. 5 eller 6 § HB. Att begränsa eller utsträcka tillämpningsområdet för sådan retentionsrätt utöver vad då gällde ansågs inte böra komma i fråga.

Lagrådets flesta ledamöter uttalade att den föreslagna bestämmelsen inte torde stå i strid mot någon av konventionerna med hänsyn till avgifternas särskilda natur och den exigibilitet som tillerkänts dem.

En av lagrådets ledamöter ansåg att de sakkunnigas invändning om att den föreslagna rätten att hålla kvar ett luftfartyg varken innebar ett kvarhållande genom domstols eller förvaltningsmyndighets beslut eller ett besittningstagande av luftfartyget, knappast var relevant. Ur konventionssynpunkt torde det inte vara lättare att acceptera en med kvarstad besläktad kvarhållningsrätt, som borgenären själv kan styra över, än en kvarhållningsrätt som kan utnyttjas först efter prövning av domstol eller förvaltningsmyndighet. Lagrådsledamoten ansåg dock inte att den föreslagna kvarhållningsrätten innebar ett brott mot kvarstadskonventionen, eftersom det var fordringar av helt annat slag som avsågs när konventionen skrevs och då frågan om flygplatsavgifter och liknande inte berördes i förarbetena. Departementschefen kommenterade inte frågan om i vilken

utsträckning en kvarhållningsrätt stod i överensstämmelse med internationella åtaganden (jfr prop. 1957:69 s. 283).

I utredningen har diskuterats möjligheten att utvidga kvarhållningsrätten till att avse inte bara avgifterna i samband med den senaste landningen, utan även tidigare obetalda avgifter. Det har därvid framkommit att bestämmelserna i vissa andra länder om kvarhållningsrätt saknar den svenska begränsningen till att avse de senaste avgifterna.

Sverige är alltså bunden av såväl inskrivningskonventionen som kvarstadskonventionen. Som framgått av den tidigare redogörelsen diskuterades det under det lagstiftningsarbete som föregick 1957 års luftfartslag huruvida regeln om kvarhållningsrätt står i överensstämmelse med våra åtaganden genom dessa konventioner. De lufrättssakkunniga pekade i sammanhanget på skillnaden mellan å ena sidan att hålla kvar ett luftfartyg beroende på att avgifterna för den aktuella landningen inte betalats och å andra sidan att som skäl mot avgång åberopa en skuld som uppkommit för luftfartyget under tidigare resor. Utredningen finner i likhet med de lufrättssakkunniga att det får anses tveksamt om en kvarhållningsrätt utan den nuvarande begränsningen kan godtas med tanke på konventionsåtagandena. Tveksamheten inför en utvidgning blir än större med tanke på att utredningens förslag, såsom framgår av det följande, innebär att alla flygplatshållare får kvarhållningsrätt. Utredningen har därför stannat för att behålla den nuvarande begränsningen till att avse avgifter för senaste landning.

Efter förslag från lagrådets flesta ledamöter intogs bestämmelsen i andra stycket om att regeringen får föreskriva att första stycket inte skall gälla i fråga om viss internationell luftfart. Att bestämmelsen infördes synes ha samband med att man ville förebygga varje tänkbar svårighet i den regelbundna internationella luftfarten (jfr prop. 1957:69 s. 262 f.).

Att kvarhållningsrätten för närvarande är begränsad i fråga om viss internationell luftfart medför stora bekymmer, eftersom det är i fråga om de flygbolag som inte har hemvist i Sverige som det föreligger störst behov av att kunna hindra ett luftfartyg från att avgå. Det finns därför skäl att närmare överväga om inte restriktionen beträffande viss internationell luftfart kan slopas. Eftersom en rätt att hindra ett luftfartyg från att avgå om de senaste avgifterna inte har betalats inte kan anses strida mot kvarstadskonventionen, finns det inget skäl att göra någon begränsning beträffande internationell luftfart.

När det gäller frågan vilka avgifter som kan bli föremål för en kvarhållningsrätt gjordes det vissa uttalanden i förarbetena. Att landningsavgifter hörde dit rådde det ingen tvekan om. När det gällde parkeringsavgifter ansågs det att i fråga om parkeringsområden som tillhörde den allmänna flygplatsen kunde de också omfattas av kvarhållningsrätten. Beträffande frågan om i vilken utsträckning hangaravgifter föll in under

lagrummet ansågs att den närmare gränsdragningen kunde överlämnas åt rättstillämpningen.

Skälet till att det bör finnas en kvarhållningsrätt för en flygplatshållare får anses vara att denne av flygsäkerhetsskäl har svårt att vägra ett luftfartyg att landa på flygplatsen. Till följd härav blir flygplatshållaren mer eller mindre tvungen att utföra de tjänster som är förenade med en landning. Till bilden hör också att det är svårt att hindra ett icke betalande flygföretag att återvända till en flygplats. När det gäller marknadstjänster, dvs. rent kommersiella tjänster som t.ex. teknisk tjänst och ramptjänst, kan en tjänsteleverantör vägra att utföra tjänsten om han inte får betalt. Mot denna bakgrund anser utredningen att det endast är obetalda avgifter för tjänster hörande till huvudgruppen infrastruktur tjänster som bör kunna leda till att ett luftfartyg hindras från att avgå.

Rätten att hindra ett luftfartygs avgång är för närvarande begränsad till innehavare av en allmän flygplats. Detta hänger samman med att det endast var avgifterna för de allmänna flygplatserna som blev föremål för reglering i lagen. En sådan reglering ansågs vara en förutsättning för att man skulle kunna införa en rätt att hindra ett luftfartyg att lämna en flygplats (se SOU 1955:42 s.162).

Avskaffas uppdelningen i allmänna och enskilda flygplatser och får varje flygplatshållare fritt sätta sina avgifter uppkommer frågan om rätten att hindra ett luftfartygs avgång kan utsträckas till alla flygplatshållare. Enligt utredningens mening finns det inget bärande skäl mot att ge alla flygplatshållare en rätt att hindra ett luftfartyg som inte har betalat infrastrukturavgifter. Det som är väsentligt är att det endast är flygplatshållaren som ges denna rätt. Om en flygplatshållare låter underentreprenörer utföra infrastruktur tjänster skall dessa inte ges någon självständig rätt att hindra ett luftfartyg från att avgå.

9.8 Ordningen vid flygplatser m.m.

Utredningens förslag: Flygplatshållaren bestämmer vilka delar av flygplatsområdet som allmänheten inte har tillträde till.

Länsstyrelsen utfärdar efter samråd med Luftfartsverket ordningsföreskrifter för en flygplats eller en annan anläggning för luftfarten.

Enligt 57 § LF utfärdar Luftfartsverket föreskrifter om tillträde till allmänna flygplatser och om upprätthållande av ordningen där. Föreskrifter som gäller en viss flygplats utfärdas efter samråd med länsstyrelsen. Ärenden som rör föreskrifter om tillträde till flygplatser handläggs vid Luftfartsinspektionen. Sådana föreskrifter anger normalt förbud mot

tillträde för obehöriga till områden med skaderisker och syftar främst till att förebygga att allmänheten kommer till skada. Föreskrifterna är straffsanktionerade i 135 § LF. De kungörs i länsstyrelsens författningssamling och tillkännages genom skyltning vid flygplatsen.

Föreskrifter som syftar till att upprätthålla ordningen vid en flygplats utfärdas av flygplatschefen. Ofta sammanställs de tillsammans med driftbestämmelser som utfärdas med stöd av 55 § LF i s.k. Airport Regulations. Ordningsföreskrifterna kan avse allmänna sammankomster och demonstrationer, försäljning, reklam, nedskräpning, bruk av alkohol och andra berusningsmedel, störande uppträdande etc. inom sådana delar av flygplatsen dit allmänheten äger tillträde. Det kan också gälla taxitrafik inom flygplatsområdet liksom körtillstånd och andra trafikregler inom sådana områden där det krävs särskild behörighet för tillträde, brandskydd och nödutrymning av terminalbyggnader. Driftbestämmelserna kan reglera flygplanens markrörelser och uppställning på rampområden samt tankning och avisning. Sådana bestämmelser har närmast karaktären av avtalsliknande villkor för flygplatsens brukande.

Flygplatsverksamhet innefattar många faror för allmänheten. Enligt utredningens mening skall det inte behövas någon särskild myndighetsprövning för att avgöra vilka områden vid en flygplats som allmänheten inte bör få tillträde till. Det är flygplatshållarens sak att avgöra detta. Utredningen föreslår därför, att det i lagen tas in en bestämmelse som innebär, att ingen utan flygplatshållarens tillstånd får beträda en del av ett flygplatsområde om det genom stängsel eller skyltar eller på något annat liknande sätt framgår att allmänheten inte har tillträde dit. På samma sätt bör det finnas möjligheter att hindra allmänhetens tillträde till andra anläggningar för luftfarten eller till delar av dem, exempelvis passagerar- eller godsterminaler som inte ligger i anslutning till en flygplats, radar-, navigations- och kommunikationsanläggningar etc.

Behovet av ordningsföreskrifter varierar mellan olika flygplatser. De stora trafikflygplatserna genomströmmas dagligen av stora mängder resenärer. De är arbetsplatser för många anställda vid flygplatsen och vid de flygbolag och andra företag som verkar där. De stora flygplatserna är dessutom kommersiella centra och mötesplatser för människor. I många avseenden kan flygplatser jämföras med större industrianläggningar. Det finns här ett uppenbart behov av föreskrifter som reglerar ordningen. Också vid mindre flygplatser kan det finnas behov av regler för att underlätta verksamheten och för att förebygga olyckor eller konflikter. Detsamma gäller andra anläggningar för luftfarten, exempelvis passagerar- och godsterminaler som inte ligger i anslutning till flygplatsområden.

De ordningsföreskrifter som behövs för att verksamheten vid en flygplats skall fungera på ett tillfredsställande sätt är av speciell karaktär. De skall inte ta sikte på att reglera "den allmänna ordningen" utan

”ordningen på flygplatsen”. De skall gälla såväl inomhus som utomhus, i passagerarterminaler och inom områden dit allmänheten inte äger tillträde, dvs områden som inte är offentlig plats. Behovet kan därför inte tillgodoses genom bestämmelserna i ordningslagen om bemyndigande för kommunerna att meddela lokala ordningsföreskrifter. Saken bör regleras genom en bestämmelse i luftfartslagen.

Ordningsföreskrifterna bör vara straffsanktionerade och skall då enligt 8 kap. 3 § RF meddelas genom lag. Enligt 8 kap. 7 § första stycket och 11 § RF kan ett bemyndigande meddelas för regeringen, en förvaltningsmyndighet eller en kommun att utfärda föreskrifter. Ett sådant bemyndigande bör tas in i luftfartsförordningen.

För närvarande är det Luftfartsverket som utfärdar ordningsföreskrifter för de allmänna flygplatserna. Utredningen föreslår att begreppen allmän och enskild flygplats avskaffas och ersätts med begreppet flygplats (se avsnitt 9.4). Ett stadgande i lag om ordningsföreskrifter för flygplatser kommer då att avse alla flygplatser oavsett kategori, storlek eller ägarförhållanden. Ordningsföreskrifternas utformning och innehåll bör för varje flygplats anpassas till flygplatsens behov och de lokala och regionala förhållandena. Länsstyrelsen har redan i dag uppgifter enligt ordningslagen och det naturliga är enligt utredningens mening att länsstyrelsen i luftfartsförordningen bemyndigas att utfärda ordningsföreskrifter för flygplatser. För att flygplatsverksamhetens särskilda förutsättningar skall bli beaktade bör föreskrifterna utfärdas efter samråd med Luftfartsverket som sektormyndighet för den civila luftfarten. Verket bör också kunna tillhandahålla ett normalförslag till ordningsföreskrifter.

Som ovan har nämnts finns det ett behov av att kunna utfärda ordningsföreskrifter också för andra anläggningar för luftfarten.

De driftbestämmelser som idag utfärdas med stöd av 55 § LF bör i enlighet med vad som ovan har angetts ses som flygplatsens villkor för flygbolagen och andra att bruka flygplatsen. De vilar således på avtalsrättslig grund. Något behov av myndighetsföreskrifter på området kan inte anses föreligga.

9.9 Facilitation

Utredningens förslag: Det införs bemyndiganden i luftfartslagen och luftfartsförordningen att utfärda föreskrifter avseende s.k. facilitation, dvs. regler som syftar till att underlätta för luftfarten.

Inom luftfarten finns en rad verksamheter som syftar till att med regler och tillämpningar underlätta och verka för en smidig hantering av luftfartyg, passagerare, besättningar och gods. Som ett samlingsbegrepp för sådana verksamheter brukar användas det engelska uttrycket "facilitation".

I ett internationellt sammanhang är det framför allt två dokument som är av betydelse när det gäller facilitation; bilaga 9 till Chicagokonventionen och ECAC:s Document 30, del I.

Bilaga 9 till Chicagokonventionen, som är indelad i åtta kapitel, innehåller regler som rör förhållanden av vitt skiftande slag. Således finns här regler om förhållanden vid ankomst och avgång avseende luftfartyg, personer och deras bagage samt fraktgods och andra varor (kap. 2, 3 och 4), förhållanden för trafik som passerar genom ett land (kap. 5), lättnader och service på internationella flygplatser (kap. 6), landningar på andra ställen än internationella flygplatser (kap. 7), beslag, biståndsflygningar, miljöföreningar, hälsokontroll och handikapp (kap. 8). Ett flertal av reglerna i bilaga 9 är av bindande karaktär.

ECAC:s Document 30, som inte är lika omfattande som bilaga 9 till Chicagokonventionen, är mer praktiskt inriktat. Det innehåller t.ex. regler om användning av maskinläsbara pass, åtgärder kring icke godtagna personer och trafikalk skyltning på flygplatser. Document 30 är inte bindande utan är att se som råd till en lämplig norm för ett gemensamt tillvägagångssätt i Europa.

När det gäller reglerna i bilaga 9 till Chicagokonventionen omfattar dessa i ett antal fall frågor som ligger utanför Luftfartsverkets ansvarsområde. Framför allt rör det frågor där ansvaret ligger hos Generaltullstyrelsen (tullkontroll), Statens invandrarverk (invandrarfrågor och visering) och Rikspolisstyrelsen (passkontroll). I vissa frågor ligger ansvaret även hos myndigheter såsom Statens livsmedelsverk (ut- och införselkontroll) och Socialstyrelsen (hälsokontroll).

Med stöd av lagen (1979:588) om handikappanpassad kollektivtrafik har regeringen genom förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik uppdragit åt Luftfartsverket att inom sitt område meddela föreskrifter avseende färdmedlens och terminalernas konstruktion, utrustning och drift.

Vad avser ett flertal frågor rörande facilitation som ligger inom Luftfartsverkets ansvarsområde saknas det dock för närvarande erforderligt författningsstöd eller är författningsstödet oklart. Den nuvarande luftfartslagstiftningen saknar således ett generellt bemyndigande att meddela föreskrifter för detta område. Enligt utredningens mening finns det behov av detta för att säkerställa att Sverige kan leva upp till internationella åtaganden som inte tas om hand av reglering utanför luftfartslagens ram. Som exempel kan nämnas föreskrifter om utbildning och kompetens hos

personal som assisterar funktionshindrade passagerare och föreskrifter om skadat eller misskött bagage. Utredningen föreslår därför att det i luftfartslagen tas in ett uttryckligt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter som rör facilitation.

9.10 Markttjänster på flygplatser

Som tidigare behandlats (se avsnitt 2.3.2) finns det ett EG-direktiv om tillträde till marknaden för markttjänster på flygplatserna inom gemenskapen (rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996). Arbetet med att införliva detta direktiv i svensk lagstiftning pågår för närvarande inom Regeringskansliet och kommer att redovisas i en promemoria under våren 1999. Mot denna bakgrund har utredningen inte funnit skäl att behandla direktivet i betänkandet. Skulle det visa sig att det behöver göras ändringar i luftfartslagstiftningen för att genomföra direktivet bör det övervägas att behandla den aktuella promemorian och Lufträttsutredningens slutbetänkande i en och samma proposition.

9.11 Flyghinder

Utredningens förslag: För att säkerställa att det i landet kan föras en komplett och uppdaterad förteckning av flyghinder införs en bestämmelse i plan- och bygglagen (1987:10) om att en byggherre minst fyra veckor innan arbetena påbörjas skall göra en anmälan (*flygsäkerhetsanmälan*) till Försvarsmakten om arbetena avser uppförande eller tillbyggnad av en byggnad eller annan anläggning vars sammanlagda höjd kommer att överstiga 50 meter när arbete skall utföras inom sammanhållen bebyggelse eller 20 meter när arbetena skall utföras inom annat område.

Vid uppförande av anläggningar som utgör hinder för befintliga flygplatser och luftrum betalas kostnaderna för markering av den som uppför anläggningen.

Av flygsäkerhetsskäl är det av mycket stor betydelse att det i närheten av flygplatser inte uppförs byggnader eller andra anläggningar som kan utgöra hinder för luftfarten. Det är också viktigt av flygsäkerhetsskäl att de flyghinder som redan finns – oavsett om de finns i närheten av en flygplats eller inte – är kända och väl markerade.

Bortsett från flygsäkerhetsaspekten finns det också ett stort samhällsligt intresse av att det inte byggs eller tillåts verksamheter som kan hindra eller påtagligt försvåra utnyttjandet av befintliga flygplatser. Det är av naturgeografiska skäl mycket svårt att hitta alternativa lokaliseringar till de flygplatser som redan finns. Det är också svårt att samhällsekonomiskt motivera nya flygplatsbyggnationer som ersättning för i dag befintliga flygplatser.

Enligt 81 § byggnadslagen (1947:385) gällde i närheten av en statlig flygplats eller av annan än staten tillhörig flygplats för allmänt bruk förbud mot nybyggnad, inrättande av virkes- eller annat varuupplag eller materialgård eller ljusanordning samt mot schaktning, fyllning och därmed jämförlig åtgärd, om därigenom flygplatsens användning för avsett ändamål försvårades eller avsevärt men annars åsamkades luftfarten. Enligt 17 kap. 16 § första stycket PBL har förbudet enligt 81 § byggnadslagen numera verkan som förordnande enligt 12 kap. 4 § PBL i fråga om beslut om bygglov, marklov och förhandsbesked. Det innebär bl.a. att länsstyrelsen – i de avseenden som anges i 12 kap. 1 § PBL – får möjlighet att efterhandspröva beslut om bygglov etc. inom de av förbudet berörda områdena.

Enligt 12 kap. 1 § PBL kan ett beslut omprövas bl.a. om det kan befaras att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses eller en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Luftfartsverket har i en skrivelse av den 28 juni 1996 till samtliga länsstyrelser lämnat en sammanställning över flygplatser av riksintresse. Denna sammanställning innehåller sammanlagt 28 flygplatser, däribland samtliga de 19 flygplatser som drivs av Luftfartsverket.

Föreligger något sådant förhållande som avses i 12 kap. 1 § PBL skall länsstyrelsen enligt 12 kap. 3 § PBL upphäva kommunens beslut i dess helhet. Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i viss del.

PBL trädde i kraft den 1 juli 1987. Detta innebär att förbudet enligt 81 § byggnadslagen inte har verkan som förordnande enligt 12 kap. 4 § PBL beträffande de flygplatser som byggts efter den 1 juli 1987. För en flygplats som har byggts efter den 1 juli 1987 kan emellertid länsstyrelsen eller regeringen enligt 12 kap. 4 § första stycket PBL, om det finns särskilda skäl, förordna att 12 kap. 1–3 §§ PBL skall tillämpas på beslut att lämna lov eller förhandsbesked.

När ett förordnande enligt 12 kap. 4 § PBL har utfärdats eller anses ha utfärdats åligger det enligt 8 kap. 28 § PBL byggnadsnämnden att sända alla beslut om lov och förhandsbesked som omfattas av förordnandet till länsstyrelsen för granskning.

I vissa fall har Luftfartsverket getts rätt att klaga på ett beslut som rör en civil flygplats. Enligt 8 kap. 9 § tredje stycket PBL får en kommun i områdesbestämmelser besluta att marklov krävs för schaktning, fyllning, trädfällning eller skogsplanering inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade statliga flygplatser eller andra flygplatser för allmänt bruk. Enligt 13 kap. 7 § PBL får Luftfartsverket överklaga ett beslut som berör en civil flygplats, om fråga är om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket PBL.

I sammanhanget kan även nämnas att det enligt 9 kap. 1 § förordningen (1957:601) om elektriska starkströmsanläggningar är förbjudet att dra en luftledning för starkström på mindre avstånd än 4 km från en flygplats.

För luftfarten är det inte enbart av betydelse att det inte uppförs byggnader eller andra anläggningar som stör luftfarten. Det kan också vara av betydelse att det inte sätts upp andra anordningar som kan störa luftfarten.

Enligt 8 kap. 7 § PBL får en kommun i områdesbestämmelser besluta att bygglov krävs för att sätta upp eller väsentligt ändra ljusanordningar inom områden som ligger i närheten av statliga flygplatser eller andra flygplatser för allmänt bruk.

Vidare finns det i 6 kap. 11 § LL en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beträffande märken, belysning och andra anordningar får meddela föreskrifter som syftar till att förebygga fara för trafiksäkerheten. Föreskrifterna får dock inte innebära något avsevärt men för markägarna eller dem som har särskild rätt till marken. Med stöd av detta bemyndigande har det i 70–73 §§ LF föreskrivits bestämmelser om markering av hinder m.m.

Enligt 71 § LF får Luftfartsverket om det utgör en fara för trafiksäkerheten att en byggnad uppförs eller att en mast eller liknande sätts upp, besluta om sådan markering som inte innebär något avsevärt men för markägarna eller dem som har särskild rätt till marken.

Överväganden

Som framhållits ovan är det av flygsäkerhetsskäl viktigt att befintliga flyghinder är kända och väl markerade.

I juli 1994 inträffade en olycka när ett flygplan kolliderade med en av flera tunna antennlinor utgående från toppen av en telemast. Flygplanet blev manöverodugligt och slog i marken. Båda ombordvarande omkom. Enligt haverirapporten (rapport C 1995:45) orsakades olyckan av att besättningen inte i tid kunde se de för dem okända och svårupptäckta

antennlinorna. En bidragande orsak till olyckan var att information om mastens speciella utformning saknades i publikationerna för luftfarten. I haverirapporten rekommenderade Statens haverikommission Luftfartsverket att vidta åtgärder så att flyghinder, som har ett från det normala avvikande utförande vilket i sig kan utgöra en risk för flygsäkerheten, markeras speciellt i kartunderlag och publikationer, samt verka för att formella krav ställs på berörda myndigheter att alltid informera Luftfartsverket i samband med uppförande av anläggningar som kan utgöra hinder för luftfarten.

Det finns för närvarande ingen skyldighet i lag att rapportera till Luftfartsverket eller någon annan myndighet när en byggnad uppförs eller en mast eller liknande sätts upp som kan utgöra en fara för flygsäkerheten. Det finns en bestämmelse i BCL F 4.1 mom 4.1.1 som föreskriver följande. "Före uppförande av hinder med en höjd av 40 meter eller högre över underliggande markyta, skall den som har driftansvaret för hindret till Luftfartsinspektionen för prövning anmäla hindrets läge samt dess höjd uttryckt i meter över underliggande markyta." Denna bestämmelse synes dock ha en alltför undanskymd plats för att det skall finnas någon kännedom om den. Härutöver är det tveksamt vilket rättsligt stöd bestämmelsen har och i vilken utsträckning den är bindande.

Den mest kompletta och uppdaterade förteckningen över flyghinder i landet är en databas (HI-90) för vilken den militära flyginspektionen ansvarar. Databasen används som underlag vid tryckning av flygkartor, inflygningskartor och landningskartor samt för presentation på skärm i flygplan och helikoptrar. Delar av databasen levereras regelbundet till Luftfartsverket, som inte har någon egen uppföljning av flyghinder. För att säkerställa kvaliteten hos databasen påbörjades år 1997 en inmätning av samtliga master (förutom i tätort) i landet. Genom att det inte finns någon skyldighet att rapportera in nya flyghinder till den militära flyginspektionen finns det ingen mekanism som säkerställer att nya flyghinder förs in i databasen och att databasen alltid är uppdaterad.

Från flygsäkerhetssynpunkt får det anses vara mycket angeläget att det i landet finns en komplett och alltid uppdaterad förteckning över flyghinder. Det mest ändamålsenliga i detta avseende är enligt utredningens mening att Försvarsmakten, som har den mest kompletta förteckningen över flyghinder, löpande får information om nya flyghinder.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det införs en bestämmelse i PBL om att en byggherre minst fyra veckor innan arbetena påbörjas skall göra en anmälan (*flygsäkerhetsanmälan*) till Försvarsmakten om arbetena avser uppförande eller tillbyggnad av en byggnad eller annan anläggning vars sammanlagda höjd kommer att överstiga 50 meter när arbete skall utföras inom sammanhållen bebyggelse eller 20 meter

när arbetena skall utföras inom annat område. Med sammanhållen bebyggelse avses i detta sammanhang tätorter och tätorters randområden.

När det gäller kostnaderna för markering av flyghinder skall dessa för närvarande utgå av allmänna medel (se 72 § LF). Detta gäller dock inte om någon annan har åtagit sig att bekosta markeringen eller dess underhåll och drift eller att bidra till dess kostnader.

Enligt utredningens mening är det inte rimligt att det allmänna skall bekosta en markering när en ny byggnad uppförs eller en ny mast eller liknande sätts upp som kan utgöra en fara för trafiksäkerheten. Denna kostnad bör i stället bäras av den som uppför hindret. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse om att vid uppförande av anläggningar, som utgör hinder för befintliga flygplatser och luftrum, betalas kostnaderna för markering av den som uppför anläggningen.

10 Luftfartsskyddet på flygplatser

10.1 Gällande rätt

Enligt 6 kap. 1 § LL skall flygplatser och andra anläggningar för luftfarten uppfylla säkerhetens krav. Som tidigare har behandlats har begreppet säkerhet i luftfartssammanhang oftast en mycket vid betydelse (se kapitel 3). Det syftar dels på den teknisk-operativa flygsäkerheten (safety), dels på den säkerhet som kan hotas av olagliga handlingar (security). För att klargöra i vilken betydelse begreppet säkerhet används har utredningen föreslagit att begreppet flygsäkerhet används när det rör sig om den teknisk-operativa flygsäkerheten och att begreppet luftfartsskydd används när det rör den säkerhet som kan hotas av olagliga handlingar. Enligt utredningens terminologi skall en flygplats således uppfylla såväl flygsäkerhetens som luftfartsskyddets krav.

Genom en bestämmelse i 14 kap. 3 § LL bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att i de avseenden som behandlas i luftfartslagen meddela ytterligare föreskrifter som gäller skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller trafik. Regeringen har genom föreskrift i bl.a. 92 § LF delegerat uppgiften till Luftfartsverket. Myndigheten meddelar med stöd av dessa regler föreskrifter om såväl teknisk-operativ flygsäkerhet (flygsäkerhet) som de delar av säkerhet mot olagliga handlingar (luftfartsskyddet) som hör under luftfartslagstiftningen, t.ex. att en flygplats indelas i områden med olika säkerhetsnivå. Föreskrifterna om luftfartsskyddet återfinns i BCL-SEC. Föreskrifterna är riktade till flygplatser, flygföretag samt andra företag som betjänar luftfarten, t.ex. speditörer. Föreskrifterna för flygplatshållare gäller oavsett om flygplatsen drivs av staten eller av annan och är bindande för alla flygplatshållare. Av 14 kap. 3 § LL framgår att föreskrifterna endast gäller förhållanden som behandlas i luftfartslagen.

En viktig del av luftfartsskyddet på flygplatser regleras inte genom luftfartslagstiftningen utan genom lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats. Enligt dess 1 § får till förekommande av brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart särskild kontroll på flygplats äga

rum. Det behöver inte finnas någon konkret misstanke om brott för att kontroll skall få ske. Enligt 3 § skall vid kontrollen vapen eller annat föremål som kan användas vid sådana brott som nämns i första paragrafen eftersökas. Vid kontroll får flygpasagerare eller annan som uppehåller sig inom flygplatsens område kroppsvisiteras. Vidare får väskor och andra slutna förvaringsställen inom flygplatsens område undersökas. Den som inte frivilligt går med på att kontroll sker får avvisas från flygplatsen. Lagen infördes framför allt på grund av den ökande risken för flygplanskapningar. Möjligheten att förhindra sådana brott, eller försök därtill, efter det att kaparen kommit ombord på flygplanet är mycket liten. Redan på förberedelsestadiet innebär flygplanskapning en stor risk för att brottet fullbordas, om inte åtgärder kan vidtas för att förhindra detta. För att effektivt kunna bemöta risken för flygplanskapning är det därför nödvändigt att flygpasagerare och deras bagage kan bli föremål för den här typen av kontroll. Den särskilda kontrollen minskar också risken för att flygplan utsätts för sabotage, t.ex. genom att sprängmedel förs ombord.

Förordnande om särskild kontroll meddelas enligt 2 § av Rikspolisstyrelsen efter samråd med Luftfartsverket. Förordnandet gäller för högst tre månader åt gången. Det kan begränsas till att gälla för en viss flygplats eller för viss flygtrafik. Om det behövs särskilda föreskrifter för kontrollen, skall dessa anges i förordnandet.

Till en början förordnade Rikspolisstyrelsen om särskild kontroll på tre flygplatser (Arlanda, Torslanda och Bulltofta). Emellertid fick kontrollerna på grund av den oroande internationella utvecklingen i fråga om kapnings- och sabotagebrott snabbt en omfattning som inte var förutsedd. Redan år 1972 omfattade förordnandena landets samtliga flygplatser med reguljär in- och utrikestrafik och chartertrafik med passagerare (vid den tiden 25 flygplatser). Den särskilda kontrollen kom i allt större utsträckning att ta polisens resurser i anspråk. Denna belastning blev ännu mer märkbar eftersom kontrollen måste utföras av polisutbildad personal. De första åren utfördes kontrollen av poliser från berörda polisdistrikts ordningsavdelning under ledning av ett befäl. Kontroll av en kvinnlig flygpasagerare utfördes alltid av en kvinnlig polisman. Om någon sådan inte fanns på plats kunde kroppsvisitation av kvinnor inte ske.

År 1974 infördes den ändringen att särskild kontroll får, under ledning av polis, utföras av en annan person. Denne skall förordnas av polisstyrelsen (numera polismyndigheten). I samband med ändringen anförde departementschefen följande (prop. 1974:105 s. 7).

Den särskilda kontrollen är polisiärt sett av rutinbetonad och enkel natur. Hittillsvarande erfarenheter visar att en del av uppgifterna väl skulle kunna

utföras av personer utan polisutbildning. Det kan därför hävdas att nuvarande ordning innebär en misshushållning med tillgängliga polisresurser genom att kontrollen generellt måste handhas av polisutbildad personal. Mot den angivna bakgrunden delar jag rikspolisstyrelsens uppfattning att kontrollverksamheten i viss omfattning bör kunna anförtros åt annan personal än polismän. Detta innebär självfallet inte något avsteg från uppfattningen att särskild kontroll på flygplats principiellt är en uppgift för vilken polisen bör ansvara. Kontrollen syftar ju till att förebygga brottslighet av mycket allvarligt slag och innebär användande av vissa tvångsmedel. Att lägga ansvaret för säkerhetskontrollen på vederbörande flygbolag, vilket lär förekomma på vissa håll utomlands, anser jag inte vara förenligt med svenskt synsätt.

Departementschefen anförde vidare att det som förutsättning för att kontrollen skall få utföras av annan än polisutbildad personal måste gälla att kontrollen står under ledning av en polisman. Detta motiverades med att kontrollen visserligen typiskt sett är av rutinbetonad och enkel art men att den utförs mot bakgrund av risken för allvarliga våldsbrott. Det bör därför finnas polis på platsen som kan ingripa vid eventuella incidenter (s. 8).

Den särskilda kontrollen kom därefter i stor utsträckning att utföras av personer som var anställda av berörda polismyndigheter och hade förordnande av polisstyrelsen; s.k. flygplatskontrollanter.

Flygets expansion och en successiv höjning av beredskapen mot olagliga handlingar ledde till att den särskilda kontrollen fick en allt större omfattning. Enligt bilaga 17 till Chicagokonventionen skall samtliga passagerare som reser i utrikestrafik och deras handbagage kontrolleras.

I fråga om inrikestrafiken finns det inga internationella bestämmelser eller rekommendationer som rör kontrollnivån.

När det gäller resor inom EU skall det enligt rådets förordning EEG/3925/91 av den 16 december 1991 (se avsnitt 2.3.2) som huvudregel inte företas några kontroller eller formaliteter för handbagage och incheckat bagage som tillhör personer som reser med flyg inom gemenskapen. Förordningen hindrar dock inte att det utförs säkerhetskontroller av bagage eller kontroller i samband med förbud eller restriktioner som medlemsstaterna fastställer.

För att kunna befordra flygpassagerare mellan Malmö och Kastrups flygplats i Köpenhamn bedriver SAS en förbindelse med flygbåtar över Öresund. För det ändamålet har SAS uppfört en särskild terminal i Malmö. Eftersom trafiken går till och från transitområdet på Kastrups flygplats måste särskild kontroll av passagerare och bagage ske redan vid terminalen i Malmö. Genom lagen (1984:283) med vissa bestämmelser för Scandinavian Airlines Systems flygpassagerarterminal i Malmö får särskild kontroll äga rum på terminalen till förekommande av brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart. Beträffande sådan

kontroll gäller lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats i tillämpliga delar.

Det nu gällande av Rikspolisstyrelsen utfärdade förordnandet om särskild kontroll omfattar 42 flygplatser samt SAS flygpassagerarterminal i Malmö. Enligt förordnandet skall samtliga flygpassagerare som reser med reguljär utrikestrafik och med chartertrafik till utlandet kontrolleras. Detsamma gäller för flygpassagerarnas handbagage och för allt bagage som checkats in utanför flygplatsen. Av det på flygplatsen incheckade bagaget och av transferbagage till utlandet skall minst fem procent kontrolleras. Från år 2003 skall allt incheckat bagage kontrolleras. I fråga om reguljär inrikestrafik och inrikes chartertrafik gäller att kontrollen skall ske stickprovsvis men att den alltid skall omfatta minst 25 procent av flygpassagerarna och handbagaget.

10.2 Verksamhets- och kostnadsansvaret för den särskilda kontrollen på flygplats

Av föregående avsnitt framgår att den särskilda kontrollen inledningsvis utfördes av polisutbildad personal. Kostnaderna belastade i sin helhet anslaget för polisväsendet. Den år 1974 genomförda förändringen, som innebar att kontrollen kan utföras av annan än polisman, medförde i sig ingen ändring på den punkten. Den personal som utförde kontrollen var anställd av polismyndigheten på de orter där flygplatserna är belägna. Reformen kom därför inte att innebära något annat än att polismyndigheterna kunde utföra uppgiften med huvudsaklig insats av mindre kvalificerad personal än tidigare. Polisväsendet hade fortfarande hela verksamhets- och kostnadsansvaret för den särskilda kontrollen. Denna fick en utökad omfattning. Bland annat dessa förhållanden föranledde följande uttalande i 1989 års budgetproposition (prop. 1988/89:100 bil. 15 s. 137).

Den ständigt tilltagande internationella flygtrafiken har ökat behovet av flygplatskontroll. Polisens resurser för denna kontroll är numera hårt ansträngda. Det finns emellertid inte nu utrymme att i någon nämnvärd mån tillföra polisen ökade resurser på detta område. Som jag ser saken måste resursfrågorna ges en mera långsiktig lösning. I detta hänseende vill jag efter samråd med chefen för kommunikationsdepartementet anföra följande. Behovet av resurser för flygplatskontrollen är främst avhängigt av flygtrafikens expansion. Dimensioneringen av flygplatskontrollen styrs dessutom av internationella åtaganden. Jag ser det inte som någon framkomlig väg att via statsbudgeten tillgodose den ökande efterfrågan på resurser som följer dels av expansionen inom flyget, dels av att möjligheterna att bedriva internationell flygtrafik från

flera platser ökar. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att undersöka vilka alternativa möjligheter som finns för att tillgodose resursbehovet. Den alternativa finansiering som ligger närmast till hands är genom särskilda avgifter från flygplatshuvudmännen. Möjligheten till en sådan finansiering påverkas av bl.a. de förpliktelser som följer av internationella åtaganden, bl.a. luftfartsavtal, och av vår egen lagstiftning. Det förhållandet att det förekommer såväl statligt och kommunalt som privat huvudmannaskap inom flygplatsområdet utgör en viktig omständighet i sammanhanget. En närmare analys av dessa och anknytande frågor behöver göras. Jag avser att ta initiativ till att en sådan kommer till stånd. Syftet skall vara att studera alternativ till finansiering av flygplatskontrollen och därmed sammanhängande ansvarsfrågor.

Mot bakgrund av detta uttalande utreddes frågan om en alternativ finansiering av den särskilda kontrollen av Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket. Myndigheterna ingick den 7 december 1990 ett avtal angående verksamhetsansvaret och det därtill kopplade kostnads- och finansieringsansvaret för förebyggandet av brott mot den civila luftfartens säkerhet. Regeringen godkände överenskommelsen och anförde i sitt beslut att förslaget låg inom ramen för föreskrifterna i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats, luftfartslagen och luftfartsförordningen.

Den mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket träffade överenskommelsen innebär i korthet följande. En ansvarsfördelning görs mellan inblandade parter, dvs. Luftfartsverkets myndighetsfunktion för luftfarten, Rikspolisstyrelsen (och lokal polismyndighet) samt flygplatshållarna. De senare representeras i överenskommelsen av Luftfartsverket såsom flygplatshållare för de statliga flygplatserna.

Luftfartsverket skall enligt överenskommelsen omsätta de internationella och nationella förpliktelserna på området i ett heltäckande regelverk i verkets författningssamling och i samråd med Rikspolisstyrelsen fastställa dels ett nationellt säkerhetsprogram, dels ett lokalt säkerhetsprogram för varje enskild flygplats. Luftfartsverket skall vidare i samråd med Rikspolisstyrelsen fastställa vilken kontrollomfattning som skall ligga till grund för planering och dimensionering vid varje flygplats av de rutinmässiga, kontinuerliga och förebyggande särskilda kontrollerna samt riktlinjer för arbetsmetodik och utrustning.

Rikspolisstyrelsen skall bl.a. svara för en kontinuerlig värdering av hotbilden och vid behov ta initiativ till förändringar i det fastställda säkerhetsprogrammet. Tillämpningen av detta skall gentemot flygplatshållare föreskrivas av Luftfartsverket i myndighetens författningssamling och gentemot polisväsendet genom förordnande av Rikspolisstyrelsen enligt lagen om särskild kontroll på flygplats.

Flygplatshållaren skall svara för alla de säkerhetsåtgärder som enligt det lokala säkerhetsprogrammet gäller för flygplatsen, däribland för till-

gången till behörig personal och utrustning m.m. för den rutinmässiga, kontinuerliga och förebyggande särskilda kontrollen.

När det gäller finansieringen kom myndigheterna överens om att flygplatshållaren skall svara för resurser för och finansiering av de åtgärder, som flygplatshållaren ansvarar för enligt det lokala säkerhetsprogrammet. Polisväsendet har kvar kostnadsansvaret för de rent polisära insatserna, dvs. ledningen av den särskilda kontrollen och insatserna vid brottsliga angrepp mot flygsäkerheten.

Den särskilda kontrollen på de statliga flygplatserna sker numera i enlighet med den mellan Luftfartsverket och Rikspolisstyrelsen träffade överenskommelsen och de föreskrifter respektive förordnanden som myndigheterna meddelat. Innebörden är i första hand att den personal som utför den fortlöpande rutinmässiga särskilda kontrollen är anställd eller inhyrd av Luftfartsverket. Flygplatskontrollanterna är förordnade av polisen och verksamheten sker under polismans ledning. Kontrollen utförs i den omfattning som Luftfartsverket bestämt. Lagen om särskild kontroll på flygplats ger dock inte något uttryckligt stöd för denna överföring på flygplatshållaren av ett visst verksamhets- och kostnadsansvar för den särskilda kontrollen.

Lagen om särskild kontroll på flygplats innehåller inte något be- myndigande för Luftfartsverket att meddela föreskrifter och då den särskilda kontrollen inte regleras i luftfartslagen torde Luftfartsverkets föreskrifter om den särskilda kontrollen inte ligga inom ramen för Luftfartsverkets rätt enligt 92 § LF att meddela föreskrifter angående säkerheten på flygplats. De föreskrifter för den särskilda kontrollen som Luftfartsverket meddelat med stöd av överenskommelsen med Rikspolisstyrelsen är därför inte bindande för flygplatshållarna. Föreskrifterna kan möjligen ses som interna föreskrifter av Luftfartsverket i dess egenskap av flygplatshållare för de statliga flygplatserna.

Avtalet mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket om övertagandet av ett visst verksamhets- och kostnadsansvar för den särskilda kontrollen bygger dessutom på ett frivilligt åtagande från Luftfartsverkets sida. Det binder inte de kommunala och enskilda flygplatshållarna. För dem gäller fortfarande det förhållandet att polisen står för alla kostnaderna för den särskilda kontrollen. Överenskommelsen mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket har därför inte medfört att polisväsendet helt avlastats kostnadsansvaret för den särskilda kontrollen.

Det har inte gått att få fram någon uppgift om polisväsendets samlade kostnader för den särskilda kontrollen. Som ett exempel kan emellertid nämnas att på flygplatsen i Växjö som är en av de största kommunala flygplatserna, uppgår kostnaden för den särskilda kontrollen till över 2 miljoner kr årligen.

Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse av den 16 oktober 1992 till regeringen anfört att kommunala och enskilda flygplatser bör åläggas samma kostnadsansvar för av polisen utförd särskild kontroll som åvilar Luftfartsverket som flygplatshållare. Genom ett beslut den 6 februari 1997 har regeringen överlämnat skrivelsen till Lufträttsutredningen.

När det gäller SAS flygpassagerarterminal i Malmö får regeringen enligt 3 § lagen (1984:283) med vissa bestämmelser för Scandinavian Airlines Systems flygpassagerarterminal i Malmö besluta om avgifter till staten som ersättning för kostnaderna för särskild kontroll samt tull- och passkontroll på terminalen. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen utfärdat förordningen (1984:308) om ersättning för tull- och passkontroll m.m. vid Scandinavian Airlines Systems flygpassagerarterminal i Malmö. Enligt förordningen skall terminalinnehavaren för varje påbörjad kalendermånad betala 300 000 kr till staten som ersättning för kostnaderna för särskild kontroll samt tull- och passkontroll på terminalen.

Polismyndigheten i Malmö har i en skrivelse av den 28 september 1992 till regeringen hemställt att förordningen (1984:308) om ersättning för tull- och passkontroll m.m. vid Scandinavian Airlines Systems flygpassagerarterminal i Malmö skall ändras så att polismyndigheten får möjlighet att träffa avtal med SAS om ersättningen. Genom ett beslut den 6 februari 1997 har regeringen överlämnat skrivelsen till Lufträttsutredningen.

10.3 Flygplatshållarens finansiering av verksamheten

Som ovan behandlats (se avsnitt 9.2) får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer enligt 6 kap. 13 § LL meddela föreskrifter om avgifter för användning av allmänna flygplatser eller andra allmänna anläggningar eller tjänster för luftfarten. Regeringen har genom föreskrift i 75 § LF överlåtit på Luftfartsverket att fastställa sådana avgifter. Luftfartsverket har med stöd av detta bemyndigande bl.a. meddelat föreskrifter om avgifter för den särskilda kontrollen på flygplats. Innebörden är att Luftfartsverket tar ut kostnaden för denna kontroll från flygplatsanvändarna. Luftfartsverket har beräknat att dess kostnader för den särskilda kontrollen på de statliga flygplatserna för år 1999 kommer att uppgå till 111 miljoner kr. För att finansiera kostnaden har Luftfartsverket fastställt en avgift för år 1999 om 8,00 kr per inrikes passagerare och 16,00 kr per utrikes passagerare, med undantag för Arlanda där motsvarande avgift är 1,75 kr respektive 11,25 kr. En flygplatshållare

som tagit på sig ett kostnadsansvar för den särskilda kontrollen på flygplats kan alltså i sin tur finansiera verksamheten genom att ta ut en avgift från flygplatsanvändarna. Dessa för i sin tur över kostnaden på sina kunder, dvs. resenärerna.

Kommunala och enskilda flygplatser fastställer sina egna avgifter. Eftersom flygplatshållaren i dessa fall inte har någon kostnad för den särskilda kontrollen behöver man dock inte belasta flygplatsanvändarna med en avgift i denna del.

10.4 Bör kostnadsansvaret föras bort från polisväsendet?

Utredningens förslag: Kostnaderna för flygplatskontrollen bör i ökad utsträckning betalas av flygplatsanvändarna.

Den särskilda kontrollen på flygplatser har sedan den infördes kommit till ökad användning. Sveriges internationella åtaganden på området innebär en förpliktelse att kontrollera samtliga passagerare som reser i reguljär utrikestrafik eller i chartertrafik till utlandet, och deras handbagage. Därutöver kontrolleras minst 25 procent av inrikes passagerare och deras handbagage. Det torde inte råda några tvivel om att den särskilda kontrollen behövs. Eftersom omfattningen av kontrollen i stor utsträckning styrs av Sveriges internationella åtaganden måste utgångspunkten vara att den särskilda kontrollen under överskådlig tid kommer att ha åtminstone den omfattning som gäller i dag.

Den fortlöpande rutinmässiga kontrollen är inte av sådan art att det krävs polisutbildad personal för dess utförande. I dag utförs dock denna kontroll i huvudsak av polisutbildad personal på de kommunala och enskilda flygplatserna. På de statliga flygplatserna utförs uppgiften av personal som är förordnad av polismyndigheten men som är anställd av Luftfartsverket eller flygföretag eller inhyrd av Luftfartsverket.

Avtalet mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket innebär att polisen inte står för kostnaderna för den personal som utför den fortlöpande kontrollen på de 19 statliga flygplatserna. Förordnanden om särskild kontroll ges numera beträffande 42 flygplatser. Beträffande de 23 flygplatser som har kommunalt eller enskilt huvudmannaskap kvarstår det förhållandet att samtliga kostnader för den särskilda kontrollen belastar respektive polismyndighets budget. Verksamheten finansieras över rammanslag. Om kostnadsansvaret för den särskilda kontrollen förs bort från polisväsendet frigörs resurser som kan användas för de centrala

uppgifter som det åligger polisen att utföra och som inte kan överlåtas på andra.

Polisens begränsade resurser och kraven på polisiära insatser på andra områden i samhället har i praktiken medfört, att den särskilda kontrollen vid kommunala och privata flygplatser på sina håll har fått en låg prioritering i polisens verksamhet. Detta har i sin tur medfört en i övrigt omotiverad skillnad i luftfartsskyddet mellan dessa flygplatser och de statliga.

I 1989 års budgetproposition anfördes att den alternativa finansiering som ligger närmast till hands är särskilda avgifter från flygplats-huvudmännen (prop. 1988/89:100 bil. 15 s. 137). Den därefter träffade och av statsmakterna godtagna överenskommelsen mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket utgör en annan lösning på frågan. Luftfartsverket betalar inte en avgift för den särskilda kontrollen utan myndigheten har i stället tagit över verksamhetsansvaret för den fortlöpande kontrollen. Båda alternativen innebär dock att flygplatshållaren har det primära kostnadsansvaret för den särskilda kontrollen. Av avsnitt 9.7 framgår att flygplatshållaren kan finansiera sin verksamhet genom avgifter från flygplatsanvändarna, dvs. de bolag m.m. som använder flygplatsen för luftfart. Så sker i dag beträffande de statliga flygplatserna. Flygplatsanvändarna finansierar i sin tur sin verksamhet genom att ta betalt av dem som använder sig av deras tjänster, dvs. flygpassagerarna. Ett överförande av kostnadsansvaret för den särskilda kontrollen innebär således i praktiken att den kostnaden förs över från skattebetalarna till dem som använder sig av flyget.

Ett utmärkande drag för flygtrafiken är att en olycka eller ett attentat oftast får mycket ödesdiga konsekvenser. Detta motiverar att kraven på flygsäkerheten och luftfartsskyddet ställs mycket högt. Detta kan sägas vara ett samhälleligt intresse. Det ligger emellertid i allra högsta grad även i flygpassagerarnas intresse att sådana åtgärder vidtas att risken för olyckor i flygtrafiken och olagliga handlingar riktade mot säkerheten vid denna blir så liten som möjligt. Stora delar av kostnaderna för flygsäkerheten tas också ut från flygpassagerarna och beträffande de statliga flygplatserna även den del som gäller luftfartsskyddet. Det är svårt att finna något bärande argument mot att så sker även beträffande kostnaderna för den särskilda kontroll som utförs på de kommunala och enskilda flygplatserna. Man bör då också beakta att Luftfartsverket i denna del i år tar ut en avgift om 8,00 kr per inrikes passagerare och 16,00 kr per utrikes passagerare – med undantag för Arlanda där motsvarande avgifter är 1,75 kr respektive 11,25 kr – som reser via de statliga flygplatserna.

När det gäller möjligheten till finansiering i form av avgifter från flygplatshållarna till polisen kan följande tjäna som bakgrund. Ett sys-

tem med avgiftsbeläggning av uppgifter som utförs av polisväsendet tillämpas i viss utsträckning i dag. Polisens huvuduppgift är enligt 1 § polislagen (1984:387) att upprätthålla ordning och säkerhet. De centrala uppgifterna består i övervakning och brottsutredning. Denna verksamhet är till helt övervägande del av sådan karaktär att den bör finansieras över statsbudgeten. Vissa delar av polisens verksamhet är dock av sådant slag att det varken finns principiella eller praktiska hinder mot en avgiftsfinansiering. Detta gäller även uppgifter som är av övervakningskaraktär. I olika sammanhang har anförts att avgiftsfinansiering i första hand bör tillämpas när det gäller uppgifter som har karaktär av särskild service åt företag, organisationer eller enskilda. Detta gäller särskilt när tjänsten utgör ett led i näringsverksamhet eller annan verksamhet som har vinstsyfte. Det har framhållits att avgift givetvis inte får tas ut för det skydd till liv och egendom som var och en har rätt att kräva av polisen. Inte heller får ett avgiftssystem utformas så att det får negativa följder t.ex. när det gäller allmänhetens benägenhet att vidta brottsförebyggande åtgärder (se t.ex. prop 1989/90:155 s. 33 ff). Enligt förordningen (1982:789) om ersättning för polisbevakning och för anslutning av larmanläggningar till polisen kan avgift tas ut bl.a. i samband med att polis anlitas för bevakning av värdetransporter och för polisbevakning av vissa offentliga tillställningar. Från den 1 april 1994 gäller detta även för vissa allmänna sammankomster. I förordningen ges också regler för hur avgiften skall beräknas.

Mot ett system där kostnadsansvaret för den särskilda kontrollen på flygplatser åvilar flygplatshållaren har anförts olika skäl. Det har gjorts gällande att flygplanskapningar och andra angrepp på den civila luftfartens säkerhet i allmänhet riktar sig mot samhället i stort och inte mot luftfarten som sådan och att kostnaden för det brottsförebyggande arbetet därför är en angelägenhet för staten och inte för luftfartssektorn. Det har också gjorts gällande att en överföring av kostnadsansvaret för den särskilda kontrollen skulle öppna vägen för att även andra kostnader som idag belastar statsbudgeten skulle föras över till flygplatshållaren, exempelvis lokalkostnader för polisen och andra myndigheter som i sin verksamhet på flygplatsen har behov av kontorslokaler och liknande.

Luftfartsskyddet vid landets flygplatser är i flera avseenden ett system som i sin helhet inte fungerar bättre än sin svagaste länk. Det är därför angeläget att den särskilda kontrollen kan fungera på ett enhetligt och effektivt sätt på varje flygplats. Av konkurrensskäl är det inte acceptabelt att kontrollen vid vissa flygplatser bekostas av statskassan medan den vid andra bekostas av den enskilde flygpassageraren. Dessa omständigheter talar enligt utredningens mening med stor styrka för att kostnadsansvaret får en likformig lösning på de statliga respektive kommunala och privatägda flygplatserna.

Den ovan angivna överenskommelsen mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket om ansvars- och kostnadsfördelning för den särskilda kontrollen vid de statliga flygplatserna fungerar i allt väsentligt bra. Det är mot den bakgrunden inte realistiskt att tro att kostnaderna för kontrollen vid de statliga flygplatserna nu skulle kunna återföras till statsbudgeten. Även om angreppen på den civila luftfartens säkerhet i första hand riktar sig mot samhället och inte mot luftfarten, så är det inte orimligt att kostnaden ytterst bärs av dem som har den största nyttan av kontrollen, dvs. flygpassagerarna. Utslaget på var och en av dessa blir kostnaden också mycket marginell.

En effektiv och funktionell lösning på frågan om kostnadsansvaret för en säkerhetsfunktion som är av grundläggande betydelse för flygplatsverksamheten bör inte påverkas av diskussioner om kostnadsfördelningen mellan flygplatshållaren och myndigheter för upplåtelse av kontorslokaler och andra kommersiella ytor på flygplatsen. En lösning för den särskilda kontrollen bör heller inte påverka dessa diskussioner.

Utredningen föreslår därför att kostnadsansvaret för den rutinmässiga särskilda kontrollen också vid de kommunala och privatägda flygplatserna förs över från Rikspolisstyrelsen till flygplatshållaren. Genom en sådan reform skapas förutsättningar för ett enhetligare och effektivare system för luftfartsskyddet. Dessutom åstadkommer man konkurrensneutralitet i fråga om den särskilda kontrollen mellan olika flygplatshållare. När det gäller särskilda insatser med anledning av brottslig verksamhet är det fråga om en rent polisiär uppgift och kostnaderna för denna verksamhet bör även i fortsättningen belasta anslaget för polisväsendet.

10.5 Hur skall den särskilda kontrollen bedrivas och finansieras?

Utredningens förslag: Ett enhetligt system för den särskilda kontrollen på flygplats införs. Samtliga flygplatser åläggs det verksamhets- och kostnadsansvar som de statliga flygplatserna har i dag på grund av överenskommelsen mellan Luftfartsverket och Rikspolisstyrelsen.

En självklar utgångspunkt är att samma krav på den särskilda kontrollen skall gälla oavsett vem som är flygplatshållare och att ett överflyttande av kostnadsansvaret från polisväsendet till flygplatshållarna inte får medföra att säkerheten inom flygtrafiken blir sämre. Omfattningen av

den särskilda kontrollen styrs dels av internationella åtaganden, dels av säkerhetsmässiga överväganden. Ett överförande av kostnadsansvaret får inte innebära att dessa säkerhetsmässiga överväganden får stå tillbaka för andra förhållanden. Verksamhetens omfattning måste därför även i fortsättningen bestämmas av Rikspolisstyrelsen. Det är inte förenligt med dessa överväganden att överlåta hela ansvaret för kontrollen på flygplatshållarna eller flygbolagen.

Vidare bör en utgångspunkt vara att det skall finnas en koppling mellan verksamhetsansvaret och kostnadsansvaret så att den som har kostnadsansvaret har visst inflytande över verksamheten.

En ytterligare utgångspunkt är att regleringen så långt det är möjligt skall vara enhetlig för de statliga, kommunala och privatägda flygplatserna.

I 1989 års budgetproposition anfördes att den alternativa finansiering som ligger närmast till hands är särskilda avgifter från flygplatshållarna. En sådan finansieringsmodell bygger på en lösning där polisväsendet har verksamhetsansvaret för den särskilda kontrollen på flygplatserna. Efter att det uttalandet gjordes har Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket träffat ett avtal som godkänts av regeringen och som innebär en annan lösning såväl vad gäller ansvaret för kontrollen som finansieringsfrågan. Som ovan nämnts är en utgångspunkt att regleringen så långt det är möjligt skall vara enhetlig för de statliga, kommunala och privatägda flygplatserna. En modell som bygger på särskilda avgifter från flygplatshållarna skulle för Luftfartsverkets del innebära en återgång till ett system som innebär att polisen återtar verksamhetsansvaret för den särskilda kontrollen på de statliga flygplatserna. Den personal som utför den fortlöpande rutinartade kontrollen på de statliga flygplatserna är numera anställd av Luftfartsverket eller av entreprenörer som av Luftfartsverket fått i uppdrag att sköta den särskilda kontrollen. De lokala polismyndigheterna har beträffande de statliga flygplatserna inga andra funktioner än de rent polisiära, dvs. ledningen av verksamheten och genomförandet av de särskilda insatser som behövs. Det är knappast realistiskt att i fråga om de statliga flygplatserna gå tillbaka till ett system som innebär att polisen återtar verksamhetsansvaret för den särskilda kontrollen på de statliga flygplatserna. Vidare innebär en lösning där polisväsendet har verksamhetsansvaret och flygplatshållarna kostnadsansvaret att det inte uppstår den önskvärda kopplingen mellan verksamhetsansvar och kostnadsansvar. De nu nämnda omständigheterna leder utredningen till att detta alternativ inte bör genomföras.

En annan lösning kunde vara att nuvarande förhållanden behålls i allt utom det att polisen ges möjlighet att ta ut en avgift från de kommunala och enskilda flygplatshållarna för den särskilda kontrollen. En sådan modell uppfyller i och för sig kravet på att säkerhetsmässiga övervägan-

den inte får vika för andra överväganden. Modellen innebär dock att två olika system skulle gälla för den särskilda kontrollen samt att det i fråga om de kommunala och privatägda flygplatserna inte skulle uppstå den önskvärda kopplingen mellan verksamhetsansvar och kostnadsansvar. Mot denna bakgrund bör därför inte heller denna modell väljas.

Den lösning som utredningen i stället föreslår är att vad som i dag gäller för de statliga flygplatserna även införs för de kommunala och privatägda flygplatserna. Detta innebär att det blir en enhetlig modell för verksamhets- och kostnadsansvaret i fråga om den särskilda kontrollen. Vidare får flygplatshållaren, genom att han får ta ett visst ansvar för verksamheten, också ett visst inflytande över kostnaderna för denna jämfört med om polisen står för hela verksamheten.

Det finns ett par argument som kan anföras mot den modell utredningen föreslår. Det ena är att utredningens modell skulle innebära en tung belastning för mindre flygplatser där den särskilda kontrollen endast berör ett mindre antal avgångar per vecka. De statliga flygplatserna har i regel större volymer och bättre möjligheter att få kostnadstäckning för investeringar i exempelvis teknisk utrustning. Situationen för den mindre flygplatsen bör emellertid bli densamma oavsett om polisen tar ut kostnaden för kontrollen eller om flygplatsen själv ordnar och bekostar bemanning och utrustning. När det gäller kostnaden är en av de viktigaste faktorerna vilka föreskrifter den myndighet som har ansvar för luftfartsskyddet utfärdar beträffande krav på teknisk utrustning för att genomföra kontroll. För närvarande finns inga sådana krav, sålunda tillåts t.ex. manuell genomsökning av bagage. På de minsta flygplatserna kan man också tänka sig att särskild kontroll och t.ex. bagageincheckning utförs av en och samma person.

Ett annan invändning mot att flygplatshållaren tar över verksamhetsansvaret kan vara att omfattningen av den särskilda kontrollen styrs av faktorer som ligger utanför flygplatshållarnas kontroll och organisationens storlek måste kunna varieras beroende på hotbilden. Det torde dock vara naturligt att den som har verksamhetsansvaret skall ha erforderliga resurser såväl för den bemanning som krävs i basnivån som för en utökad bemanning vid en allvarligare hotbild. Det är knappast unikt att verksamhetsansvariga måste kunna hantera yttre, opåverkbara omständigheter. Så krävs av flygplatshållaren i andra sammanhang, t.ex. avseende snöröjning.

Den föreslagna modellen kräver lagregler som ålägger flygplatshållaren att stå för personal och andra resurser för den särskilda kontrollen. Avtalet mellan Luftfartsverket och Rikspolisstyrelsen innebär dessutom att Luftfartsverket skall meddela vissa föreskrifter för den särskilda kontrollen. Den nuvarande lagstiftningen innehåller inte något bemyndigande för Luftfartsverket att med bindande verkan för de kommunala

och enskilda flygplatshållarna meddela sådana föreskrifter (se avsnitt 10.2). Därför måste lagstiftningen kompletteras med en bestämmelse som ger Luftfartsverket rätt att meddela närmare föreskrifter om utförandet av den särskilda kontrollen. Ett tänkbart alternativ är i så fall att reglerna om särskild kontroll arbetas in i luftfartslagstiftningen. För detta talar också att den särskilda kontrollen inte kan ses som en isolerad del av luftfartsskyddet på flygplats. Om bestämmelserna om särskild kontroll på flygplats förs samman med luftfartslagstiftningens regler om luftfartsskydd skulle sambandet mellan den särskilda kontrollen och övriga delar av säkerheten på flygplats framhållas på ett mer markerat sätt än i dag.

När det gäller verksamhetsansvaret bör enligt utredningens mening flygplatshållarna få ett större inflytande över verksamheten än vad som i dag gäller enligt Luftfartsverkets avtal med Rikspolisstyrelsen. Detta kan ske genom två olika åtgärder. Den ena är att den särskilda kontrollen inte längre behöver ske under ledning av polisen, utan att det räcker att polisen har tillsynen över verksamheten. Det andra åtgärden är att flygplatshållaren får ett ökat inflytande på bedömningen av lämplig ambitionsnivå för säkerhetskontrollens omfattning och utförande.

Sammanfattningsvis innebär den föreslagna modellen följande. Luftfartsverket fastställer i samråd med Rikspolisstyrelsen såväl ett nationellt säkerhetsprogram som lokala säkerhetsprogram för varje flygplats. I dessa program skall bl.a. ingå vilken kontrollomfattning (basnivå) som skall *ligga till grund* för planering och dimensionering för varje flygplats och de rutinmässiga, kontinuerliga, förebyggande särskilda kontrollerna samt riktlinjer för arbetsmetodik och utrustning. Fastställandet av det nationella säkerhetsprogrammet sker med stöd av 2 § tredje stycket förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket och 6 kap. 15 § i utredningens förslag till luftfartsförordning. När det gäller utformningen av de lokala säkerhetsprogrammen bör även samråd ske med flygplatshållaren och den lokala polisen.

På grundval av bl.a. det nationella säkerhetsprogrammet och de lokala säkerhetsprogrammen förordnar Rikspolisstyrelsen i samråd med Luftfartsverket om särskild kontroll. I förordnandet anges på vilka flygplatser och flygpassagerarterminaler den särskilda kontrollen skall verkställas och den särskilda kontrollens omfattning. Behövs särskilda föreskrifter i fråga om kontrollen anges även dessa i förordnandet.

Med stöd av det bemyndigande som Luftfartsverket får för att utfärda föreskrifter om luftfartsskyddet kan Luftfartsverket utfärda kompletterande föreskrifter om den särskilda kontrollen.

För den särskilda kontroll som enligt Rikspolisstyrelsens förordnande skall genomföras på en flygplats och för de säkerhetsåtgärder som enligt det lokala säkerhetsprogrammet åvilar flygplatsen svarar flygplatshållarna.

ren genom flygplatschefen. Häribland ingår att svara för tillgången till behörig personal och ledningen av den, utrustning och lokalmässiga arrangemang för den rutinmässiga, kontinuerliga och förebyggande säkerhetskontrollen enligt det fastställda säkerhetsprogrammets basnivå, inklusive sådan tillfällig höjning av basnivån som programmet ger utrymme för. Med behörig personal avses att personalen är förordnad av polismyndighet efter godkänd utbildning. Det bör stå flygplatshållaren fritt att lösa uppgiften med egen personal eller inhyrd personal, exempelvis från vaktbolag, eller genom samverkan med flygföretag. Personalen står under tillsyn avseende den rättsliga tillämpningen av den särskilda kontrollen, men inte under ledning, av Rikspolisstyrelsen, vilket kan ske genom lokal polismyndighet.

Beslutar Rikspolisstyrelsen eller lokal polismyndighet om utökad omfattning av kontrollen på grund av den aktuella hotbilden är det flygplatshållarens uppgift att tillföra och bekosta erforderliga resurser. Där emot ansvarar lokal polismyndighet för och bekostar ledningen av insatser i anledning av brottsliga angrepp, exempelvis flygplanskapning, angrepp mot anläggningar eller personer. För allmän ordning och säkerhet på den del av flygplatsområdet som är tillgänglig för allmänheten svarar också den lokala polismyndigheten.

Enligt utredningens förslag är det således alltjämt Rikspolisstyrelsen som skall förordna om särskild kontroll. Det skulle i och för sig kunna övervägas att överlåta denna uppgift på Luftfartsverket som har ett övergripande ansvar för luftfartsskyddet i landet. Enligt utredningens mening är emellertid själva förordnandet om särskild kontroll ett beslut av den karaktären att det bör fattas av Rikspolisstyrelsen och inte överlåtas på någon annan myndighet.

10.6 Rikspolisstyrelsens förordnanden om särskild kontroll

Utredningens förslag: Giltighetstiden för Rikspolisstyrelsens förordnanden om särskild kontroll utvidgas till att vara högst ett år.

Som framgår av avsnitt 10.1 omfattar Rikspolisstyrelsens förordnanden om särskild kontroll numera 42 flygplatser med reguljär eller icke reguljär utrikes- eller inrikestrafik. Särskild kontroll skall regelmässigt ske i fråga om denna trafik. Med hänsyn till utvecklingen framstår det som onödigt att Rikspolisstyrelsen skall utfärda ett förordnande minst var tredje månad. Giltighetstiden bör kunna sättas betydligt längre. Det ligger samtidigt ett betydande värde i att Rikspolisstyrelsen regelbundet ser över behovet av särskild kontroll och omfattningen av denna. Med hänsyn till detta bör förordnandena vara tidsbegränsade. En lämplig avvägning är att giltighetstiden får vara högst ett år.

11 Rätten till luftfart

11.1 Inledning

I svensk lagstiftning behandlas frågor om tillstånd till luftfartsverksamhet i 7 kap. LL och 79–92 §§ LF. Till grund för reglerna ligger Chikagokonventionen, bilaga 6 till denna konvention och transitöverenskommelsen.

Förutom den svenska nationella lagstiftningen finns det två EG-förordningar som är av grundläggande betydelse när det gäller rätten till luftfart; rådets förordning (EEG) nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag (licensieringsförordningen) och rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen (marknadstillträdesförordningen).

I korthet kan sägas att huvudregeln är att det fordras tillstånd till all luftfart i förvärvssyfte medan annan luftfart, s.k. privatflyg, får utövas utan tillstånd.

Luftfart i förvärvssyfte kräver, på grund av luftfartens internationella reglering och numera även på grund av EG-rätten, olika slags tillstånd beroende på typen av luftfart, flygföretagets nationalitet och luftfartens geografiska utsträckning. När det gäller internationell luftfart är det också av betydelse om det är fråga om regelbunden eller icke regelbunden luftfart.

Enligt en definition som har antagits av ICAO:s råd (ICAO Doc. 7278-C/841) förstås med regelbunden internationell lufttrafik en följd av flygningar, av vilka envar äger dessa kännetecken:

- a) den går genom två eller flera staters luftrum;
- b) den utförs av luftfartyg för befordran av passagerare, post eller gods mot ersättning på sådant sätt att varje flygning står öppen för allmänheten;
- c) den bedrivs för att betjäna trafiken mellan samma två eller flera punkter, antingen
 - 1) enligt en kungjord tidtabell eller

- 2) genom flygningar som är så regelbundna eller ofta återkommande att de tydligt utgör en systematisk serie.

Vidare innehåller artikel 2 i EG:s marknadsstillträdesförordning en snarlik definition av regelbunden luftfart. Det kan dock anmärkas att till följd av marknadsstillträdesförordningens övriga regler bortfaller skillnaden mellan regelbunden och icke regelbunden luftfart inom förordningens tillämpningsområde.

Trots dessa definitioner är det svårt att dra en skarp och entydig principiell gräns mellan regelbunden och icke regelbunden luftfart vilken på ett enkelt sätt avgör alla tänkbara enskilda fall. Gränsdragningsfrågor får därför avgöras genom rättstillämpning och doktrin, vilket i praktiken inte synes ha vållat några större problem.

I det följande ges, med utgångspunkt i den gemenskapsrättsliga regleringen, en kortfattad framställning över vilka tillstånd som i olika situationer krävs för att få bedriva luftfart.

Som inledning till denna framställning kan nämnas att det inom luftfartsregleringen kan urskiljas tre huvudtyper av tillstånd; drifttillstånd, trafikstillstånd och operativa licenser eller grundkoncessioner. Drifttillstånd (ibland även benämnt tekniskt/operativt tillstånd) innebär ett flygsäkerhetsmässigt godkännande av operatören av den stat som har att utöva flygsäkerhetstillsynen över flygföretaget. Operativa licenser eller grundkoncessioner är ett slags näringstillstånd som grundas på en juridisk/ekonomisk prövning av flygföretaget. Normalt ger inte detta tillstånd flygföretaget tillträde till linjer eller marknader. Detta sker genom trafikstillståndet, som är trafikpolitiskt motiverat och som kan vara grundat på en mer eller mindre uttalad luftfartspolitik prövning som i sin tur kan vara mer eller mindre författningsreglerad. Tidigare skedde i Sverige tillståndsgivningen enbart genom drifttillstånd och trafikstillstånd. Genom licensieringsförordningen krävs dock numera att svenska flygföretag har operativ licens för att få utöva de viktigaste typerna av luftfart.

Luftfart inom EG som omfattas av licensierings- och marknadsstillträdesförordningarna

För luftfart inom EG som bedrivs av EG-lufttrafikföretag gäller de nyss nämnda förordningarna; licensieringsförordningen och marknadsstillträdesförordningen. Genom EES-avtalet gäller de även luftfart inom Norge och Island. Vad som fortsättningsvis sägs om dessa förordningar gäller därför i tillämpliga delar beträffande sistnämnda länder.

I *licensieringsförordningen* fastställs enhetliga krav som skall ställas på dem som bedriver vissa slag av kommersiell flygtrafik (transport av passagerare, post och/eller gods mot betalning inom gemenskapen).

Ett företag som uppfyller förordningens krav har rätt att få en *operativ licens*, vilken är ett tillstånd för företaget att mot betalning utföra lufttransport av passagerare, post och/eller gods som anges i licensen. Licensen har karaktären av ett näringspolitiskt tillstånd. En operativ licens ger inte i sig tillgång till särskilda flyglinjer eller marknader. Frågor rörande tillträde till flyglinjer inom gemenskapen behandlas i marknads- tillträdesförordningen.

En medlemsstat får utfärda operativ licens för ett företag endast om dess huvudkontor och, i förekommande fall, dess säte är beläget i denna medlemsstat, och dess huvudsakliga verksamhet är lufttransport enbart eller i kombination med annat affärsmässigt utnyttjande av luftfartyg eller reparation och underhåll av dem. Vidare krävs att företaget ägs och fortsatt kommer att ägas av medlemsstater eller medborgare i medlemsstater, antingen direkt eller genom majoritetsägande. Företaget skall fortlöpande effektivt kontrolleras av sådana stater eller personer.

Som villkor för utfärdande eller upphävande av en operativ licens får inte uppställas krav på att ett lufttrafikföretag äger luftfartyg, men en medlemsstat skall kräva av de företag som den utfärdar licens för, att de förfogar över ett eller flera luftfartyg antingen genom ägande eller leasingavtal.

Vidare skall det alltid vara ett villkor för utfärdandet av operativ licens och för dess giltighet att det berörda företaget har ett gällande drifttillstånd (AOC – air operator certificate) som täcker den verksamhet som den operativa licensen omfattar. För närvarande tillämpas nationella regler för drifttillstånd. Av licensieringsförordningen framgår att tanken var att det skulle utfärdas en rådsförordning beträffande drifttillstånd. Någon sådan förordning har inte utfärdats och kommer antagligen inte att utfärdas. Avsikten synes numera vara att de delar av JAA:s bestämmelser JAR-OPS 1 och 3 som omfattar föreskrifter, i reviderad form kommer att få ställning av förordning och utgöra de harmoniserade reglerna för drifttillstånd. I Sverige är det Luftfartsverket som enligt förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område är behörig myndighet när det gäller att utfärda operativa licenser. Alla beslut om att bevilja eller återkalla operativa licenser skall offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Vad avser transporter gäller inte licensieringsförordningen lufttransport inom gemenskapen av passagerare, post och/eller gods med luftfartyg som inte är motordrivna och/eller ultralätta motordrivna luftfartyg och inte heller lokala flygningar som inte innebär transport mellan olika flygplatser. För sådana transporter gäller nationella regler om operativa licenser, om sådana finns, och gemenskapsrätt och nationell rätt om drifttillstånd. När det gäller luftfart som inte är transporter, s.k. aerial work, faller den helt utanför licensieringsförordningen.

Frågan om tillträde till flyglinjer inom gemenskapen, för såväl regelbunden som icke regelbunden lufttrafik, regleras genom *marknadstillträdesförordningen*.

Enligt förordningen skall berörda medlemsstater tillåta EG-lufttrafikföretag att utöva trafikrättigheter – dvs. rätten att befordra passagerare, gods och/eller post i lufttrafik – på flyglinjer inom gemenskapen.

Förordningen påverkar inte medlemsstaternas rätt att reglera fördelningen av trafiken mellan flygplatserna inom ett flygplatssystem, om detta sker utan särbehandling på grundval av lufttrafikföretagets nationalitet eller identitet.

Själva utövandet av trafikrättigheter skall regleras av offentliggjorda gemenskapsbestämmelser och nationella, regionala eller lokala bestämmelser om säkerhet och miljöskydd samt fördelning av ankomst- och avgångstider.

När det är fråga om allvarliga överbelastnings- och/eller miljöproblem får en medlemsstat enligt artikel 9 i marknadstillträdesförordningen införa villkor för, begränsa eller avvisa utövande av trafikrättigheter, särskilt när en tillfredsställande servicenivå kan uppnås med andra transportmedel. De åtgärder som medlemsstaten vidtar skall inte innebära särbehandling av lufttrafikföretaget, snedvrida konkurrensen etc. Åtgärderna skall också ha en begränsad giltighetstid på högst tre år, varefter de skall omprövas. En medlemsstat som anser att det är nödvändigt att vidta åtgärder enligt artikel 9 i marknadstillträdesförordningen skall underrätta de andra medlemsstaterna och kommissionen om saken minst tre månader innan åtgärderna skall genomföras. På begäran av en medlemsstat eller på eget initiativ kan kommissionen utreda frågan och besluta om åtgärderna skall godkännas.

Vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen av flygplatsverksamhet har i något fall villkor föreskrivits för verksamheten som kommissionen har bedömt strida mot marknadstillträdesförordningen. Det gällde ett generellt förbud för äldre, bullrande flygplan att trafikera Karlstad flygplats. Andra villkor, exempelvis begränsningar i nattrafiken vid olika flygplatser, kan antas vara acceptabla under förutsättning att giltighetstiden begränsas och att underrättelseskyldigheten gentemot medlemsstaterna och kommissionen iakttas.

Reglerna i miljöskyddslagen om villkor för tillstånd till miljöfarlig verksamhet har i huvudsak oförändrade lyfts in i miljöbalken. Reglerna bör anpassas till marknadstillträdesförordningen och dess krav på underrättelseskyldighet och godkännande. Utredningen har bedömt att ett sådant arbete ligger utanför utredningens uppdrag och att anpassningen bör ske i samband med en planerad översyn av konsekvenserna av den nya miljölagstiftningen.

Enligt marknadsstillträdesförordningen kan en medlemsstat inom sitt territorium införa allmän trafikplikt för ett lufttrafikföretag som utövar lufttrafik på en flyglinje. Detta gäller med avseende på regelbunden lufttrafik till ett ytterområde eller ett utvecklingsområde eller på en flyglinje med låg trafikintensitet till en regional flygplats, om flyglinjen anses väsentlig för den ekonomiska utvecklingen i den region där flygplatsen är belägen. Allmän trafikplikt innebär att det sker en offentlig upphandling av normalt olönsam trafik på en eller flera sträckor. Det utsedda lufttrafikföretaget erhåller för viss tid en ensamrätt att bedriva lufttrafik på linjen i fråga. Lufttrafikföretaget får samtidigt en skyldighet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att driften uppfyller de fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, kapacitet och prissättning som lufttrafikföretaget inte skulle uppfylla om det endast skulle ta hänsyn till sina kommersiella intressen.

Förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område anger Luftfartsverket som behörig myndighet när uppgifter skall fullgöras enligt marknadsstillträdesförordningen. Frågor som avser allmän trafikplikt prövas dock av regeringen.

EG-rätten hindrar i och för sig inte att en medlemsstat har en nationell reglering som föreskriver tillståndsplikt (trafiktillstånd) även för den luftfart för vilken trafikrättigheter följer enligt marknadsstillträdesförordningen. I ett sådant fall krävs dock enligt EG-rätten att ett trafiktillstånd snarast meddelas om förutsättningarna för marknadsstillträde enligt förordningen är uppfyllda. Då en sådan tillståndsprövning skulle vara av i huvudsak formell karaktär har Luftfartsverket föreskrivit att för sådan lufttrafik som faller under marknadsstillträdesförordningen och som berör Sverige krävs endast att trafiken anmäls (se punkt 2 i BCL-A4, LFS 1995:57).

Transporter inom gemenskapen som faller utanför marknadsstillträdesförordningen men under licensieringsförordningen är ett särskilt problem, även om det för svensk del måhända är mer av formell karaktär. Hit hänförs transporter mellan punkter varav minst en inte är en flygplats i marknadsstillträdesförordningens mening. Kommissionen har som exempel på sådana transporter angett befordran av passagerare och gods mellan fastlandet – ofta en flygplats – och oljeplattformar. Andra tänkbara exempel är transport av fiskare till fjällsjöar och helikoptertransport av skidåkare till fjälltoppar. Svenska operatörer behöver normalt endast drifttillstånd, numera kompletterat med operativ licens, för sådan verksamhet. Utländska EG-lufttrafikföretag måste dock f.n. ansöka om trafiktillstånd för att få bedriva sådan verksamhet i Sverige. Detta motiveras främst av flygsäkerhetsskäl. Det finns tills vidare anledning att ha viss kontroll på de utländska flygföretag som är verksamma i Sverige bl.a. eftersom det ännu inte finns något EG-harmoniserat regelverk för

drifttillstånd som täcker nu aktuella aktiviteter. Därtill kommer att vissa företeelser som faller under begreppet luftfart av särskild art kan kräva efterlevnad av särskilda svenska villkor. Den nuvarande regleringen i LL och LF upprätthåller krav på tillstånd.

Tillstånd till verksamheten utfärdas av Luftfartsverket. Operatörer licensierade i en EES-stat erhåller regelmässigt tillstånd förutsatt att inga tekniskt/operativa hinder föreligger. Vanligen är de operatörer som ansöker om tillstånd hemmahörande i Norden.

Luftfart mellan Sverige och en stat utanför EG

När det gäller flygföretag som är etablerade i EG och som enbart flyger på destinationer utanför EG framgår det inte uttryckligen av licensieringsförordningen om dessa behöver ha en operativ licens. Eftersom den operativa licensen inte ger tillträde till marknaden utan är ett grundläggande villkor för verksamheten som flygbolag, synes dock alla medlemsstater acceptera att en operativ licens även är ett krav för att bedriva transporter mellan EG och tredje land.

För luftfart i regelbunden trafik mellan Sverige och en stat utanför EG krävs när det är fråga om ett *svenskt lufttrafikföretag*, förutom operativ licens och drifttillstånd, att trafiktillstånd (koncession) lämnats av den svenska regeringen eller av den myndighet regeringen bestämmer.

Den grundläggande principen i den internationella lufträtten är att varje stat har uteslutande och ovillkorlig rätt till sitt luftrum. Därför är flygning över respektive till eller från statens territorium tillåten endast med denna stats samtycke. En stat kan lämna sådant samtycke antingen genom att ingå ett avtal med annan stat – bilateralt eller multilateralt – eller genom ett ensidigt beslut. När det gäller den icke regelbundna kommersiella luftfarten överlämnas det enligt artikel 5 i Chicagokonventionen åt varje stat att bestämma i vilken utsträckning denna skall regleras när det gäller befordran av passagerare, gods och post till eller från dess territorium. För den internationella regelbundna luftfarten stadgar å andra sidan konventionens artikel 6 att ingen regelbunden trafik får bedrivas över eller till en konventionsstat utan denna stats uttryckliga medgivande.

När det är fråga om ett *utländskt lufttrafikföretag* som är hemmahörande utanför EG och som vill flyga på Sverige krävs därför antingen att trafiktillstånd lämnats av den svenska regeringen eller den myndighet regeringen bestämt eller att trafiktillstånd inte krävs på den grunden att trafiken är medgiven enligt överenskommelse mellan Sverige och det land där lufttrafikföretaget är hemmahörande. Motsvarande gäller för att ett utländskt EG-lufttrafikföretag skall få bedriva regelbunden flygtrafik

mellan Sverige och ett land utanför EG. För att det utländska flygföretaget skall kunna accepteras för luftfart inom svenskt område är det en förutsättning att flygföretaget har ett drifttillstånd eller motsvarande som kan godtas av Sverige. Förutom de trafikala tillstånd och godkännanden som flygföretaget har att inhämta i Sverige krävs vidare givetvis nödvändiga tillstånd från hemmastaten. Även ett svenskt flygföretag måste givetvis å sin sida inhämta de tillstånd som krävs i den stat som berörs av trafiken.

De bilaterala luftfartsavtalen innebär att staterna utväxlar trafikrättigheter för regelbunden trafik. I avtalsrelationerna avvägs av tradition ofta de ömsesidiga förmånerna mycket noggrant och ändamålsskäl – t.ex. behovet att säkra ett för nationen anpassat uthålligt trafikförsörjningssystem – spelar en framträdande roll när det gäller omfattningen av de medgivna rättigheterna och på vilka villkor de får utnyttjas. I avtalen har ofta eftersträvat en balanserad helhetslösning som ger de bägge avtalslutande parternas nationella flygbolag en likvärdig möjlighet att bedriva trafiken. Kännetecknande för avtalen är att innan ett flygföretag får bedriva trafik skall det utses (designeras) av den part där flygbolaget hör hemma och den bilaterala motparten skall som huvudregel acceptera trafik av ett i enlighet med avtalet designerat flygföretag. I avtalen anges mer eller mindre noggrant vilka linjer som får beflygas och villkoren här för. Ett luftfartsavtal kan vara mer eller mindre liberalt. Vissa avtal överlämnar i stort sett helt åt det enskilda flygföretaget att på kommersiell grundval besluta om trafikfrågor utan egentlig myndighetsinblandning. Andra avtal reglerar synnerligen detaljerat flygtrafiken med avseende på linjeföring, kapacitet, flygpriser och andra kommersiella frågor. Den nuvarande svenska luftfartspolitik eftersträvar generellt sett att mycket liberala luftfartsavtal ingås, vilka ger flygföretagen möjlighet att i största möjliga utsträckning göra sina egna kommersiella dispositioner utan överdriven inblandning från myndigheterna. Ett luftfartsavtals karaktär är dock givetvis även beroende av motpartens inställning och av Sveriges ca 80 gällande avtal finns olika avtalstyper företrädda, allt från synnerligen fria s.k. open skies-avtal till mera restriktiva överenskommelser.

Avtalen innehåller förutom regler om designering av flygföretag, utfärdande, ändring och återkallande av trafiktillstånd och andra för trafiken nödvändiga tillstånd och medgivanden – däribland vissa ömsesidiga regler med anknytning till flygsäkerhet – även ett antal andra bestämmelser. Som exempel kan nämnas regler om tullar och för luftfarten utgående avgifter och regler om de designerade flygföretagens verksamhet i den främmande avtalsstaten.

Det åligger ett lufttrafikföretag att inhämta de godkännanden och uppfylla de eventuella villkor som finns föreskrivna i ett trafiktillstånd

eller en överenskommelse. Vidare skall ett lufttrafikföretag iaktta de föreskrifter som Luftfartsverket har utfärdat (se BCL-A4).

När det gäller *charter- och taxifygning*, dvs. luftfart i icke regelbunden trafik, mellan Sverige och en stat utanför EG/EES får sådan trafik enligt huvudregeln endast utföras efter särskilt meddelat tillstånd av Luftfartsverket. Luftfartsverket har meddelat bestämmelser härom, av vilka framgår vilken trafik som kräver tillstånd, vilken trafik som endast behöver anmälas till luftfartsmyndigheten och vilken trafik som får ske utan krav på vare sig ansökan eller anmälan till myndigheten. Reglerna – som tillkommit i skandinaviskt samarbete och som i stort sett är likalydande i Sverige, Norge och Danmark – har nyligen varit föremål för översyn, varigenom särskilt villkoren för s.k. sällskapsreseflygningar förenklats och liberaliserats (BCL-A2, LFS 1999:50).

Inrikes luftfart som inte omfattas av licensierings- och marknadstillträdesförordningarna

När marknadstillträdesförordningen inte är tillämplig krävs, för att ett svenskt lufttrafikföretag skall få bedriva inrikes luftfart i förvärvssyfte i Sverige, endast ett drifttillstånd.

Ett utländskt lufttrafikföretag får i andra fall än som följer av marknadstillträdesförordningen eller överenskommelse mellan Sverige och främmande stat inte utöva inrikes luftfart i förvärvssyfte inom Sverige (cabotage) utan trafiktillstånd. Är det fråga om luftfart i regelbunden trafik beviljas tillstånd av regeringen, i annat fall beviljas tillstånd av Luftfartsverket. Förutom trafiktillstånd krävs även ett drifttillstånd utfärdat av lufttrafikföretagets tillsynsstat. Operatörer som har ett drifttillstånd från en EES-stat kan dock till följd av EG-rättens och EES-avtalets allmänna regler om fri tjänstehandel påräkna svenskt tillstånd att få utföra s.k. aerial work i Sverige om inte tekniskt/operativa hinder kan anses föreligga.

Överflygning av svenskt territorium och/eller mellanlandning i Sverige

Ett luftfartyg som är registrerat i ett land som har biträtt Chicagokonventionen och som används för luftfart i icke regelbunden trafik har rätt till överflygning av svenskt territorium och/eller mellanlandning i Sverige för andra än kommersiella ändamål. Är det fråga om luftfart i regelbunden trafik föreligger sådan rätt endast om det finns en multilateral eller bilateral överenskommelse härom. I övriga fall krävs trafiktillstånd för att flyga över svenskt territorium och/eller mellanlanda i Sverige.

Luftfart utan förvärvssyfte

Vissa former av luftfartsverksamhet kräver tillstånd även om verksamheten inte äger rum i förvärvssyfte. Motiveringen härför är enligt förarbetena hänsyn till säkerheten (prop. 1957:69 s.114). Med stöd av 7 kap. 1 § tredje stycket LL har regeringen föreskrivit krav på tillstånd för skolflyg och utbildning (84 § LF). Vidare krävs det tillstånd för avancerad flygning och fallskärmshoppning (se 84 § och 86–88 §§ LF) samt för andra luftfartsverksamheter av särskild art, såsom kraftledningsinspektioner, bogsering, trafikövervakning m.m. (se 89 § LF). ”Av särskild art” skall uppfattas som att verksamheten i vissa fall medför en förhöjd risk för utövare och tredje man. I 89 § andra stycket LF nämns vissa verksamheter som inte kräver tillstånd, om de inte utövas i större omfattning eller i övrigt under särskilda omständigheter. Enligt huvudregeln i 81 § första stycket LF prövar Luftfartsverket frågor om tillstånd när det gäller annan luftfart än luftfart i regelbunden trafik.

11.2 Överväganden

11.2.1 Allmänt

Utredningens förslag: I det kapitel som behandlar rätten till luftfart tas inledningsvis in ett stadgande om att bestämmelserna i kapitlet inte skall tillämpas om något annat följer av EG-förordningar.

Lagstiftningen ändras så att det klart framgår att det finns två olika slag av tillstånd – flygsäkerhetsmässiga och trafikpolitiska – och att dessa motiveras av olika intressen.

Av föregående avsnitt framgår att en stor del av den tillståndspliktiga luftfarten numera regleras av EG-förordningar. Efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen gäller EG-förordningarna framför motstridande svensk lag. Som ovan behandlats (se avsnitt 4.3) föreslår utredningen att det tas in en bestämmelse i första kapitlet om att det finns EG-förordningar som gäller vid sidan av lagen och som har företräde framför motstridande nationell lagstiftning. En sådan generell hänvisning kan inte anses utgöra något hinder mot att det i andra lagrum görs hänvisningar till EG-förordningar. Mot bakgrund av att de svenska nationella bestämmelserna om rätten till luftfart så påtagligt påverkas av EG-förordningar, anser utredningen att det inledningsvis i 7 kap. bör tas in ett stadgande om att bestämmelserna i kapitlet inte skall tillämpas om något annat följer av EG-förordningar.

Vid tillämpningen av LL:s och LF:s krav på tillstånd till luftfartsverksamhet förekommer som ovan behandlats två olika slag av tillstånd, dels ett drifttillstånd som grundas på ett flygsäkerhetsmässigt godkännande, dels ett trafiktillstånd som är huvudsakligen trafikpolitiskt motiverat. De tillstånd som behövs för att få bedriva skolflyg och för att få utöva luftfartsverksamhet av särskild art kan ses som specialformer av drifttillstånd. Denna uppdelning i två olika tillstånd framgår inte uttryckligen av LL eller LF. Enligt utredningens mening bör lagstiftningen ändras så att det klart framgår att det finns olika slag av tillstånd – flygsäkerhetsmässiga och trafikpolitiska – och att dessa motiveras av olika intressen.

11.2.2 Närmare om gränsdragningen mellan tillståndspliktig och icke tillståndspliktig luftfart

Utredningens förslag: I lagtexten sker det en uppdelning i tre olika former av flygsäkerhetsmässiga tillstånd; drifttillstånd, bruksflygtillstånd och utbildningstillstånd.

När det gäller drifttillstånd utmönstras det nuvarande gränsdragningsbegreppet ”i förvärvssyfte” och ersätts med ett krav på drifttillstånd när någon mot betalning skall utföra lufttransporter åt allmänheten. Till skillnad från den nuvarande lagstiftningen ställs det även upp ett krav på drifttillstånd när det är fråga om firmaflyg.

Det tillstånd som krävs för att få utföra arbeten med hjälp av luftfartyg benämns bruksflygtillstånd. Begreppet bruksflyg är tänkt att motsvara sådan verksamhet som i internationella sammanhang benämns ”aerial work”, vilket innebär att uttrycket bruksflyg får en i viss mån annan innebörd än det har i dag.

I luftfartslagstiftningen görs en gränsdragning mellan tillståndskrävande och tillståndsfri luftfart. Denna gränsdragning sker med utgångspunkt i om luftfarten sker i förvärvssyfte eller inte. Generellt kan sägas att luftfart som inte sker i förvärvssyfte är tillståndsfri.

Den nuvarande lagstiftningen rörande gränsdragningen mellan tillståndsfri och tillståndspliktig luftfart grundas på förarbeten från mitten av 1950-talet och är präglad av den tidens tekniska nivå och det förhållandet att det fanns ett relativt begränsat antal aktörer på flygmarknaden.

I 7 kap. 1 § första stycket LL anges att luftfart utförd i förvärvssyfte är tillståndspliktig. I lagtexten ges ingen upplysning utöver detta. Det ges således inte någon ledning om vad som skall avses med begreppet för-

värvssyfte. Lagens förarbeten innehåller inte heller någon definition av begreppet förvärvssyfte. I rättspraxis finns emellertid ett flertal avgöranden där begreppet förvärvssyfte har behandlats.¹

Den grundläggande frågan när det gäller att avgöra vilken luftfart som skall vara tillståndskrävande och vilken luftfart som skall vara tillståndsfri är vad som är syftet med tillståndsprövningen. Två huvudsyften framträder därvid. Det ena är det flygsäkerhetsmässiga och det andra är det luftfartspolitiska eller trafikpolitiska. Detta gäller såväl de svenska som de internationella reglerna. Den flygsäkerhetsmässiga prövningen sker, såsom tidigare framgått, huvudsakligen inom ramen för ett drifttillstånd och den trafikpolitiska inom ramen för ett trafiktillstånd.

Det huvudsakliga syftet med att det i vissa fall uppställs ett krav på drifttillstånd är således att flygsäkerheten skall upprätthållas. När någon erbjuder allmänheten att utföra transporter med luftfartyg, får det anses finnas ett berättigat intresse från allmänhetens sida att den som skall utföra tjänsten har genomgått en prövning som visar att verksamheten motsvarar de krav på flygsäkerhet som finns uppställda. Genom att verksamheten kontrolleras kan den som utnyttjar verksamheten göra en riskbedömning med utgångspunkt i luftfartsmyndighetens auktorisation.

Med hänsyn till att kravet på drifttillstånd är flygsäkerhetsmässigt betingat finns det enligt utredningens mening skäl att ha en relativt strikt syn på i vilka situationer det skall krävas ett drifttillstånd. I princip bör det finnas ett krav på drifttillstånd i de fall när någon ingår avtal att mot ersättning utföra en flygtransport, där annan än den som utför transporten bestämmer över flygningens destination och över vilka personer som skall medfölja eller saker som skall medföras i luftfartyget. När någon betalar för att få en flygtjänst utförd uppstår det en förväntan eller ett krav på den som skall utföra tjänsten att göra detta i enlighet med den betalandes önskemål. Det är därför av vikt att den som skall utföra tjänsten besitter sådana kunskaper och har ett sådant omdöme att denne kan bedöma om en kunds krav är realistiska under rådande förhållanden och om en flygning kan genomföras på ett flygsäkert sätt. Genom att ställa upp ett krav på drifttillstånd reses det som en konsekvens härav ett antal krav både på företaget och dess organisation och på piloternas kompetens vilket höjer flygsäkerheten.

Det skall inte behöva föreligga något krav på vinst eller vinstsyfte för att tillståndsplikt skall föreligga, utan det bör räcka med att det har avtalats om att ersättning skall utgå. Det bör inte heller finnas något krav på att verksamheten skall ha en viss omfattning för att den skall anses tillståndspliktig, utan en enda flygning skall kunna medföra tillstånds-

¹ För en utförlig genomgång av rättspraxis på området, se Lars-Göran Malmberg, Rätt till luftfart.

plikt. Kravet på att det skall finnas ett drifttillstånd får dock inte ställas så högt att privatflyget hämmas på ett obefogat sätt. Behovet av drifttillstånd kan inte anses vara lika stort vid färd med en privatflygare som man personligen känner. I denna situation har passageraren utifrån sin personliga kännedom om piloten möjlighet att avgöra om flygningen kan betraktas som säker eller inte. Således bör det inte krävas något drifttillstånd i det fallet att en utövaren närstående krets är passagerare samt den ersättning som utges till denne står i omedelbart förhållande till de direkta flygkostnaderna och delas lika mellan samtliga ombordvarande.

Enligt utredningens mening är det svårt att hitta ett uttryck som på ett naturligt och ändamålsenligt sätt avgränsar den luftfart som från flygsäkerhetssynpunkt bör kräva ett drifttillstånd. Det nuvarande uttrycket ”i förvärvssyfte” finner utredningen något missvisande genom att ordet syfte antyder att det måste finnas en viss viljeinriktning hos den som tillhandahåller eller utför flygningen och att verksamheten måste ha en viss omfattning. En viss viljeinriktning eller omfattning skall inte behöva föreligga för att tillståndsplikt skall föreligga. Det bör räcka med att vissa omständigheter rent objektivt föreligger för att en flygning skall anses tillståndspliktig.

Mot bakgrund av det resonemang som förts ovan om syftet med drifttillstånd, får tillståndsplikten anses vara beroende av om en flygning sker åt allmänheten och om den sker mot betalning. Enligt utredningens mening bör därför övervägas om dessa båda faktorer kan ersätta begreppet ”i förvärvssyfte” som gränsdragningsbegrepp.

Inledningsvis kan det anföras att genom att använda begreppet mot betalning uppstår det en bättre överensstämmelse med bestämmelserna i Chicagokonventionen och JAR-OPS 1 och 3.

Eftersom det finns en koppling mellan kravet på drifttillstånd och licensieringsförordningen kan det finnas skäl att även titta på den begreppsapparat som används i licensieringsförordningen. Enligt denna avses med operativ licens ett tillstånd att mot betalning utföra lufttransport av passagerare, post och/eller gods. Eftersom det är fråga om en EG-förordning är det endast EG-domstolen som auktoritativt kan uttolka begreppet mot betalning. Det finns emellertid inga avgöranden från EG-domstolen i denna fråga. Det finns inte heller några uttalanden från kommissionen som ger vägledning beträffande vad som avses med uttrycket mot betalning. För närvarande går det således inte att närmare avgöra vad som avses med detta uttryck i licensieringsförordningen. Det kan dock antas att mot betalning inte skall tolkas i en snäv bokstavlig mening, utan att det krävs något ytterligare och kvalificerande moment, så att det inte redan vid en enstaka flygning skulle föreligga ett krav på operativ licens.

Används uttrycket mot betalning som gränsdragande begrepp i den svenska lagstiftningen kan det hävdas att det kan uppstå olägenheter. Säger man att begreppet skall användas i den gemenskapsrättsliga betydelsen, dvs. betydelsen enligt licensieringsförordningen, vet man inte riktigt vad detta betyder. Skulle EG-domstolen uttolka begreppet kan det hända att begreppet får en snävare betydelse än vad som från nationell synpunkt är önskvärt när det gäller att avgöra vilken luftfart som skall kräva drifttillstånd, vilket fortfarande är en nationell angelägenhet. Ges begreppet en egen nationell betydelse kan å andra sidan den olägenheten uppstå att ett begrepp, inom ett och samma rättsområde, har olika betydelser beroende på om det har sin grund i gemenskapsrätten eller den nationella rätten.

Enligt utredningens mening finns det inget hinder mot att begreppet mot betalning ges en egen nationell betydelse. Detta särskilt med hänsyn till att kravet på drifttillstånd och operativ licens har olika syften. Den olägenhet som kan uppstå om EG-domstolen uttolkar begreppet mot betalning i licensieringsförordningen och ger det en annan innebörd än den betydelse begreppet ges enligt de svenska reglerna om drifttillstånd kan inte anses vara så stor att det finns skäl att avstå från att använda det som ett gränsdragningsbegrepp i den svenska lagstiftningen. Sammanfattningsvis föreslår därför utredningen att kravet på drifttillstånd skall vara beroende av om en flygning sker åt allmänheten och om den sker mot betalning.

Inte sällan förekommer det att företag, som inte har flygverksamhet som sin huvudnäring, bedriver viss flygverksamhet. Om ett sådant företag utför flygtjänster åt utomstående uppkommer givetvis ett krav på drifttillstånd, eftersom de utomstående betraktas som allmänhet och ersättning utgår. Detta innefattar även den situationen att en företagskoncern har ett eget flygbolag som enbart utför tjänster åt företaget i koncernen.

Är det däremot fråga om vad som brukar kallas *firmaflyg*, dvs. flygverksamhet som bedrivs för ett företags eller en organisations egen räkning och inte mot ersättning från utomstående och som utgör en mindre del av företagets eller organisationens verksamhet, föreligger det för närvarande inget krav på drifttillstånd. Skälet härför är att firmaflyg klassas som privatflyg så länge verksamheten inte bedrivs i förvärvssyfte. Även med de nya gränsdragningsbegrepp som utredningen föreslår skulle firmaflyg inte vara tillståndspliktigt, eftersom det inte sker åt allmänheten eller mot betalning. Enligt utredningens mening finns det dock skäl att överväga om inte firmaflyget borde vara tillståndspliktigt.

Som ovan behandlats får ett drifttillstånd ses som en auktorisation som gör det möjligt för den som skall utnyttja en viss flygtjänst att göra en riskbedömning. Det kan ifrågasättas varför ett företag som bedriver

egen flygverksamhet inte skall genomgå en kontroll som gör att de som är anställda i företaget kan förvissa sig om att verksamheten motsvarar de krav på flygsäkerhet som finns uppställda, särskilt när de anställda inte har någon personlig relation till piloten. Den som skall resa privat kan själv helt avgöra om han önskar anlita ett visst färdmedel eller inte. Den som är anställd i ett företag har begränsade möjligheter att påverka sitt val av transportsätt när han reser i tjänsten, eftersom han i stor utsträckning får anses hänvisad till det eller de transportsätt som arbetsgivaren har anvisat. Har ett företag en egen flygverksamhet kan det således vara svårt för en anställd att hävda att han önskar resa på annat sätt än med firmaflyg. Mot denna bakgrund kan det anses att det finns ett behov av att firmaflyg skall genomgå en kontroll, så att de som är anställda i ett företag får en utomstående bedömning av om verksamheten uppfyller föreskrivna krav. Genom en sådan kontroll skapas det också allmänt sett ordning och reda och det uppkommer ett bättre underlag för Luftfartsinspektionens tillsynsverksamhet.² Beläggs firmaflyget med ett tillståndskrav får det dock inte i onödan betunga berörda företag. När det är fråga om företag som har en begränsad flygverksamhet, bör tillståndsprövningen kunna ske i förenklad form som i stor utsträckning vilar på en anmälningsskyldighet från företagets sida. Det bör framhållas att det inte finns skäl att kräva drifttillstånd när en anställd i ett företag flyger själv i tjänsten för sitt eget behov. Överhuvudtaget bör det aldrig bli aktuellt med krav på drifttillstånd för de flygningar som en A-certifikatinnehavare har rätt att utföra enligt sitt certifikat.

Det finns en särskild form av luftfart som brukar benämnas *föreningsflyg* och som kan beskrivas som en flygverksamhet som bedrivs inom en förening, där olika subjekt samlas för att till lägsta kostnad utnyttja flyget antingen som transportmedel eller enbart för nöjes skull.³ Begreppet föreningsflyg förekommer även i den betydelsen att en förening eller liknande sammanslutning har hyrt ett luftfartygs hela kapacitet (se BCL A-4). I den följande framställningen används dock begreppet föreningsflyg enbart i den förstnämnda betydelsen.

Det finns för närvarande inga bestämmelser i luftfartslagstiftningen eller i tillämpningsföreskrifterna om föreningsflyg. Det finns heller inte några förarbetsuttalanden till stöd och ledning för bedömning av verksamhetens tillståndsplikt.

² I Danmark har nyligen lämnats ett förslag om att det för företag som är hemmahörande i Danmark skall krävas tillstånd av Trafikministeriet för att få utföra firmaflyg med passagerare. Se Rapport om firmaflyvning m.m., Trafikministeriet och Statens Luftfartsvæsen, Februar 1999.

³ Se Lars-Göran Malmberg, Rätt till luftfart, s. 418 ff.

Det finns flera olika former av föreningsflyg. Den vanligaste formen utgörs av flygklubbarna. Medlemmarna i dessa föreningar är till största delen fysiska personer och flertalet av dessa utnyttjar flygplanen för rekreation och nöjesflygning. Ett annat exempel är föreningar som består av ett antal företag som har slutit sig samman huvudsakligen för att kunna tillgodose sina respektive företags transportbehov.

När en förening endast tillhandahåller ett flygplan och en medlem själv flyger flygplanet i egenskap av certifikatinnehavare finns det ingen anledning till att föreningen skall behöva ha ett drifttillstånd. När föreningen däremot tillhandahåller såväl flygplan som pilot, dvs. en transporttjänst, till sina medlemmar uppkommer frågan om inte föreningen behöver ett drifttillstånd.

Med de gränsdragningsbegrepp som utredningen föreslår blir en av kärnfrågorna i vilken utsträckning en förenings medlemmar är att betrakta som allmänhet. Kan vem som helst utan kvalifikationer bli medlem i en flygförening och få tillträde till föreningens verksamhet måste allmänheten anses ha erhållit tillträde till flygningarna. Genom att allmänheten har tillträde till flygningarna och ersättning för flygningarna utgår till förmån för föreningen skall verksamheten betraktas som tillståndspliktig.

För att en förening inte skall vara tillståndspliktig när den tillhandahåller såväl flygplan som pilot måste det finnas något krav på kvalifikation för att erhålla medlemskap i föreningen, så att inte verksamheten står öppen för envar.

Även om en förening har sådana kvalifikationskrav för medlemskap att föreningens verksamhet inte kan anses stå öppen för allmänheten kan ändå frågan om tillståndsplikt uppkomma. När en flygförening har kvalifikationskrav för att kunna erhålla medlemskap i föreningen, men föreningens medlemmar huvudsakligen består av företag och föreningens syfte huvudsakligen är att tillgodose medlemmarnas transportbehov, får föreningens verksamhet tydliga drag av firmaflyg. Eftersom det enligt utredningens förslag skall krävas ett drifttillstånd för att få bedriva firmaflyg bör man inte kunna kringgå dessa regler genom att tillsammans med andra företag driva en flygförening i stället för att bedriva firmaflyg i respektive företags namn. När en flygförening i huvudsak utgör en ersättning för firmaflyg måste det därför betraktas som att föreningen bedriver firmaflyg, varför den enligt utredningens förslag blir tillståndspliktig.

Ovan har behandlats den flygsäkerhetsmässiga tillståndsplikten för lufttransporter som sker mot ersättning. Det finns även annan form av luftfart där det av flygsäkerhetsskäl finns anledning att kräva tillstånd.

Enligt 84 § andra stycket LF får skolor för sådan utbildning som krävs för certifikat och behörighetsbevis inte drivas utan tillstånd av

Luftfartsverket. Vidare krävs det enligt 89 § LF Luftfartsverkets tillstånd till s.k. övrig luftfartsverksamhet av särskild art, dvs. när man utför olika slag av arbeten med hjälp av luftfartyg. Tillståndsplikt föreligger i båda dessa fall även om förvärvssyfte inte föreligger. I sak finner utredningen inte skäl att göra några påtagliga ändringar när det gäller reglerna om tillstånd för flygutbildning och för att utföra olika former av arbeten med hjälp av luftfartyg. Utredningen finner emellertid att det skulle vara bra om dessa båda tillstånd kunde åsättas särskilda namn. Utredningen förslår därför att de skall benämnas utbildningstillstånd och bruksflygtillstånd. För närvarande avses med bruksflyg luftfartsverksamhet i förvärvssyfte som bedrivs med luftfartyg vars högsta tillåtna flygmassa ej överstiger 5 700 kg och som inte är skolflyg, samt viss luftfartsverksamhet av särskild art. Till följd av utredningens förslag får begreppet bruksflyg omdefinieras, så att det i praktiken motsvarar det i internationella sammanhang ofta använda begreppet aerial work.

När det gäller kravet på *trafiktillstånd* är det betingat av luftfartens internationella reglering och det nationella behovet av att utforma tillståndsgivningen för den kommersiella luftfarten – såväl för inhemska som utländska operatörer – i enlighet med luftfartspolitiska överväganden och nationella intressen och behov i övrigt. Den grundläggande principen i den internationella lufträtten är att varje stat har uteslutande och ovillkorlig rätt till sitt luftrum. Därför är flygning över respektive till eller från statens territorium tillåten endast med denna stats samtycke. En stat kan lämna sådant samtycke antingen genom att ingå ett avtal med annan stat – bilateralt eller multilateralt – eller genom ett ensidigt beslut.

Här nedan ges en schematisk uppställning över vilka tillstånd som enligt utredningens förslag behövs för att bedriva olika former av luftfart.

Tillståndskrävande luftfart enligt Lufträttsutredningens förslag

| Slag av luftfart | Drifttillstånd eller motsvarande | Operativ licens, | Trafiktillstånd (koncession) och luftfartsavtal | |
|---|--|---|---|--|
| | | Luftfart inom EG som omfattas av marknadstillträdesförordningen | Inrikes luftfart som ej omfattas av marknadstillträdesförordningen | Luftfart mellan Sverige och ett land utanför EG |
| Lufttransporter som sker åt allmänheten mot betalning (Regelbunden trafik) | Drifttillstånd enligt 7 kap 2 § LL | Operativ licens (OL) enligt licensieringsförordningen | Flygföretag med svenskt drifttillstånd: inget krav på trafiktillstånd Flygföretag som ej har svenskt drifttillstånd: trafiktillstånd enligt 7 kap 9 § LL | Svenskt flygföretag: OL enligt licensieringsförordningen samt trafiktillstånd enligt 7 kap 9 § LL utfärdat av regeringen Flygföretag som ej har svenskt drifttillstånd: tillstånd enligt bilateralt eller multilateralt luftfartsavtal och/eller trafiktillstånd enligt 7 kap 9 § LL utfärdat av regeringen |
| Lufttransporter som sker åt allmänheten mot betalning (Icke regelbunden trafik) | Drifttillstånd enligt 7 kap 2 § LL | Operativ licens (OL) enligt licensieringsförordningen | Flygföretag med svenskt drifttillstånd: inget krav på trafiktillstånd Flygföretag som ej har svenskt drifttillstånd: trafiktillstånd enligt 7 kap 9 § LL. Undantag får medges enligt 9 § 4 st. | Svenskt flygföretag: OL enligt licensieringsförordningen samt trafiktillstånd enligt 7 kap 9 § LL utfärdat av LFV Flygföretag från annat land: trafiktillstånd enligt 7 kap 9 § LL och/eller tillstånd enligt bilateralt eller multilateralt luftfartsavtal. Undantag får medges enligt 9 § 4 st. |
| Rundflyg | Drifttillstånd enligt 7 kap 2 § LL (Rundflyg är att betrakta som en lufttransport) | Ej tillämpligt | Flygföretag med svenskt drifttillstånd: inget krav på trafiktillstånd Flygföretag som ej har svenskt drifttillstånd: trafiktillstånd enligt 7 kap 9 § LL. Undantag får medges enligt 9 § 4 st. | Ej tillämpligt |
| Firmaflyg | Drifttillstånd enligt 7 kap 2 § LL. | Ej tillämpligt | Inget krav på trafiktillstånd | Inget krav på trafiktillstånd |
| Bruksflyg, t.ex: Jordbruksflyg Mättn- o insp flyg Bogserflyg Trafikövervakn Skogsbrand-bevak Fotoflyg Reklamflyg | Bruksflygtillstånd enligt 7 kap. 7 § LL | Ej tillämpligt | Flygföretag med svenskt bruksflygtillstånd: inget krav på trafiktillstånd Flygföretag som ej har svenskt bruksflygtillstånd: trafiktillstånd enligt 7 kap 9 § LL, dock får undantag medges | Inget krav på trafiktillstånd, 7 kap. 9 § 2 st LL |
| Luftfart som avser utbildning | Utbildningstillstånd enligt 7 kap 8§ LL. | Ej tillämpligt | Inget krav på trafiktillstånd. | Ej tillämpligt |

11.3 In- och uthyrning av luftfartyg

Utredningens förslag: Vid sidan av licensieringsförordningen finns behov av en bestämmelse i luftfartslagen om tillstånd till in- och uthyrning av luftfartyg. Denna bestämmelse bör utformas som ett relativt vitt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva när det krävs tillstånd för att hyra in eller hyra ut luftfartyg.

I vissa fall finns det ett behov av att reglera in- och uthyrning av luftfartyg. Detta behov har gjort sig gällande främst i fråga om hyresarrangemang mellan två flygföretag som bedriver tillståndskrävande luftfart i form av kommersiella lufttransporter, särskilt gäller detta in- och uthyrning av luftfartyg med besättning (s.k. wet lease) över gränserna.

En viss europeisk harmonisering har kommit till stånd på detta område genom EG, ECAC och JAA. För svensk del finns även vissa kompletterande nationella regler, bland annat grundade på det skandinaviska luftfartssamarbetet. Ett viktigt led i harmoniseringen och underlättandet av in- och uthyrning utan besättning (s.k. dry lease) utgör antagandet av artikel 83 bis i Chicagokonventionen, som innebär att en överföring av tillsynsansvaret mellan två ICAO-stater skall godtas av övriga ICAO-stater.

I EG-rätten regleras in- och uthyrning av luftfartyg i rådets förordning (EEG) nr 2407/92 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag (licensieringsförordningen). Denna förordning är som tidigare nämnts tillämplig vid lufttransport av passagerare, post och/eller gods mellan olika flygplatser mot betalning. Luftfart som inte är transporter, t.ex. s.k. aerial work, faller utanför licensieringsförordningen. Förordningen är heller inte tillämplig på utländska flygföretag som är hemmahörande utanför EG och som bedriver trafik inom Sverige. Enligt artikel 10.1 i licensieringsförordningen skall, för att säkra upprätthållandet av ett krav på säkerhet och ansvar, ett lufttrafikföretag, som använder ett luftfartyg som tillhör ett annat företag eller förser ett annat företag med luftfartyg, inhämta ett förhandsgodkännande av tillståndsmyndigheten. Villkoren för godkännandet skall utgöra en del av leasingavtalet mellan parterna. I artikel 10.2 finns ett allmänt krav som innebär att vid wet lease skall det inhyrda flygföretagets flygsäkerhetsstandard motsvara den standard som gäller för det inhyrande flygföretaget.

I luftfartslagen regleras in- och uthyrning av luftfartyg i 7 kap. 7 §. Enligt denna bestämmelse har regeringen eller den myndighet som rege-

ringen bestämmer bemyndigats att föreskriva krav på tillstånd för upplåtelse av luftfartyg till brukare. Krav på tillstånd får föreskrivas om det behövs ”med hänsyn till flygsäkerheten eller annars till luftfarten inom riket”. Det senare ledet torde syfta på luftfarts- och trafikpolitiska bedömningar. Kravet på tillstånd får även gälla tillbehör eller reservdelar.

Enligt 91 § LF första stycket första meningen krävs tillstånd för upplåtelse av luftfartyg utan förare (dvs. uthyrningsverksamhet samt enstaka uthyrning av luftfartyg utan besättning, s.k. dry lease out). Enligt andra meningen krävs det inte något tillstånd för upplåtelse mellan dem som har rätt att utöva luftfart i förvärvssyfte, om luftfartyget används i luftfart som upplåtaren har tillstånd till (dvs. uthyrning med besättning, s.k. wet lease out). 91 § första meningen LF gäller även annan flygmateriel.

Inhyrning utan besättning, s.k. dry lease in, är inte uttryckligen reglerat i LL och LF. Inte heller s.k. wet lease in synes reglerat genom 91 § LF, då det i första stycket andra meningen endast talas om upplåtelse och upplåtaren, dvs. uthyrning.

Utöver bestämmelserna i LL och LF finns det dock ett flertal bestämmelser i BCL om in- och uthyrning av luftfartyg. Därtill finns en fast praxis i regeringens tillståndsgivning för luftfart i regelbunden trafik, som innebär att det regelmässigt föreskrivs att ett utnyttjande av trafikstillståndet med inhyrda luftfartyg kräver Luftfartsverkets godkännande.

Även om det numera finns bestämmelser i licensieringsförordningen om krav på tillstånd för in- och uthyrning av luftfartyg finns det behov av bestämmelser i svensk nationell lagstiftning om in- och uthyrning, eftersom det finns luftfart som inte täcks av licensieringsförordningens bestämmelser, t.ex. aerial work och flygskoleverksamhet samt inte minst luftfart som ett flygföretag som är hemmahörande utanför EG bedriver inom svenskt område.

Det nationella behovet av att reglera in- och uthyrning av luftfartyg motiveras både av flygsäkerhetsskäl och luftfartspolitiska skäl.

Behovet av att kontrollera in- och uthyrningen gör sig starkast gällande vid wet lease. Vid wet lease brukas ett luftfartyg i enlighet med uthyrarens flygsäkerhetsmässiga tillstånd. I sådant fall är det viktigt att Sverige har kontroll över flygföretagens hyresarrangemang, för att reglerna om tillstånd och framför allt flygsäkerheten inte skall kunna kringgå. Detta gäller i särskilt hög grad inhyrning av flygföretag från länder som har en lägre flygsäkerhetsstandard än Sverige. Den flygsäkerhetsmässiga prövningen av wet lease syftar således till att kontrollera att ett inhyrt utländskt flygföretag och dess luftfartyg har samma flygsäkerhetsstandard som krävs för ett svenskt flygsäkerhetsmässigt tillstånd.

Den luftfartspolitiska tillståndsprövningen av wet lease skall huvudsakligen kontrollera att inhyrningsarrangemanget inte de facto innebär ett kringgående av gällande krav på tillstånd eller trafikrättigheter, såväl enligt EG-regleringen som enligt nationella bestämmelser. Vidare finns anledning att kontrollera att inhyrningen sker i överensstämmelse med de regler och villkor som kan vara tillämpliga med beaktande av t.ex. konsumentskydds- och beredskapssynpunkter. Slutligen kan nämnas att både den flygsäkerhetsmässiga och trafikpolitiska prövningen av ett wet lease-arrangemang mellan två utländska flygföretag som innefattar beflygning av Sverige, i huvudsak sker inom ramen för trafiktillståndsgivningen och den myndighetskontroll som följer av denna.

Vid dry lease gör sig kravet på tillstånd för in- och uthyrning inte lika starkt gällande. När ett luftfartyg hyrs in utan besättning (dry lease in) skall luftfartyget föras in i inhyrarens flygsäkerhetsmässiga tillstånd och brukas i enlighet med detta. När det gäller dry lease in finns det därför inte något direkt behov av att kräva ett särskilt tillstånd för inhyrningen, eftersom det sker en motsvarande prövning innan luftfartyget förs in i inhyrarens flygsäkerhetsmässiga tillstånd.

När ett svenskt luftfartyg hyrs ut utan besättning (dry lease out) och detta sker till utlandet kan det dock finnas ett svenskt intresse av att ha kontroll över uthyrningen. Även om tillsynsansvaret under uthyrningen tas över av tillsynsmyndigheten i det inhyrande företags hemmaland skall – under förutsättning att luftfartyget förblir svenskegistrerat – tillsynsansvaret efter hyresperiodens utgång återlämnas till Sverige. Det är därför ett svenskt intresse att inhyrstatens luftvärdighetskrav är av samma standard som de svenska och att luftfartyget under uthyrningstiden underhålls på ett godtagbart sätt.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det vid sidan av licensieringsförordningen finns behov av en bestämmelse i luftfartslagen om tillstånd till in- och uthyrning av luftfartyg. Denna bestämmelse bör utformas som ett relativt vitt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva när det krävs tillstånd för att hyra in eller hyra ut luftfartyg.

12 Vissa bestämmelser om lufttrafiken

12.1 Inledning

I 8 kap. LL finns vissa bestämmelser om lufttrafiken. Kapitlet omfattar ett antal stadganden som har det gemensamt att de är av betydelse vid luftfärd. I kapitlet finns således bestämmelser om trafikregler, landnings-skyldighet, transporter av visst gods och fartygshandlingar. Bestämmelserna i 8 kap. LL kompletteras av bestämmelser i 93–106 §§ LF.

12.2 Trafikregler för luftfarten

Utredningens förslag: Trafikregler för luftfart inom svenskt område fastställs av Luftfartsverket.

De överträdelser av trafikreglerna som kan följas av frihetsstraff beskrivs i luftfartslagen.

I 8 kap. 1 § LL stadgas att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vad som skall iakttas vid luftfärder för att olyckor och olägenheter skall undvikas. Med stöd av denna bestämmelse har förordningen (1961:563) angående trafikregler för luftfarten utfärdats. Enligt denna förordning fastställer regeringen trafikregler för luftfart inom svenskt område i huvudsaklig överensstämmelse med de internationella trafikreglerna, dvs. bilaga 2 till Chicago-konventionen med däri gjorda ändringar. Det åligger Luftfartsverket att i samråd med Försvarsmakten på grundval av de internationella trafikreglerna utarbeta förslag till trafikregler som skall gälla vid luftfart inom svenskt område samt underställa regeringen sådana förslag för fastställelse. Själva trafikreglerna kungörs sedan i Bestämmelser för Civil Luftfart – Trafikregler för luftfart (BCL-T). För luftfart med svenska militära luftfartyg gäller dessa trafikregler om inte annat överenskom-

mits i samråd med Försvarsmakten och Luftfartsverket i enlighet med 5 § i förordningen.

Det finns för närvarande 18 olika bilagor (annex) till Chicagokonventionen. Erforderliga svenska bestämmelser med anknytning till var och en av dessa bilagor ges ut av Luftfartsverket. Det är endast trafikreglerna som har bedömts behöva fastställas av regeringen. Dessa regler är i likhet med bestämmelserna i de övriga bilagorna av teknisk natur och innebär inte något politiskt ställningstagande. Utredningen anser därför att även trafikreglerna i princip bör kunna fastställas av Luftfartsverket.

Enligt 13 kap. 2 § 12 p. LL döms den som bryter mot bl.a. de ovan nämnda trafikreglerna till böter eller fängelse i högst sex månader.

Enligt 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen (RF) medför ett bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter inte rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Enligt samma lagrum kan dock riksdagen i lag, som innehåller bemyndigande, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet (s.k. blankettstraffstadgande).

Enligt 8 kap. 11 § RF kan riksdagen, när den bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser i ämnet. I 8 kap. 7 § RF nämns endast sådana blankettstraffstadganden som sanktionerar föreskrifter av regeringen. Det synes dock inte finnas något formellt hinder mot att blankettstraffstadganden i lag även används för att sanktionera föreskrifter som en förvaltningsmyndighet meddelar med stöd av subdelegation enligt 8 kap. 11 § RF.¹

Även om det inte skulle finnas något formellt hinder mot att låta en förvaltningsmyndighet förfoga över en så allvarlig sanktion som fängelse anser utredningen, i likhet med vad som har uttalats i motiven till 8 kap. 7 § andra stycket RF (prop. 1973:90 s. 315), att man bör sträva efter att i största möjliga utsträckning i lag beskriva de gärningar som kan följas av frihetsstraff.

För att det inte skall uppkomma tveksamhet beträffande lämpligheten av att det sker en delegation till Luftfartsverket av rätten att meddela trafikregler för luftfarten bör de överträdelser av trafikreglerna som kan följas av frihetsstraff beskrivas i luftfartslagen.

Vid en genomgång av BCL-T (LFS 1990:14) har dock utredningen funnit endast en bestämmelse beträffande vilken en överträdelse bör kunna följas av frihetsstraff. Detta är bestämmelsen i mom 3.1.1 om att

¹ Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 2 uppl., s. 78 f.

luftfartyg inte får manövreras på ett så vårdslöst eller hänsynslöst sätt att andras liv eller egendom utsätts för fara. Denna trafikregel bör således beskrivas och straffbeläggas i luftfartslagen.

12.3 Transporter av visst gods

Utredningens förslag: De nuvarande bestämmelserna i luftfartslagstiftningen om transport av krigsmateriel och av annat gods än krigsmateriel ersätts med hänvisningar till lagen (1992:1300) om krigsmateriel och lagen (1982:821) om transport av farligt gods.

En hänvisning till lagen om krigsmateriel och lagen om transport av farligt gods kan dock inte helt ersätta behovet av bestämmelser i luftfartslagstiftningen om villkor för transport av visst gods, varför det tas in en särskild bestämmelse i luftfartslagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att av hänsyn till flygsäkerheten eller luftfartsskyddet förbjuda transport med luftfartyg av visst gods.

Regler om inskränkningar i rätten att transportera visst gods med luftfartyg finns i 8 kap. 4 § LL, vilken ansluter till artikel 35 i Chicagokonventionen.

Enligt artikel 35 (a) i Chicagokonventionen får krigsmateriel inte befordras till eller över stats territorium med ett luftfartyg som används i internationell luftfart utan ifrågavarande stats medgivande. Enligt samma artikel skall varje stat meddela bestämmelser angående vad som vid tillämpningen av artikeln är att anse som krigsmateriel. Vid utfärdandet av sådana bestämmelser skall, för att likformighet skall uppnås, hänsyn tas till de förslag som ICAO tid efter annan må framlägga. Såvitt känt har ICAO inte lämnat några sådana förslag.

Vidare förbehåller sig varje fördragsslutande stat enligt artikel 35 (b) rätt att med hänsyn till allmän ordning och säkerhet reglera eller förbjuda befordran till eller över dess territorium av annat gods än krigsmateriel, under förutsättning att ingen åtskillnad görs mellan egna luftfartyg och andra staters luftfartyg.

Stadgandena i artikel 35 (a) och (b) är i viss mån av olikartad karaktär; det förra stadgandet torde huvudsakligen vara dikterat av internationellt politiska skäl, medan det senare stadgandet främst synes ta sikte på flygsäkerheten.

I 8 kap. 4 § första stycket LL, som motsvarar artikel 35 (a) i Chicagokonventionen, föreskrivs att krigsmateriel inte får transporteras med luftfartyg utan tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen

bestämmer. Vad som i luftfartslagens mening är krigsmateriel framgår av kungörelsen (1961:657) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg. I denna kungörelse finns en uppräkningslista av sådana föremål som skjutvapen, ammunition, sprängämnen, kemiska och radioaktiva stridsmedel m.m. Bortsett från vissa undantag, som bl.a. rör inrikes transporter, är det regeringen som beviljar tillstånd till transport av krigsmateriel med luftfartyg.

Enligt 8 kap. 4 § andra stycket LL, som motsvarar artikel 35 (b) i Chicagokonventionen, får regeringen eller den myndighet bestämmer, om det krävs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, förbjuda transporter med luftfartyg av annat gods än krigsmateriel. Regeringen har utnyttjat detta bemyndigande genom att i 102 § LF föreskriva att Luftfartsverket, efter samråd med andra myndigheter vars verksamhet berörs, får föreskriva villkor för transport med luftfartyg av sådant gods som

1. medför brandfara eller fara för explosioner eller sanitära olägenheter,
2. påverkar fartygets instrument eller radioutrustning,
3. avger gas eller radioaktiv strålning eller något annat som kan påverka fartyget, besättningen eller passagerarna, eller
4. av andra liknande orsaker måste anses farligt för säkerheten eller störande för ordningen ombord. Verket får besluta att godset får transporteras bara med vissa luftfartyg eller helt förbjuda att det transporteras med luftfartyg.

I sistnämnda paragraf finns det även en bestämmelse om att andra skjutvapen än tjänstevapen inte får medföras i passagerarutrymmet på luftfartyg som används i förvärvssyfte för persontransporter. Luftfartsverket får dock medge undantag från förbudet.

I lagen (1992:1300) om krigsmateriel och lagen (1982:821) om transport av farligt gods finns regler som synes motsvara bestämmelserna i luftfartslagstiftningen om transport av krigsmateriel och farligt gods. Utredningen finner därför att det bör övervägas om inte de aktuella bestämmelserna i luftfartslagstiftningen kan ersättas av en hänvisning till dessa lagar.

Enligt 6 § lagen om krigsmateriel får krigsmateriel inte föras ut ur landet utan tillstånd, om inte annat följer av den lagen eller annan författning. Bestämmelsen avser utförelse såväl efter tillverkning i Sverige som efter import till Sverige eller utförelse efter transitering, förvaring på tullager, tullupplag eller i frihamn (se prop. 1991/92:174 s. 101).

De aktuella bestämmelserna i luftfartslagstiftningen och lagen om krigsmateriel har något olika omfattning, på grund av bl.a. att de förra tar sikte på transportsättet och de senare på själva utförelsen. Som en följd härav omfattar bestämmelserna i luftfartslagstiftningen även inrikes transporter.

Det grundläggande syftet med båda regelverken får dock anses vara att regeringen skall ha kontroll över vapenexporten och över vilka vapen som transiteras genom Sverige. Har regeringen väl givit tillstånd till export av vapen är det främst en fråga om transportsäkerhet hur de aktuella vapnen skall transporteras. Det synes därför inte finnas något behov av särskilda bestämmelser om krigsmateriel i LL, utan den regleringen kan ersättas genom en hänvisning till lagen om krigsmateriel. Som nedan skall behandlas kan det dock alltså finnas ett behov att av hänsyn till luftfartsskyddet eller flygsäkerheten reglera transporten av vapen.

När det gäller transport av farligt gods med luftfartyg finns som ovan nämnts även bestämmelser härom i lagen om transport av farligt gods. Denna lag omfattar alla transportslag och alla de varuslag som anses farliga i transportsammanhang.

Med farligt gods förstås enligt lagens 2 § gods som består av eller innehåller explosiva varor, komprimerade, kondenserade eller under tryck lösta gaser, brandfarliga vätskor, brandfarliga fasta varor, självantändande varor, varor som utvecklar brandfarlig gas vid kontakt med vatten, oxiderande varor, organiska peroxider, giftiga varor, vämjeliga varor, varor med benägenhet att orsaka infektioner, radioaktiva varor, frätande varor samt magnetiskt material och som på grund därav vid transport kan medföra skador på människor, djur, egendom eller i miljön eller påverka transportmedlets säkra framförande.

I 5 § har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigats att meddela föreskrifter om vilka varor som skall anses utgöra farligt gods enligt 2 § med hänsyn till transportmedel, godsmängd eller andra transportförhållanden. Enligt 7 § får transport ske endast på de villkor och under de förutsättningar som anges i lagen eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter.

Med stöd av bemyndiganden i lagen har regeringen utfärdat förordningen (1982:923) om transport av farligt gods. I 2 § i denna förordning utpekas Luftfartsverket som "transportmyndighet" i fråga om lufttransporter. Enligt 4 § i samma förordning skall transportmyndigheterna meddela föreskrifter enligt 5 § lagen om transport av farligt gods. I förordningen ges transportmyndigheterna, var och en inom sitt område, även ytterligare bemyndiganden att utfärda föreskrifter om transport av farligt gods (se bl.a. 22 §).

Sammantaget innebär detta att Luftfartsverket genom lagen om transport av farligt gods och den till lagen anslutande förordningen ges ett tämligen vittomfattande bemyndigande att utfärda föreskrifter om transport av farligt gods med luftfartyg. Enligt utredningens mening synes det därför inte finnas något behov av att ha särskilda regler i luftfartslagstiftningen om transport av farligt gods, utan en hänvisning till lagen om transport av farligt gods får i detta hänseende anses tillräcklig.

En hänvisning till lagen om krigsmateriel och lagen om transport av farligt gods kan dock inte helt ersätta behovet av bestämmelser i luftfartslagstiftningen om villkor för transport av visst gods. Det finns nämligen varor som inte omfattas av dessa lagar men som ändå kan påverka luftfartsskyddet eller flygsäkerheten. Som exempel kan nämnas gods som påverkar ett luftfartygs instrument eller radioutrustning samt vapen som är undantagna från kravet på tillstånd enligt lagen om krigsmateriel. När det gäller krigsmateriel kan också anmärkas att även om tillstånd har givits enligt lagen om krigsmateriel kan det finnas behov av att med hänsyn till luftfartsskyddet eller flygsäkerheten förbjuda eller reglera transporten av krigsmateriel. Utredningen föreslår därför att det tas in ett särskilt stadgande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att av hänsyn till flygsäkerheten eller luftfartsskyddet förbjuda transport med luftfartyg av visst gods.

Som ovan nämnts finns det för närvarande en bestämmelse i 102 § LF om att andra skjutvapen än tjänstevapen inte får medföras i passagerarutrymmet på luftfartyg som används i förvärvssyfte för persontransporter. Enligt utredningens mening finns det alltså behov av en motsvarande bestämmelse. En sådan bestämmelse kan dock utfärdas av Luftfartsverket med stöd av utredningens förslag till 8 kap. 11 § luftfartsförordning. Enligt utredningens förslag kommer brott mot denna bestämmelse inte att förskylla högre straff än böter (se 14 kap. 1 § 17 i förslaget till förordning). Det kan därför inte anses finnas någon betänklighet mot att Luftfartsverket får utfärda förbud mot att medföra vapen i passagerarutrymmet på ett luftfartyg.

I sammanhanget kan även erinras om att den som innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det kan dömas för vapenbrott enligt 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67). Vidare kan det erinras om att enligt utredningens förslag till 6 kap. 13–16 §§ luftfartslag, som motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 1–4 §§ i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats, får särskild kontroll äga rum för att förebygga brott som utgör ett allvarligt hot mot luftfartsskyddet. Vid kontrollen skall sökas efter vapen och andra föremål, som är ägnade att komma till användning vid sådana brott. Om ett sådant föremål påträffas kan det ofta tas i förvar enligt bestämmelser i rättegångsbalken. Annars skall den som medför föremålet uppmanas att förvara det på visst sätt, t.ex. hos personalen eller i bagageutrymmet. Den som inte rättar sig efter en sådan uppmaning får avvisas från flygplatsen.

13 Lufttransporter

Utredningens förslag: Bestämmelserna om lufttransporter lämnas oförändrade.

I 9 kap. LL finns de privaträttsliga bestämmelserna om transporter med luftfartyg. I detta kapitel är bestämmelserna om flygföretagens ansvar vid personskada och personförsening respektive när bagage eller gods kommer bort, skadas eller försenas – tillsammans med forumreglerna – de mest centrala. Reglerna återspeglar de internationella konventioner som finns på detta område, av vilka Warszawakonventionen från år 1929 är den grundläggande. Denna överenskommelse har också tillträtts av i stort sett alla jordens stater. I och med den tekniska, kommersiella och rättspolitiska utveckling som skett sedan år 1929 har olika försök gjorts att modernisera Warszawakonventionen. I några fall har detta lyckats, i andra fall har olika internationella överenskommelser inte vunnit tillräcklig anslutning för att träda i kraft. Förändringarna har – vare sig de vunnit tillräcklig anslutning för att träda i kraft eller inte – i betydande utsträckning med tiden blivit överspelade. Under årens lopp har skett en uppluckring av det internationella systemet genom olika nationella och regionala initiativ, bl.a. genom en EG-förordning. Arbetet pågår därför för närvarande med en revision av hela Warszawa/Haag-systemet, se nedan.

Den svenska lagstiftningen återspeglar den internationella utvecklingen. 9 kap LL i lydelse enligt SFS 1986:166 bygger på Warszawa-konventionen reviderad genom Haagprotokollet från år 1955. Även bestämmelserna i Guadalajarakonventionen från år 1961 om transporter som utförs av någon annan än den avtalsslutande fraktföraren har här inkorporerats, tillsammans med de mera formella ändringar som följer av Montrealprotokollen nr 1 och 2 från 1975. Slutligen kan nämnas att inhemska lufttrafikföretag åläggs ett högre ansvarsbegränsningsbelopp, 100 000 särskilda dragningsrätter (SDR) jämfört med 16 600 SDR för övriga, en åtgärd som många av de mera välutvecklade luftfartsnationerna vidtagit för att höja ersättningsbeloppen, däribland de flesta

av medlemmarna i den Europeiska Luftfartskonferensen (ECAC). I förhållande till stater som enbart biträtt den ursprungliga Warszawa-konventionen skall dock enligt övergångsbestämmelserna äldre regler tillämpas. I sådana fall är lagen (1937:73) om befordran med luftfartyg fortfarande tillämplig.

Flera av de centrala bestämmelserna i 9 kap. LL kom snart att ändras (se SFS 1986:619). Härmed inkorporerades de ändringar som följer av Montrealprotokollen nr 3 och 4. Bl.a. infördes för personsador ett strikt ansvar och ett i princip ogenombrytbart ansvarsbegränsningsbelopp på 100 000 SDR. Denna lagändring trädde i kraft år 1988. Till följd av att Montrealprotokollen nr 3 och 4 ännu år 1988 inte trätt i kraft kom nu redovisade ändringar i 9 kap. LL endast att gälla för inrikes luftfart och luftfart som faller utanför Warszawakonventionen (se SFS 1988:1222).

Den internationella utvecklingen har dock medfört att Montrealprotokollet nr 3 – som bl.a. innehåller de centrala reglerna för ersättning vid passagerarsador – inte någonsin torde komma träda i kraft.

Efterhand kom den högsta ersättningsnivån, 100 000 SDR, i många länder att uppfattas som för låg. Så antog t.ex. ECAC år 1996 en resolution som syftade till att höja ansvarsbegränsningsbeloppet till 250 000 SDR.

På olika håll, såväl bland stater som bland flygbolagsorganisationer, särskilt IATA, har utvecklingen därefter gått mot ett erkännande av principen att en passagerarskada skall ersättas fullt ut. Samtidigt har det varit svårt att hitta lösningar som kunnat godtas globalt. Inom IATA har således utarbetats en frivillig ordning genom vilken medlemsflygföretagen i sina befordringsvillkor kan förbinda sig att med vissa undantag åta sig obegränsat ansvar med strikt ansvar upp till 100 000 SDR.

Mot denna bakgrund har EG vidtagit lagstiftningsåtgärder på området. Detta har skett genom rådets förordning (EG) nr 2027/97 av den 9 oktober 1997 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor. Förordningen innebär för EG-lufttrafikföretagens del att vissa centrala bestämmelser i 9 kap. LL inte längre äger tillämpning.

Enligt artikel 1 i förordningen gäller den lufttrafikföretags skadeståndsansvar för personsador vid olyckor som inträffat ombord på ett flygplan eller under på- eller avstigning. Bestämmelserna skall tillämpas av EG-lufttrafikföretag som har licens utfärdad i en medlemsstat. EG-lufttrafikföretagets skadeståndsansvar vid personskada är enligt artikel 3 obegränsat och ingen begränsning får införas vare sig i lag, konvention eller avtal. Upp till 100 000 SDR är ansvaret strikt. Över denna nivå kan EG-lufttrafikföretaget undgå ansvar genom att bevisa att företaget eller dess företrädare har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att undvika skadan eller att det var omöjligt för företaget eller dess företrädare att

vidta sådana åtgärder. Vid medvållande från den dödade eller skadelidande får ersättningen dock jämkas under 100 000 SDR. Det påpekas särskilt i artikel 4 att ingen av förordningens bestämmelser innebär att ett EG-lufttrafikföretag är ensamt ansvarigt för en personskada eller hindrar företaget att föra regresstalan mot annan part.

Artikel 5 innehåller bestämmelser om förskott. Regeln innebär att EG-lufttrafikföretag utan dröjsmål, dock senast 15 dagar efter det att identiteten fastställts hos en passagerare som är ersättningsberättigad på grund av personskada, skall utbetala det förskottsbelopp som behövs för att tillgodose de omedelbara ekonomiska behov skadan föranleder. Sådan förskottsbetalning skall vid dödsfall alltid vara minst 15 000 SDR. Att förskott betalats innebär inte att ett EG-lufttrafikföretag medger skadeståndsskyldighet. Förskottet får avräknas mot det slutliga ersättningsbeloppet. Förskottet skall återbetalas om den skadade eller dödade passageraren eller den till vilken förskottet utbetalats orsakat eller varit medvållande till skadan, eller om förskottet utbetalats till en person som inte hade rätt att kräva ersättning.

Enligt artikel 6 skall bestämmelserna i artikel 3 och 5 införas i varje EG-lufttrafikföretags villkor för befordran. Dessutom skall tillräcklig information om reglerna finnas tillgänglig för passagerare på varje EG-lufttrafikföretags kontor, på resebyråer och vid incheckningsdiskar samt på försäljningsställen. På biljetten skall det finnas en enkel och lättfattlig sammanfattning. Lufttrafikföretag utanför gemenskapen vilka flyger till, från eller inom gemenskapen och inte tillämpar bestämmelserna i artiklarna 3 och 5 skall tydligt och klart informera passagerarna om detta vid tiden för biljettköpet på lufttrafikföretagens kontor, på resebyråer eller vid incheckningsdiskar som finns på en medlemsstats territorium. Sådana lufttrafikföretag skall vidare tillhandahålla passagerare ett formulär med sina villkor. Det är inte tillräckligt att en begränsning av skadeståndsansvaret anges på biljetten.

För närvarande pågår ett arbete inom Justitiedepartementet med att anpassa 9 kap. LL så att det står i överensstämmelse med den nya EG-förordningen om lufttrafikföretags skadeståndsansvar. Detta arbete kommer att redovisas under våren 1999.

ICAO håller för närvarande på att revidera Warszawakonventionen. Försöken att reformera och konsolidera Warszawasystemet har pågått mycket länge. Det senaste inleddes med en enkät bland ICAO:s medlemsstater år 1995. Därefter upprättades en rapport, vilken behandlades på ICAO:s juridiska kommittés möte våren 1997. Detta möte resulterade i ett förslag till konventionstext, vilket sändes på remiss till medlemsstaterna. Därefter inkallade ICAO:s råd ett specialgruppsmöte, vilket hade till uppgift att föreslå lösningar på de artiklar som lämnats inom hakparenteser i juridiska kommitténs förslag. Detta

möte resulterade i att i princip alla hakparanteser togs bort. En rad viktiga frågor kvarstår dock. En diplomatkonferens är sammankallad till maj 1999.

I det utkast till konsoliderad konvention som nu föreligger föreslås att flygföretagen skall ha ett obegränsat ansvar som skall vara strikt upp till 100 000 SDR. Andra lösningar har också övervägts i tidigare skeden av ICAO:s arbete. Det återstår att se om denna princip kan vinna tillräcklig global anslutning. Det kan vidare noteras att frågan om skadebegreppets närmare utformning inte är helt löst. Den mest kontroversiella frågan är dock troligen frågan om den s.k. femte jurisdiktionen. I förhållande till gällande bestämmelser i Warszawasystemet innehåller utkastet en bestämmelse enligt vilken talan kan väckas där den skadelidande var stadigvarande bosatt vid tidpunkten för olyckan. Principen om en femte jurisdiktion har särskilt drivits av USA. Frågan om och i så fall under vilka förutsättningar ett tillräckligt antal övriga stater kan godta denna princip torde bli en av diplomatkonferensens svåraste frågor.

Mot bakgrund av att revideringen av Warszawakonventionen ännu inte är avslutad finner utredningen inte anledning att föreslå några ändringar i 9 kap. LL. Det kan även nämnas att enligt utredningens direktiv omfattar utredningsuppdraget inte bestämmelserna i 9 kap. 17–30 §§ LL.

14 Ansvaret för skador genom luftfart

14.1 Inledning

I 10 kap. LL behandlas frågor om ansvaret för skador som uppkommer genom luftfart. Av kapitlets 1 § framgår att frågor om tredjemansskador - med vilket i detta sammanhang och i det följande avses sådana skador som drabbar personer eller egendom som inte transporteras med luftfartyget - inte regleras i luftfartslagen utan i lagen (1922:382) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart.

Enligt 1922 års lag har ett luftfartygs ägare strikt ansvar för skador som genom luftfart drabbar personer eller egendom som inte transporteras med fartyget (1 §). Genom ett uttryckligt undantag gäller lagen inte skador på andra luftfartyg i luftfart eller på passagerare i sådana fartyg (2 § andra stycket).

Huvudregeln enligt lagen är att det är luftfartygets ägare som ansvarar för de skador som genom luftfart drabbar tredje man. Under vissa angivna förutsättningar befrias dock ägaren från ansvar för tredjemansskador genom att ansvaret går över på en annan person. När någon utan lov använder en annans luftfartyg ansvarar denne enligt 3 § i stället för ägaren för de skador som inträffar vid ett sådant tillfälle. Om ett luftfartyg innehas på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt är det enligt 3 a § första stycket köparen som är ansvarig. När ett luftfartyg innehas med nyttjanderätt, är det enligt 3 a § andra stycket nyttjanderättshavaren som är ansvarig i stället för ägaren, under förutsättning att

1. ägaren och nyttjanderättshavaren har träffat avtal om att ansvaret skall vila på nyttjanderättshavaren,
2. nyttjanderätten avser en bestämd tid om minst ett år,
3. nyttjanderättshavaren enligt avtalet har rätt att skaffa förare eller befälhavare eller att använda fartyget för luftfart i förvärvssyfte, och
4. anteckning om nyttjanderätten har gjorts i luftfartygsregistret.

När ett luftfartyg innehas med nyttjanderätt men 3 a § andra stycket inte är tillämpligt, är enligt 4 § nyttjanderättshavaren solidariskt med ägaren ansvarig enligt denna lag, om han

1. enligt nyttjanderättsavtalet har rätt att skaffa förare eller befälhavare, eller
2. trots att han saknar sådan rätt använder sig av en annan förare eller befälhavare än den som ägaren har anställt och skador inträffar vid ett sådant tillfälle.

Den ersättning ägaren kan ha gett ut i ett sådant fall får han kräva åter av nyttjanderättshavaren.

I lagen finns också bestämmelser om skadeståndets bestämmande, preskription, forum och regressrätt.

I 10 kap. 2 § LL föreskrivs en skyldighet att, om regeringen så förordnar, teckna en trafikförsäkring eller motsvarande säkerhet för ansvaret enligt 1922 års lag. Regeringen har inte meddelat något generellt sådant förordnande. Frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring bör införas behandlas i avsnitt 15.2.

I 10 kap. 3 § LL finns bestämmelser om jämkning av det skadestånd som någon kan förpliktas utge på grund av fel eller försummelse i tjänsten.

14.2 Överväganden

Utredningens förslag: Huvudregeln för ansvar för tredjemansskador som uppstår genom luftfart ändras så att det formellt är brukaren och inte ägaren som ansvarar för tredjemansskador. Lagtekniskt konstrueras regeln på så sätt att ägaren av ett luftfartyg presumeras vara den som brukar luftfartyget, om det inte har skett en anteckning i luftfartygsregistret om att någon annan brukar luftfartyget.

När det gäller den slutliga fördelningen av skadeståndsansvaret skall ersättningen fördelas mellan de ansvariga enligt de principer för ansvarsfördelning som gäller inom skadeståndsrätten i allmänhet.

Reglerna om ansvaret för tredjemansskador som har uppkommit genom luftfart arbetas in i luftfartslagen och lagen (1922:382) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart upphävs.

Inledningsvis kan anmärkas att det inte finns några för Sverige folkrättsligt bindande regler när det gäller ansvaret för tredjemansskador som har

uppkommit vid luftfart.¹ Behovet av internationella lösningar synes vara betydligt mindre än på andra områden inom lufträtten.

Att det även fortsättningsvis skall råda strikt ansvar för tredjemansskador som har uppkommit vid luftfart finner utredningen vara en självklar utgångspunkt, som inte närmare behöver motiveras. När det gäller frågan vem som skall bära detta ansvar finner emellertid utredningen skäl att ompröva den nuvarande regleringen.

Huvudregeln enligt nuvarande lagstiftning är att ett luftfartygs ägare ansvarar för de skador som genom luftfart drabbar tredje man. Under vissa förutsättningar, som har behandlats ovan, kan dock ansvaret läggas på brukaren i stället för ägaren.

Tredjemansskador som uppkommer genom luftfart är skador som nästan alltid uppstår som en direkt följd av det faktiska handhavandet av ett luftfartyg. (Tredjemansskador kan dock även uppkomma genom konstruktionsfel eller bristande underhåll för vilket brukaren inte är ansvarig). Enligt utredningens mening framstår det därför som naturligt att den som rent faktiskt brukar ett luftfartyg skall bära ansvaret för de tredjemansskador som uppkommer genom luftfarten. Vid tillkomsten av 1922 års lag var förmodligen ägaren och brukaren i regel samma person och det hade därför inte någon större praktisk betydelse vem som bar det strikta ansvaret. De senaste 25 åren har emellertid upplåtelser av nyttjanderätt till luftfartyg genom olika former av leasing blivit mycket vanliga. Mot denna bakgrund framstår det som motiverat med en huvudregel av innebörd att den som brukar ett luftfartyg och som har inflytande över dess användning är den som bär ansvaret för tredjemansskador och skall vara ersättningsskyldig för sådana skador.

Å andra sidan måste beaktas att reglerna om ansvar för tredjemansskador avser att trygga tredje man i ekonomiskt hänseende om någon olycka inträffar. Detta skydd får inte bli urholkat genom att luftfartygets ägare befrias från ansvar. Det är viktigt såväl att tredje man har någon att vända sig mot i fall det inträffar en skada som att det står klart vem han skall vända sig mot.

Införs en regel som enbart säger att den som brukar ett luftfartyg bär strikt ansvar för tredjemansskador som uppstår vid luftfart, finns det en påtaglig risk att det vid vissa former av leasing kan uppstå tvister om vem som rent faktiskt är att anse som brukare. För att till skydd för

¹ Det finns en konvention om tredjemansskador (1952 års Romkonvention). Denna konvention har dock endast ratificerats av 42 stater och ingen av de stora luftfartsnationerna som t.ex. USA, Storbritannien, Tyskland och Kanada har ratificerat konventionen. För en närmare beskrivning av konventionen och orsakerna till att konventionen fått en så dålig anslutning, se I. H. Ph. Dieckmann-Verschoor, *An Introduction to Air Law*, 5th rev. ed. 1993, s. 125 ff.

tredje man undvika tvister om vem som är att anse som brukare och som till följd därav skall bära ansvaret för tredjemansskador, bör en förutsättning för brukarens ansvar vara att det har skett en anteckning i luftfartygsregistret om att denne brukar luftfartyget. Lagtekniskt kan en regel konstrueras så att ägaren av ett luftfartyg presumeras vara den som brukar luftfartyget om det inte har skett en anteckning i luftfartygsregistret om att någon annan brukar luftfartyget. Enligt utredningens mening bör det i lagen inte ställas upp något krav på att ett hyresförhållande måste ha en viss längd för att ansvaret skall gå över på brukaren. Formellt skall därför även vid mycket kortvariga avtal ansvaret kunna gå över på brukaren, under förutsättning att en anteckning om brukandet sker i luftfartygsregistret.

Har anteckning om att någon annan brukar luftfartyget inte skett bär ägaren fortfarande ansvaret och får regressvis kräva ut ersättning av brukaren enligt allmänna skadeståndsregler. Detta bör även gälla vid olovligt brukande.

När det gäller luftfartyg som är registrerade i utländska luftfartygsregister bör principen vara densamma som för luftfartyg som är registrerade i det svenska luftfartygsregistret, dvs. att brukaren ansvarar för tredjemansskador under förutsättning att denne är antecknad som brukare i det luftfartygsregister där luftfartyget är registrerat.

För närvarande finns det särskilda regler i 1922 års lag och 10 kap. LL som rör den slutliga fördelningen av skadeståndsansvaret mellan flera ansvariga. Enligt utredningens mening skiljer sig dessa regler inte från skadeståndsrätten i allmänhet på sådant sätt att det behövs en särskild reglering. I stället bör man kunna falla tillbaka på bestämmelserna i skadeståndslagen och allmänna skadeståndsrättsliga principer.

När två eller flera bär ansvar för samma skada är de enligt 6 kap. 3 § skadeståndslagen solidariskt ansvariga gentemot den skadelidande. Detta betyder att den skadelidande kan vända sig till vem som helst av de ansvariga och denne är då skyldig att ersätta hela skadan. Regeln gäller oavsett om det är fråga om culpaansvar eller strikt ansvar för vardera skadegöraren.

Det saknas generella lagregler om hur det solidariska skadeståndsansvaret slutligen skall fördelas mellan de skadeståndsskyldiga. Den allmänna principen anses vara att en skälighetsbedömning skall göras, varvid man skall ta hänsyn till grunden för de berörda parternas ansvar och övriga omständigheter, såsom om någon av dessa i övervägande grad har orsakat skadan. En viss presumtion synes gälla för att ansvaret slutligen skall delas lika mellan ömse sidor (jfr SOU 1975:103 s. 135).

Om en av de ersättningsskyldiga svarar oberoende av styrkt vållande - enligt regler om strikt ansvar eller presumtionsansvar - medan den andre ansvarar på grund av culpa, lär som huvudregel den förre ha regress-

rätt mot den som själv är vållande. Detta är dock bara en huvudregel. Det är inte uteslutet att en utveckling här är på gång mot att tillmäta även andra faktorer än vållande betydelse, t.ex. vem som har de största ekonomiska resurserna (jfr SOU 1979:79 s. 57 och SOU 1983:7 s. 174 f., se även Dufwa, *Flera skadeståndsskyldiga*, s. 1554 ff. När alla de skadeståndsskyldiga bär strikt ansvar sker den slutliga fördelningen efter en allmän skälighetsbedömning, varvid man får räkna en viss presumtion för delning efter huvudtalet i tveksamma fall (jfr SOU 1975:103 s. 52). Det kan naturligtvis inträffa att den som svarar på grund av strikt ansvar samtidigt är vållande. Fördelningen får då ske med beaktande även av vållandet. I sammanhanget kan pekas på 32 kap. 8 § MB - tidigare 8 § miljöskadelagen (1986:225) - där det i ett fall av strikt ansvar för flera inblandade finns en regel om fördelning av solidariskt ansvar.

I 1922 års lag finns en särskild forumregel (7 §) vilken överensstämmer med forumreglerna i 10 kap. 1 och 8 §§ RB. Eftersom det finns forumregler i RB som motsvarar forumregeln i 1922 års lag, och det enligt utredningens mening inte finns behov av att tillskapa någon ny alternativ forumregel, anser utredningen att det inte finns något behov av att ha en särskild forumregel intagen i luftfartslagstiftningen.

I 1922 års lag finns en specialpreskriptionsbestämmelse (6 §). Enligt denna gäller en tvåårspreskription vilken veterligen inte medfört några nackdelar. Utredningen anser därför att denna regel kan behållas.

För närvarande finns reglerna om ansvaret för tredjemansskador som har uppkommit genom luftfart i en särskild lag. Enligt utredningens mening finns det inte längre något befogat skäl härför. Utredningen föreslår därför att reglerna om ansvaret för tredjemansskador som har uppkommit genom luftfart arbetas in i luftfartslagen och att lagen (1922:382) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart upphävs.

15 Ansvarsförsäkring för luftfartyg

15.1 Inledning

I nära samband med frågan om ansvar för skada i följd av luftfart står frågan om försäkring. Enligt utredningens direktiv är frågan om krav på obligatorisk ansvarsförsäkring också en fråga som bör behandlas av utredningen.

En ansvarsförsäkrings syfte är att erbjuda skydd för skadeståndsansvar enligt skadeståndsreglerna. Utbetalning under försäkringen sker först då det föreligger ersättningskrav. Detta innebär att försäkringen gäller för skadevållarens ansvar och inte för den skadelidandes förlust.

I Sverige förekommer obligatorisk ansvarsförsäkring huvudsakligen för motordrivna fordon enligt trafikskadelagen (1975:1410)¹. Bestämmelser om obligatorisk ansvarsförsäkring finns också i atomansvarighetslagen (1968:45) och i 10 kap. sjölagen (1994:1009) när det gäller ansvar för oljeskada. Krav på ansvarsförsäkring förekommer även i vissa kontraktsförhållanden, se t.ex. 6 § 2 p. Fastighetsmäklarlagen (1995:400).

När det gäller luftfartyg finns i svensk lagstiftning inget generellt krav på ansvarsförsäkring. I luftfartslagen finns det endast en bestämmelse om ansvarsförsäkring. Enligt 10 kap. 2 § LL skall det, om regeringen föreskriver det, finnas trafikförsäkring för ansvar enligt lagen (1922:382) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart. Någon generell föreskrift med denna innebörd har dock inte utfärdats.

Regeringen har emellertid vid utfärdande av trafik tillstånd i villkor föreskrivit att det för flygplan som flygföretaget använder i sin trafik skall finnas försäkring eller annan betryggande säkerhet för täckande av skadeståndsansvar, som kan riktas mot flygplanets ägare för skada åsamkad dels passagerare och resgods eller frakt (befordringsansvar),

¹ Ersättning ur trafikförsäkring för motorfordon räknas dock inte som skadestånd i teknisk mening. I lagen används i stället termen "trafikskadeersättning" (se 1 §).

dels personer och egendom som inte befordras med flygplanet (tredjemansansvar).

Vidare har Luftfartsverket utfärdat vissa bestämmelser om obligatorisk ansvarsförsäkring. Enligt bestämmelser i BCL D 1.1 skall det beträffande luftfartyg som används i luftfart som fordrar Luftfartsverkets tillstånd finnas försäkring eller annan betryggande säkerhet för såväl ersättningsskyldighet för tredjemansskada som för ansvar som kan åvila fraktförare enligt 9 kap. LL.

Även i BCL-A2 (Regler för charter- och taxifygning mellan Sverige och utlandet) finns bestämmelser om obligatorisk ansvarsförsäkring. Enligt mom. 2.4 i dessa föreskrifter skall för luftfartyg, som används för yrkesmässig icke regelbunden luftfart finnas försäkring eller annan betryggande säkerhet för täckande av ansvar för skada åsamkad dels passagerare och resgoods eller frakt (befordringsansvar) och dels personer och egendom, som inte befordras med luftfartyget (tredjemansansvar).

När det gäller de flygföretag som behöver en operativ licens finns det i licensieringsförordningen regler om obligatorisk ansvarsförsäkring. Enligt artikel 7 i denna förordning skall lufttrafikföretag vara försäkrade för att täcka ersättningsansvar i samband med olyckor, särskilt med hänsyn till passagerare, bagage, gods, post och tredje man. I rådets förordning (EG) nr 2027/97 av den 9 oktober 1997 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor lämnas bestämmelser om förpliktelser för EG-lufttrafikföretag, dvs. flygföretag som behöver ha en operativ licens, när det gäller skadeståndsansvar vid olyckor där passagerare drabbas av skada å person, om olyckan som orsakade den lidna skadan inträffade ombord på ett flygplan eller under på- eller avstigning. I förordningen klargörs också några försäkringskrav för EG-lufttrafikföretag.

Internationellt är det vanligt med obligatorisk ansvarsförsäkring för luftfartyg. Således finns det i luftfartslagarna i Finland, Norge och Danmark krav på ansvarsförsäkring för täckande av tredjemansskador.

Frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring för luftfart har tidigare behandlats i olika lagstiftningsärenden. För 1945 års lufrättssakkunniga stod det klart att bestämmelser rörande försäkringsskyldighet beträffande skada, som av luftfartyg tillfogas tredje man på jordytan, på ett eller annat sätt borde införlivas med svensk rätt (se SOU 1955:42 s. 142 f.). Med hänsyn bl.a. till internationella förhållanden, vilka vid tillfället präglades av osäkerhet, ansågs det inte lämpligt att utarbeta en lagstiftning av sannolikt kortvarig livslängd. De sakkunniga föreslog därför ett stadgande som innebar att man administrativt kunde förordna i ämnet. Med hänsyn till vad de sakkunniga anfört rörande de internationella förhållandena ansåg departementschefen ett upptagande i luftfartslagen av ett stadgande i enlighet med de sakkunnigas förslag innebära den lämpligaste åtgärden (se prop. 1957:69 s.141).

Flyglagutredningen ansåg också att det var väsentligt att föreskrifter meddelades om försäkringsskyldighet. På grund av att frågan vid tillfället övervägdes inom regeringskansliet, och då utredningen ansåg att frågan föll utanför utredningsuppdraget, utarbetade utredningen inte något förslag till lösning (se Ds K 1981:12 s. 158). Det omnämnda arbetet inom regeringskansliet ledde emellertid inte till något förslag i frågan.

Vidare har det i riksdagen motionerats om obligatorisk ansvarsförsäkring vid luftfart (se motion 1994/95:L601 och lagutskottets betänkande 1995/96:LU20).

15.2 Överväganden

Utredningens förslag: Det införs i lag ett generellt krav på ansvarsförsäkring såvitt avser ansvaret för skador som vid ett luftfartygs användande i luftfart tillfogas personer eller egendom som inte transporteras med luftfartyget.

Ett luftfartyg som förolyckas kan åstadkomma ekonomiska skador av mycket stor omfattning. För att det skadeståndsansvar som kan uppkomma till följd av ett luftfartygs begagnande inte skall urholkas är det för tredje man viktigt att det finns en ansvarsförsäkring.

Som ovan behandlats finns det redan i dag, bl.a. genom EG:s licensieringsförordning och bestämmelser i BCL, krav på ansvarsförsäkring för flygföretag. För dem som inte ägnar sig åt kommersiell flygning finns det dock i princip inga krav på ansvarsförsäkring.

För att stärka tredje mans rättsskydd anser utredningen att det bör införas ett generellt krav på ansvarsförsäkring för det skadeståndsansvar som kan uppkomma gentemot tredje man. Ett sådant krav skulle även omfatta icke kommersiell luftfart.

Enligt utredningens mening borde det även finnas ett generellt krav på ansvarsförsäkring för täckande av skador som omfattas av 9 kap. LL, dvs. skador som uppkommer inom ett kontraktsförhållande. När det gäller ansvaret enligt 9 kap. LL uppkommer det emellertid nästan uteslutande i luftfart där det krävs tillstånd, till följd varav det enligt de ovan nämnda reglerna krävs en ansvarsförsäkring. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att utredningen inte gör någon översyn av bestämmelserna i 9 kap. LL (se kapitel 13), föreslår inte utredningen någon sådan bestämmelse. Frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring för ansvaret enligt 9 kap. LL får därför närmare övervägas i samband med att reglerna i 9 kap. LL ses över. I detta sammanhang bör även

försäkringsskyddet för besättning samt passagerare som inte omfattas av bestämmelserna i 9 kap. LL ses över.

För att en regel om obligatorisk ansvarsförsäkring skall bli verkningfull är det viktigt att det går att kontrollera att det rent faktiskt finns en gällande försäkring och att det finns remedier om någon inte tecknar en försäkring eller en försäkring av någon anledning upphör.

När det gäller motorfordon finns det en trafikförsäkringsförening som träder in om motorfordon är oförsäkrade. Mot bakgrund av det - i jämförelse med motorfordon - begränsade antalet luftfartyg som finns i Sverige (ca 3 000) och att en betydande del av försäkringarna för luftfartyg tecknas i utländska försäkringsbolag, anser utredningen det inte vara praktiskt möjligt att inrätta ett motsvarande gemensamt organ för försäkring av luftfartyg.

Enligt utredningens mening bör man i stället söka en lösning som antingen bygger på att det i lag föreskrivs att en försäkringsgivares ansvar tidigast kan upphöra en viss tid efter det att försäkringsgivaren har anmält till behörig myndighet att försäkringen har gått ut eller som bygger på att försäkringsvillkoren inte får möjliggöra att försäkringen avbryts innan försäkringsperioden löpt ut eller avbrottet anmälts till behörig myndighet. Det förstnämnda alternativet framstår som den smidigaste lösningen och är det som i första hand bör undersökas.

Inte sällan meddelas flygförsäkringar av utländska försäkringsbolag. Av avgörande betydelse för om en lösning kan väljas som bygger på att det i lag föreskrivs en underrättelseskyldighet för försäkringsbolag, är i vilken utsträckning utländska försäkringsbolag kan åläggas en sådan skyldighet. I detta sammanhang får därför de EG-rättsliga reglerna på området undersökas.

EU har utvecklat ett omfattande regelverk för försäkringsverksamhet. Detta har skett genom tre generationer av försäkringsdirektiv. Det grundläggande syftet med regleringen har varit att genomföra en inre marknad för försäkringstjänster. Denna målsättning har i huvudsak uppnåtts genom godkännandet och införlivandet av tredje generationens försäkringsdirektiv i den nationella lagstiftningen i respektive medlemsland. I Sverige fullbordades införlivandet av tredje generationens direktiv genom ändringar i lagstiftningen för svenska och utländska försäkringsföretag den 1 juli 1995 (prop. 1994/95:184). Genom lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige, som trädde i kraft den 1 juli 1998, har det införts en gemensam lag för alla utländska försäkringsgivare vilka yrkesmässigt erbjuder försäkringstjänster här i landet, som ersatt de gällande lagarna på området. Frågan om lagval regleras i en särskild lag; lagen (1993:645) om tillämplig lag för vissa försäkringsavtal.

När det gäller frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring finns det särskilda gemenskapsrättsliga bestämmelser. Dessa återfinns i artikel 8 i *andra skadeförsäkringsdirektivet* [rådets andra direktiv 88/357/EEG av den 22 juni 1988 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring, och med bestämmelser avsedda att göra det lättare att effektivt utöva friheten att tillhandahålla tjänster samt om ändring av direktiv 73/239/EEG] som ändrats genom artikel 30 i *tredje skadeförsäkringsdirektivet* [rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG].

Enligt artikel 8.1 får försäkringsföretag på de villkor som anges i artikeln erbjuda och meddela obligatorisk försäkring i enlighet med bestämmelserna i första och andra skadeförsäkringsdirektivet. När en medlemsstat föreskriver skyldighet att teckna försäkring skall enligt artikel 8.2 ett avtal anses uppfylla en sådan skyldighet endast om det är i överensstämmelse med de särskilda bestämmelser som gäller för sådan försäkring i den medlemsstat där försäkringsskyldigheten föreskrivits. Enligt artikel 8.4 c får en medlemsstat föreskriva att för avtal om obligatorisk försäkring skall tillämpas den lag som gäller i den medlemsstat som föreskriver skyldigheten att teckna försäkring. Om en medlemsstat föreskriver obligatorisk försäkring och försäkringsgivaren är skyldig att anmäla till de behöriga myndigheterna att försäkringskyddet upphört, får detta upphörande enligt artikel 8.4 d göras gällande gentemot skadelidande tredje man endast under de förutsättningar som anges i denna stats lagstiftning.

I artikel 30.2 i tredje skadeförsäkringsdirektivet föreskrivs även att utan hinder av bestämmelser om motsatsen får en medlemsstat som föreskriver obligatorisk försäkring kräva att de allmänna och särskilda villkoren för den obligatoriska försäkringen skall överlämnas till dess behöriga myndighet innan de får spridas.

Enligt artikel 8.5 i andra skadeförsäkringsdirektivet skall varje medlemsstat underrätta kommissionen om de risker för vilka försäkring är obligatorisk enligt statens lag, och därvid ange

- de särskilda föreskrifter som gäller för sådan försäkring, och
- vad som skall anges i ett sådant intyg som en försäkringsgivare är skyldig att utfärda till en försäkrad, i fall där denna stat fordrar bevis om att skyldigheten att teckna försäkring har uppfyllts. En medlemsstat får kräva att intyget även skall innehålla en förklaring av försäkringsgivaren att försäkringsavtalet är i överensstämmelse med de särskilda regler som gäller för sådan försäkring.

Kommissionen skall i EGT publicera dessa upplysningar.

Slutligen föreskrivs att varje medlemsstat skall som bevis för att försäkringsskyldigheten har uppfyllts godta ett intyg vars innehåll är i överensstämmelse med vad som angetts närmast ovan.

Artikel 8 har i svensk lagstiftning genomförts genom att det i 12 § lagen (1993:645) om tillämplig lag för vissa försäkringsavtal har tagits in en bestämmelse om att på ett avtal om obligatorisk skadeförsäkring tillämpas lagen i den EES-stat som har föreskrivit skyldigheten att teckna försäkring.

Mot bakgrund av denna lagbestämmelse skulle det vara möjligt att i svensk lagstiftning föreskriva en skyldighet för försäkringsbolag att anmäla till behörig myndighet när försäkringsskyddet upphört. Genom att svensk lag blir tillämplig på försäkringsavtalet skulle en sådan skyldighet binda alla försäkringsgivare som faller in under lagen om tillämplig lag för vissa försäkringsavtal (även om ett motsvarande villkor inte fanns intaget i försäkringsavtalet). Enligt 2 § i den aktuella lagen skall den tillämpas på sådana avtal som har anknytning till två eller flera EES-stater, om den försäkrade risken är belägen i en EES-stat. För att garantera att alla försäkringsgivare skulle bli bundna av kravet på underrättelseskyldighet skulle man därför vara tvungen att begränsa rätten att tillhandahålla aktuella försäkringar till försäkringsgivare med EES-anknytning. I praktiken skulle detta antagligen inte vålla något problem eftersom, enligt vad utredningen har erfarit, nästan alla ansvarsförsäkringar av det slag det här är fråga om tecknas inom EES-området. I svenskt lagstiftningsarbete på det finansiella tjänsteområdet har emellertid en utgångspunkt varit principerna om effektivt marknadstillträde och nationell likabehandling, dvs. att de utländska försäkringsgivare som vill verka på den svenska marknaden skall få tillträde till denna och i sin verksamhet bemötas på samma sätt som de svenska försäkringsgivarna (se t.ex. prop. 1997/98:141 s. 58). Att begränsa rätten att meddela ansvarsförsäkringar av aktuellt slag till försäkringsgivare som erhållit koncession i Sverige eller försäkringsgivare med EES-anknytning, skulle strida mot dessa principer. Ett skäl att bryta mot principerna skulle kunna vara att svenska myndigheters tillsyn av att försäkringskravet är uppfyllt avsevärt skulle underlättas genom att någon granskning av de enskilda försäkringsavtalen inte skulle behöva ske. Enligt utredningens mening väger dock detta skäl inte så tungt - särskilt med hänsyn till att det finns en annan godtagbar lösning - att det föreligger anledning att frånga de nyss nämnda principerna.

Utredningen finner därför skäl att i stället föreslå en lösning som innebär att försäkringsvillkoren inte får möjliggöra att försäkringen avbryts innan försäkringsperioden löper ut eller avbrottet anmäls till behörig myndighet. Innehåller en försäkring inte ett sådant villkor kan kravet på ansvarsförsäkring inte anses uppfyllt. Den myndighet som har

tillsyn över att försäkringskravet är uppfyllt måste kontrollera att ett försäkringsavtal innehåller ett sådant villkor, vilket kan ske genom en granskning av avtalet eller genom att försäkringsgivaren ger in ett intyg härom.

Förutom att det rent faktiskt finns en försäkring är det också av vikt att försäkringsskyddet täcker skadeanmälningar som görs efter det att en försäkring har gått ut. Under hela den preskriptionstid som föreskrivs för skadeståndskrav avseende tredjemansskador bör det därför finnas ett försäkringsskydd.

Ansvarsförsäkringar kan meddelas enligt två olika modeller; ibland kallade orsaksteorin och claims made-teorin. Försäkringar som meddelas enligt orsaksmodellen innehåller ett s.k. inträffandevillkor, vilket innebär att försäkringen gäller för sådana skador som har *inträffat* under den tid försäkringen varit gällande. Orsaksmodellen innebär således att ansvaret finns kvar även efter det att försäkringen gått ut. Försäkringar som har meddelats enligt claims made-modellen innehåller ett anmälningvillkor, vilket innebär att försäkringen gäller för de skador som *anmäls* under dess löptid, oavsett när de inträffat. Vid claims made-försäkringar är det dock vanligt att man inför en retroaktiv gräns för hur långt tillbaka i tiden en skada får ha inträffat för att omfattas av försäkringen. Enligt claims made-modellen gäller således ansvarsförsäkringen endast för de skador som anmäls till försäkringsgivaren under den tid då försäkringen är i kraft. En claims made-försäkring kan förenas med ett efterskydd som innebär att försäkringen även täcker skador som anmäls till försäkringsgivaren inom en viss angiven tid från det att försäkringen trätt ur kraft och som inte täcks av någon annan försäkring.

Det starkaste skyddet med avseende på den tid under vilket försäkringsskyddet kan nyttjas ger givetvis försäkringar tecknade enligt orsaksmodellen. En försäkring tecknad enligt claims made-modellen kan dock ge ett fullgott skydd om det finns ett retroaktivt skydd och - särskilt för det fall ett flygföretag upphör med sin verksamhet - ett efterskydd. Således bör under vissa förutsättningar en ansvarsförsäkring med claims made-villkor kunna godtas. Enligt utredningens mening bör dock inte några detaljerade regler för utformningen av försäkringsskyddet i detta avseende tas in i lagen eller den anslutande förordningen. Frågan om under vilka förutsättningar en ansvarsförsäkring med claims made-villkor kan godtas får i stället avgöras av på området behörig myndighet, dvs. Luftfartsverket.

Vidare är det av försäkringstekniska skäl nödvändigt att begränsa en ansvarsförsäkrings belopp. Enligt utredningens mening är det dock inte lämpligt att i lag eller förordning föreskriva ansvarsbeloppen, bl.a. med hänsyn till att dessa belopp regelbundet måste ses över. Utredningen

anser därför att det till Luftfartsverket även bör delegeras att föreskriva vilka ansvarsbelopp ansvarsförsäkringar skall avse.

Luftfartsverket bör även bemyndigas att utfärda bestämmelser om vilka villkor som skall gälla för ansvarsförsäkringar som är registrerade i ett annat land och för luftfartyg som är oregistrerade.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det i lag slås fast en skyldighet för den som brukar ett luftfartyg att se till att det finns en ansvarsförsäkring eller motsvarande säkerhet till täckande av ansvaret för skador som vid ett luftfartygs användande i luftfart tillfogas personer eller egendom som inte transporteras med luftfartyget. De närmare reglerna, inklusive bemyndigande för Luftfartsverket att i angivna hänseenden meddela kompletterande föreskrifter bör tas in i luftfartsförordningen.

16 Flygräddningstjänst, bärgning och undersökning av luftfartsolyckor

Utredningens förslag: Bestämmelserna i luftfartslagstiftningen om flygräddningstjänst, bärgning och undersökning av luftfartsolyckor lämnas i princip oförändrade.

I 11 kap. LL finns de grundläggande bestämmelserna om flygräddningstjänst, bärgning och undersökning av luftfartsolyckor.

Bestämmelser om flygräddningstjänst finns även i räddningstjänstlagen (1986:1102). Den svenska regleringen av flygräddningstjänsten bygger på artikel 25 i Chicagokonventionen och bilaga 12 till denna konvention.

FN:s organ för sjöfartsfrågor, International Maritime Organization, IMO, och för luftfartsfrågor, International Civil Aviation Organization, ICAO, har rekommenderat att medlemsstaterna arbetar för att integrera de nationella sjö- och flygräddningstjänsterna. I Sverige har Sjöfartsverket och Luftfartsverket sedan år 1990 arbetat med att integrera sjö- och flygräddningstjänsterna och att skapa en integrerad Sjö- och flygräddningscentral. För att en fullständig integrering skall kunna ske krävs dock vissa författningsändringar. Räddningsverksutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1998:59) kommit fram till att det finns behov av en total översyn av räddningstjänstlagstiftningen. Utredningen har med anledning av denna slutsats i en skrivelse till regeringen (FO97/2362/RS), föreslagit att en kommitté tillsätts för översyn av de aktuella författningarna. Mot denna bakgrund finner Lufträttsutredningen inte skäl att göra någon översyn av de bestämmelser rörande flygräddningstjänsten som finns i annan lagstiftning än luftfartslagen och luftfartsförordningen.

Bestämmelserna om bärgning upptogs tidigare i registreringslagen. De överflyttades oförändrade till luftfartslagen vid dennas tillkomst och har därefter till största delen lämnats oförändrade. Av betydelse för bestämmelserna i 11 kap. 2–6 §§ LL om bärgarlön och om luftpanträtt för fordran på bl.a. sådan lön är Genèvekonventionen.

När det gäller undersökningar av luftfartsolyckor görs det i 11 kap. 7 § LL en hänvisning till lagen (1990:712) om undersökning av olyckor. De svenska föreskrifterna om undersökningar av luftfartsolyckor bygger på artikel 26 i Chicagokonventionen och bilaga 13 till denna konvention.

Utredningen har inte funnit att det föreligger något reformbehov vad gäller bestämmelserna i 11 kap. LL om flygräddningstjänst, bärgning och undersökning av luftfartsolyckor. Dessa bestämmelser lämnas därför i princip oförändrade. Vissa språkliga och redaktionella ändringar har dock gjorts.