

Lagrådsremiss

Modernare reglering av statsluftfarten

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 25 april 2013

Catharina Elmsäter-Svärd

Lennart Renbjär
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Statsluftfarten är den luftfart som huvudsakligen bedrivs av en stat för offentligt ändamål och utan att ha som syfte att tjäna pengar. I Sverige bedrivs statsluftfart i dag huvudsakligen av Försvarsmakten i form av militär luftfart, och av polisen och Kustbevakningen i form av annan luftfart för statsändamål.

I internationella konventioner och regelgivning inom EU görs regelmässigt undantag för statsluftfart. Regleringen av statsluftfarten återfinns därför främst i nationell lagstiftning. I den gamla luftfartslagen (1957:297) har statsluftfarten omfattat endast ett fåtal paragrafer. I den nya luftfartslagen (2010:500) har de gamla reglerna tagits in efter viss språklig justering.

I denna lagrådsremiss finns förslag till nya bestämmelser av statsluftfarten vilka införs i nu gällande 14 kap. luftfartslagen (2010:500) som behandlar statsluftfarten. I lagen föreslås bl.a. vissa definitioner av begrepp och en reglering av tillsynen. Lagförslaget ska ses som en ramlagstiftning, vilken ska kompletteras med förordningar och föreskrifter från regeringen eller den myndighet som regeringen beslutar.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500).....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	11
4	Inledande kommentarer.....	11
4.1	Gränsdragningen mellan civil luftfart och statsluftfart.....	11
4.2	Statens haverikommissions rapporter.....	12
5	Gällande rätt.....	15
5.1	Inledning.....	15
5.2	Luftfartslagen (2010:500).....	15
5.3	Militär luftfart och annan luftfart för statsändamål.....	17
5.4	Luftfartsförordningen (2010:770).....	18
5.5	Andra relevanta författningar.....	18
5.5.1	Tillträdesförordningen (1992:118).....	18
5.5.2	Statsflygsförordningen (1999:1354).....	18
5.5.3	Lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.....	19
5.5.4	Kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg.....	19
5.5.5	Lagen (2006:263) om transport av farligt gods.....	19
5.5.6	Brottsbalken.....	20
5.6	Försvarsmaktens föreskrifter.....	20
5.7	Transportstyrelsens föreskrifter.....	21
5.8	Övrigt.....	22
5.8.1	Förändrad myndighetsstruktur för den civila luftfarten.....	22
5.8.2	EU-bestämmelser.....	22
6	Överväganden och förslag.....	23
6.1	Statsluftfartens utveckling.....	23
6.2	Allmänna överväganden.....	24
6.3	Vissa definitioner.....	25
6.4	Statsluftfart.....	29
6.4.1	Militär luftfart.....	29
6.4.2	Annan luftfart för statsändamål.....	33
6.4.3	Gemensamma bestämmelser m.m.....	36
6.5	Myndigheternas ansvar och föreskriftsrätt.....	38
6.5.1	Inledning.....	38
6.5.2	Militär luftfart.....	39
6.5.3	Annan luftfart för statsändamål.....	39
6.5.4	Särskilt om flygtrafiktjänst.....	40
6.6	Utländsk flygverksamhet.....	41
6.6.1	Inledning.....	41
6.6.2	Tillträdesfrågor.....	41

6.6.3	Utländsk militär luftfart inom svenskt område	41
6.6.4	Annan luftfart för statsändamål	44
6.7	Utprovning och utprovningstillstånd	45
6.7.1	Inledning	45
6.7.2	Utprovning för militära ändamål	45
6.7.3	Utprovning för vissa andra ändamål	47
6.8	Befälhavaren och besättningen ombord.....	48
6.8.1	Inledning.....	48
6.8.2	Besättningen ombord och militär luftfart.....	49
6.9	Tillsyn.....	53
6.9.1	Tillsyn i allmänhet.....	53
6.9.2	Tillsyn av militär luftfart	54
6.9.3	Tillsyn av annan luftfart för statsändamål	57
6.9.4	Utövande av tillsyn.....	57
6.9.5	Finansiering av tillsyn	57
6.9.6	Sekretess vid inspektion och kontroll	59
6.10	Överklagande.....	59
7	Konsekvensbeskrivning	60
8	Författningskommentar	62
Bilaga 1	Sammanfattning av (Ds 2009:56) Statsluftfarten	72
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	76
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	82

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500).

2 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

Härigenom föreskrivs i fråga om luftfartslagen (2010:500)

dels att 14 kap. 1–3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas 14 nya paragrafer, 14 kap. 4–17 §§, samt närmast före 1, 2, 6, 7, 10, 11, 12 och 16 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

Definitioner

1 §

För luftfart med svenska militära luftfartyg och i fråga om den militära markorganisationen gäller endast bestämmelserna i

1. 5 kap. 8 §,

2. 6 kap. 13 och 19 §§,

3. 9 kap. 6 §, samt

4. 10 kap. 2 § första och tredje styckena och 7 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter för den militära luftfarten och markorganisationen i de ämnen som anges i denna lag och som inte gäller förhållandet mellan enskilda eller annars måste meddelas i lag.

I denna lag betyder

1. statsluftfart: militär luftfart och annan luftfart för statsändamål,

2. militär luftfart: all verksamhet inom det militära luftfartssystemet,

3. militära luftfartssystemet: ett luftfartssystem för militär verksamhet som innefattar system för flygdrift, flygplatser och flygbaser samt för lufrum,

4. annan luftfart för statsändamål: luftfart för statsändamål som inte är militär luftfart och som inte används för affärsdrift.

Militär luftfart

2 §

För annan luftfart med svenska luftfartyg, som utan att vara militära används endast för statsändamål och inte för affärsdrift, gäller bestämmelserna i denna lag utom 10 kap. 3–6 §§.

För militär luftfart gäller endast bestämmelserna i

1. 5 kap. 1–6 samt 8 och 9 §§ om luftfartygs befälhavare och besättning samt tjänstgöring ombord,

2. 6 kap. 13, 19 och 20 §§ om flygtrafiktjänst,

3. 8 kap. 3 § om transport av visst gods,

4. 9 kap. 6 § om jämkning av ersättning,

5. 10 kap. 2 § första och tredje styckena och 7 § om bärgning och undersökning av olyckor och tillbud,

6. 12 kap. 8 § första stycket om rätt att meddela föreskrifter och 9 § om krig eller krigsfara samt

7. 13 kap. 2 och 3 §§, 4 § första stycket 9 och 10 samt 10 § om vissa straffbestämmelser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för sådan luftfart meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta om undantag från bestämmelserna i 1–8 kap. samt i övrigt meddela de särskilda föreskrifter som behövs.

Regeringen meddelar föreskrifter om till vilken myndighet en anmälan enligt 5 kap. 4 § andra stycket ska göras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i övrigt, eller i ett enskilt fall besluta, om militär luftfart i de ämnen som anges i denna lag och som inte måste meddelas i lag.

3 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i fråga om tillträde till svenskt område för utländska militära luftfartyg och andra utländska luftfartyg som används endast för statsändamål och inte för affärsdrift.

För att få bedriva verksamhet inom det militära luftfartssystemet krävs tillstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om tillstånd och om avgifter för tillståndsgivning samt får meddela föreskrifter i dessa avseenden.

Regeringen meddelar föreskrifter om att en statlig myndighet ska bedriva militär luftfart.

4 §

Om den som har ett tillstånd inom det militära luftfartssystemet i väsentlig grad åsidosätter föreskrifterna för verksamheten, ska tillståndet återkallas av den myndighet som har meddelat det. Ett tillstånd ska också återkallas, om det måste antas att innehavaren inte kan upprätthålla verksamheten. Om det är tillräckligt för att upprätthålla flygsäkerheten, får ett tillstånd, i stället för att återkallas, begränsas till att

gälla viss del av det militära luftfartssystemet eller till att gälla under vissa förutsättningar.

Ett tillstånd ska återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan, om det på sannolika skäl kan antas att tillståndet kommer att återkallas slutligt.

Om det på sannolika skäl kan antas att tillståndet kommer att begränsas slutligt, får det begränsas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande.

Den som har ett tillstånd ska anmäla om något inträffar som medför att kraven för utfärdande av tillstånd inte längre är uppfyllda.

5 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk militär luftfarts övningar i Sverige.

Annan luftfart för statsändamål

6 §

För annan luftfart för statsändamål gäller bestämmelserna i denna lag utom

1. 7 kap. om tillstånd att bedriva luftfart,

2. 9 kap. 2–5 §§ om ansvar för skador genom luftfart,

3. 10 kap. 3–6 §§ om luftpanträtt,

4. 11 kap. 4 § om avgifter och andra ersättningar för förrättningar,

5. 12 kap. 1 och 4–7 §§ om tillsyn och överklagande, samt

6. 14 kap. 2–5 §§ om militär luftfart.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om sådan luftfart som anges i första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även i ett enskilt fall besluta om undantag från bestämmelserna i 1–6 och 8 kap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om utländsk luftfart som samverkar med svensk annan luftfart för statsändamål.

Gemensamma bestämmelser för militär luftfart och annan luftfart för statsändamål

Tillsyn

7 §

Den eller de myndigheter som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att bestämmelserna om militär luftfart och annan luftfart för statsändamål i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i övrigt om tillsyn.

8 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för tillsyn enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

9 §

Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de uppgifter som behövs för tillsynen enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, samt, om det behövs för tillsynen, omedelbart få tillträde till luftfartyg, flygplatser, anläggningar, lokaler och andra objekt. Denna tillträdesrätt omfattar inte bostäder.

Överlämnande av förvaltningsuppgift

10 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en myndighet som avses i 14 kap. 2 eller 6 § får överlämna en förvaltningsuppgift som ansluter till regeringens eller myndighetens föreskrifter till någon annan även om uppgiften innefattar myndighetsutövning.

Tillträde till svenskt område

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillträde till svenskt område för utländsk militär luftfart och utländsk annan luftfart för statsändamål.

Övriga bestämmelser

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om sådan luftfart som utförs i Sverige av en annan stat, eller ett företag med säte i en annan stat, och som avser underhåll, modifiering eller utprovning för militära ändamål.

13 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får om det finns särskilda skäl meddela föreskrifter om, eller i ett enskilt fall besluta, att viss luftfart ska följa reglerna för militär luftfart eller för annan luftfart för statsändamål.

14 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om, eller i ett

enskilt fall besluta, att bestämmelser för militär luftfart ska tillämpas vid underhåll, modifiering eller utprovning av luftfartyg eller materiel för luftfartsändamål som inte är uppenbart militära.

15 §

Regeringen får, om det finns särskilda skäl, i ett enskilt fall besluta om undantag från bestämmelserna om statsluftfart och då meddela de villkor som behövs.

Överklagande

16 §

En förvaltningsmyndighets beslut enligt detta kapitel eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel och som inte gäller militär luftfart överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut enligt detta kapitel eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel och som gäller militär luftfart överklagas hos regeringen.

17 §

Beslut enligt detta kapitel gäller omedelbart om inte annat anges i beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Den 1 september 2010 trädde luftfartslagen (2010:500) i kraft. Gemensamt för det förarbete som låg till grund för den nya luftfartslagen m.m. var att regelverket för statsluftfarten inte hade behandlats, utan de bestämmelser som återfanns i luftfartslagen (1957:297) fördes över med bara smärre redaktionella ändringar.

Situationen för statsluftfarten har dock genomgått avsevärda förändringar sedan 1957 års lag antogs. Därför tillsattes under 2008 en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att utreda den rättsliga regleringen av den militära luftfarten samt annan luftfart för statsändamål. I arbetsgruppen ingick representanter för Försvarsdepartementet, Näringsdepartementet, Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Kustbevakningen och dåvarande Luftfartsstyrelsen. Arbetsgruppen redovisade i oktober 2009 sitt arbete i departementspromemorian (Ds 2009:56) *Statsluftfarten*. Promemorians sammanfattning finns med som *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns med som *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns med som *bilaga 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2009/8186/RS).

Vid sidan av detta beslutade regeringen den 9 oktober 2008 att en särskild utredare skulle utreda vissa frågor om Försvarsmaktens helikopterresurser. Utredaren skulle också belysa flygsäkerhetsrelaterade frågor och föreslå förbättringsåtgärder. Utredaren lämnade i juni 2010 slutrapporten *Försvarsmaktens helikopterresurser* (SOU 2010:50). När det gäller tillsynsfunktionen avseende Försvarsmaktens flygverksamhet hänvisade utredningen bl.a. till departementspromemorian *Statsluftfarten* (Ds 2009:56). Utredningen bedömde att den fortsatta utvecklingen av tillsynsfunktionen borde följas löpande. En oberoende utvärdering av flygsäkerheten borde också genomföras. I avvaktan på beredningen av promemorian om statsluftfarten har regeringen inte vidtagit någon särskild åtgärd med anledning av utredningens syn i tillsynsfrågan.

4 Inledande kommentarer

4.1 Gränsdragningen mellan civil luftfart och statsluftfart

Konventionen angående internationell civil luftfart, som ingicks i Chicago den 7 december 1944 (*Chicagokonventionen*)¹, lägger grunden för all civil luftfart i världen, och styr verksamheten som bedrivs av FN-organet International Civil Aviation Organization, ICAO. I konventionens artikel 3 dras gränsen mellan civila luftfartyg och andra luft-

¹ SÖ 1946:2.

fartyg. I punkt (a) sägs ”Denna konvention är tillämplig endast på civila luftfartyg, dock ej på statliga sådana.” och i punkt (b) ”Militär-, tull- och polisfartyg skola anses vara statliga luftfartyg.” Det är dessa två punkter som lägger fast gränserna mellan ”vanligt” civil luftfart och ”statsluftfart”. Punkten (b) ska ses som en exemplifiering och inte en fullständig uppräknig.

Inom EU-rätten uttrycks skillnaden något tydligare. I förordning (EG) 1108/2009² sägs att förordningen inte ska tillämpas på produkter, anordningar, personal och organisationer som används för militär verksamhet, tullverksamhet, polisiär verksamhet, sök- och räddningsverksamhet, brandbekämpning, kustbevakning och liknande verksamheter eller tjänster. Medlemsstaterna ska dock enligt förordningen säkerställa att det i sådana tjänster så långt det är praktiskt möjligt tas vederbörlig hänsyn till förordningens syften.

Det kan i sammanhanget noteras att Chicagokonventionen bara talar om luftfartygen medan EU-rätten också beaktar typen av verksamhet.

Med annan luftfart för statsändamål avses i allmänhet sådan luftfart som en stat utför utan något syfte att intjäna pengar. Den kan ofta ses som en utlöpare av statens makt att agera på olika sätt. Det är fråga om luftfart med luftfartyg som utan att vara militära används för t.ex. tull- eller polisverksamhet eller av Kustbevakningen. Det gäller t.ex. flygningar som polisen utför vid bevakningsuppdrag eller som Kustbevakningen utför vid övervakning och räddningstjänst till sjöss.

4.2 Statens haverikommissions rapporter

Statens haverikommission har under de senaste åren utrett ett antal olyckor och allvarliga tillbud som berört militär luftfart. I flera fall har Haverikommissionen kunnat konstatera att det finns brister i såväl regelverket som i säkerhetsfunktioner inom Försvarsmakten. I detta avsnitt redogörs i korthet för ett antal sådana fall. Den som önskar en mera genomgående redovisning kan hitta haverirapporterna på Statens haverikommissions webbplats, www.havkom.se.

Statens haverikommission redovisade i sin rapport RM 2007:04 i oktober 2007 resultatet av undersökningen av ett tillbud vid automatkanonskjutning mot luftmål över Bottenviken den 11 oktober 2006. Vid skjutning mot ett bogserat luftmål besköt en tjeckisk JAS 39 Gripen ett reservmål, som befann sig knappt tio meter bakom måldragaren, i stället för det rätta skjutmålet som fanns ungefär 600 meter bakom måldragaren.

I sin rapport anser Statens haverikommission att den genomförda verksamheten till största delen faller utanför områdena civil eller svensk

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 av den 20 februari 2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfarts säkerhet, och om upphävande av rådets direktiv 91/670/EEG, förordning (EG) nr 1592/2002 och direktiv 2004/36/EG (EUT L 79, 19.3.2008, s. 1, Celex 32008R0216), i sin lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1108/2009 av den 21 oktober 2009 om ändring av förordning (EG) nr 216/2008 inom området flygplatser, flygledningstjänst och flygtrafiktjänster och om upphävande av direktiv 2006/23/EG (EUT L 309, 24.11.2009, s. 51, Celex 32009R1108).

militär luftfart, men att regeringen i sitt beslut att medge övningen med formuleringen ”närmare bestämmande” anger Försvarsmakten som ansvarig för verksamheten. Detta ansvar torde enligt Haverikommissionen innebära att Försvarsmakten får besluta om detaljerna inom ramen för aktuell lagstiftning m.m. samt ha ansvar för att verksamheten genomförs på ett för alla parter professionellt och säkert sätt. Inom Försvarsmakten tycks regeringens beslut inte ha lett till några åtgärder för att i ett sammanhang analysera gällande lagar, förordningar och säkerhetskrav. Haverikommissionen konstaterar att den beskrivna tjeckiska verksamheten inte faller inom ramen för någon av de svenska inblandade aktörernas – Försvarsmakten och Försvarets materielverk – verksamhetstillstånd eftersom verksamhetstillstånd enligt Försvarsmaktens Regler för militär luftfart (RML) endast behandlar svensk militär luftfart. Rent allmänt torde dock Försvarsmakten och Försvarets materielverk, enligt Haverikommissionen, besitta den kompetens som behövs för att kunna ta ansvar för och reglera ramarna för utländsk militär luftfart inom svenskt territorium.

Statens haverikommission konstaterar vidare att det i tillträdesförordningen (1992:118) anges att ett utländskt statsluftfartyg ska följa bestämmelserna för civil luftfart och framföras enligt anvisningar från den svenska flygtrafikledningen. Haverikommissionen anser att denna bestämmelse endast är tillämplig vid förflyttningsflygning. Militär övning med uppträdande enligt svenska militära eller andra bestämmelser torde inte kunna grundas på tillträdesförordningen. Enligt Haverikommissionens uppfattning behöver lagstiftningen ses över för att motsvara de behov som har uppkommit genom ökad internationell samverkan och övningsverksamhet. I en av sina rekommendationer i rapporten uppmanar Haverikommissionen Försvarsmakten att verka för att regelverk och ansvarsförhållanden avseende utländsk statsluftfart på svenskt territorium klargörs.

Statens haverikommission har även i andra rapporter på senare år pekat på förhållanden inom Försvarsmaktens verksamhet som har relevans när det gäller regleringen av statsluftfarten. Framförallt gäller det följande rapporter.

I rapport RM 2007:01 redovisar Statens haverikommission ett tillbud med ett militärt transportflygplan vid Bromma flygplats i december 2003. Vid en transport av civila passagerare från Kramfors till Bromma stannade flygplanets ena motor på grund av bränslebrist ca tio minuter före landning. Vid landningen var bränslesituationen sådan att den andra motorn hade bränsle för endast någon minuts ytterligare flygning.

Haverikommissionens samlade bedömning i rapporten är att det fanns så allvarliga brister i tillsyn, organisation, ledning, dokumentation, kompetenskrav, flygoperationella hjälpmedel och besättningens agerande att verksamheten hade mycket låg säkerhetsnivå. I rapportens rekommendationer anger Haverikommissionen bl.a. att Försvarsmakten bör verka för att tillsynen över den militära luftfarten får en sådan organisatorisk placering och sådana resurser att en oberoende effektiv tillsyn kan utövas.

I rapport RM 2008:03 redovisar Statens haverikommission en olycka som inträffade i november 2005 i havet söder om Lindö i Blekinge. En helikopter 10 deltog i en samövning med en räddningsbåt från Blekinge

flygflottilj. Under en vinschövning kolliderade helikoptern med havsytan. Vid nedslaget i havsytan lossnade stjärtbommen från helikopterskrovet. En av de ombordvarande på helikoptern skadades lindrigt.

Haverikommissionen bedömer att de grundläggande orsakerna till olyckan var brister i organisation, kompetens, kvalitetsstyrning och resurser inom Försvarmakten avseende genomförande, ledning och tillsyn av militär luftfart och att detta lett till att bl.a. fastställda flygoperationella procedurer saknades. I en av rekommendationerna i rapporten anges att Försvarmakten bör säkerställa myndighetens förmåga till ledning och uppföljning av helikopterverksamheten, dess flygsäkerhetsarbete och att uppgifter och resurser är i balans.

I rapport RM 2008:04 redovisas olyckan vid Ryd i Småland i september 2007 där två helikopter 9 kolliderade och alla fyra besättningsmän omkom.

Statens haverikommission anser att den grundläggande orsaken till olyckan var brister i ledning, styrning och tillsyn av militär luftfart till följd av brister dels i Försvarmaktens förmåga att hantera förändringar och utöva ledarskap, dels i militära flyginspektionens tillsyn. I sitt utredningsarbete hade Haverikommissionen anlitat ett konsultföretag för att utreda säkerhetskulturen inom Försvarmaktens helikopterverksamhet. I sin första rekommendation säger Haverikommissionen att Försvarmakten bör avsätta nödvändig tid och resurser för att i linje med konsultrapportens åtgärdsförslag göra en grundlig översyn av helikopterverksamheten. Ett annat förslag i konsultrapporten är att det skapas en oberoende tillsynsfunktion och kravbild.

Statens haverikommission har också redovisat rapporter inom andra områden. I rapport RL 2008:07 redovisar Haverikommissionen en olycka med polishelikopter vid Sisjön, Västra Götalands län, den 24 april 2007 under polisoperativ flygning. Helikoptern användes vid en samordningsövning som gällde bl.a. förflyttning av piketgrupper.

Som avslutning ingick "taktisk helikopterflygning" med olika typer av branta manövrar. I slutet av ett moment med en brant dykning slog en helikopter med hög fart i marken, välte och tumlade sedan runt flera varv. Undersökningen visade att flygningen utfördes med avsteg från gällande bestämmelser samt nära och delvis utanför helikoptertypens tillåtna operativa gränser. Olyckan orsakades enligt Haverikommissionen dels av brister i ledningen av polisflyget, dels av Luftfartsstyrelsens otydliga tillståndsgivning och bristfälliga tillsyn som lämnat utrymme för en osäker verksamhetsutövning. I en av sina rekommendationer framhöll Statens haverikommission att Luftfartsstyrelsen bör se över sina interna rutiner för tillståndsgivning och tillsyn av yrkesmässig luftfart.

5 Gällande rätt

5.1 Inledning

Luftfarten har under senare år varit föremål för mycket omfattande EU-rättslig reglering. På vissa områden är EU-rätten heltäckande inom tillämpningsområdet, bl.a. när det gäller krav i fråga om att tillhandahålla flygtrafiktjänster, inom luftvärdighetsområdena, när det gäller företag – i vid mening – som mot ersättning eller hyra utför lufttransporter av passagerare, post eller gods och kommersiella flygtransporter. Som generell utgångspunkt undantas militär luftfart och annan luftfart för statsändamål från EU-rättens tillämpningsområde. Detta regleras i stället på nationell nivå. Av EU-rätten följer dock att medlemsstaterna ska säkerställa att det även för statsluftfarten så långt det är praktiskt möjligt tas vederbörlig hänsyn till EU-rättens syften som t.ex. att garantera en hög och enhetlig säkerhetsnivå genom gemensamma säkerhetsbestämmelser.

5.2 Luftfartslagen (2010:500)

I detta avsnitt redovisas översiktligt innehållet i den nya luftfartslagen (2010:500) som trädde i kraft den 1 september 2010. Lagen består av 14 kapitel, varav de första tretton behandlar den civila luftfarten. Det återstående 14 kap. behandlar militär luftfart och annan luftfart för statsändamål. För att underlätta förståelsen av luftfartslagens bestämmelser har redovisningen kompletterats med korta kommentarer om hur luftfartslagens regler förhåller sig till militär luftfart och annan luftfart för statsändamål.

I 1 kap. finns vissa grundläggande bestämmelser i fråga om rätten att utöva luftfart inom svenskt område. Sådan luftfart får i princip endast äga rum med svenska luftfartyg eller med luftfartyg från främmande stater med vilka Sverige har träffat överenskommelse om rätt till luftfart inom svenskt område. Regeringen eller Transportstyrelsen har möjlighet att bl.a. av militära skäl inskränka eller förbjuda luftfart inom en viss del av landet eller, tillfälligtvis under utomordentliga förhållanden, i hela landet.

I 2 kap. finns bestämmelser om registrering, nationalitet och märkning. Registrering sker i luftfartygsregistret som förs av Transportstyrelsen. Den är som utgångspunkt en förutsättning för att luftfartyg ska få användas vid luftfart. Ett luftfartyg som har förts in i registret har svensk nationalitet. Luftfartyget ska vidare märkas med sin nationalitets- och registreringsbeteckning. Om det är registrerat i främmande stat ska det vid luftfart inom svenskt område vara märkt i enlighet med föreskrifterna i hemlandet. Militära luftfartyg registreras i ett särskilt luftfartsregister. Luftfartyg för annan luftfart för statsändamål registreras däremot i Transportstyrelsens register.

I 3 kap. finns bestämmelser om luftvärdighet och miljövårdighet. Huvudregeln är att ett luftfartyg ska vara luftvärdigt och miljövårdigt när det används till luftfart. Ansvar för detta ligger på ägaren eller, om någon brukar luftfartyget i ägarens ställe, brukaren. Luftvärdigheten och

miljövårdigheten står under tillsyn av Transportstyrelsen. Transportstyrelsen utfärdar efter besiktning luftvärdighets- och miljövårdighetsbevis. Transportstyrelsen utfärdar sådana nationella bevis även för statsluftfartyg som används i annan luftfart för statsändamål än den som är militär. Inom EU har man inrättat Europeiska byrån för luftfartssäkerhet, EASA, genom tillskapandet av den s.k. EASA-förordningen³. Sedan denna förordning trätt i kraft har kapitlets tillämpning inskränkts till att avse endast luftfartyg som inte omfattas av EASA-förordningen.

I 4 och 5 kap. finns bestämmelser om luftfartygs bemanning och om befälhavare samt tjänsten ombord. Här finns dessutom bl.a. allmänna bestämmelser om flygcertifikat. Flygcertifikat, som kan liknas vid körkort för luftfart, utfärdas av Transportstyrelsen. I 4 kap. finns utöver regler om flygcertifikat också bestämmelser om utbildning, elevtillstånd och medicinskt intyg samt regler om återkallelse, varning, godkännande av utländska flygcertifikat m.m. Luftfartyg ska när det används vid luftfart ha en befälhavare. Denne ska övervaka att luftfartyget är luftvärdigt och bemannat m.m. på föreskrivet sätt. Befälhavaren har den högsta myndigheten ombord. Om någon genom sitt uppträdande utgör en omedelbar fara för luftfartygets säkerhet eller för säkerheten ombord, får befälhavaren vidta de åtgärder mot denne som behövs för att avvärja faran. Om det inträffar en olyckshändelse som medför att någon avlider eller får allvarlig kroppsskada eller att betydande skada uppstår för luftfartyget eller på egendom ska befälhavaren rapportera detta. Befälhavaren ska också rapportera, när det har funnits någon allvarlig fara för att en sådan olycka skulle inträffa eller när något har hänt som tyder på ett väsentligt fel hos fartyget eller markorganisationen. Den som på grund av sjukdom, uttrötning, påverkan av alkoholhaltiga drycker eller andra medel eller av andra sådana skäl inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt får inte tjänstgöra ombord. Dessa regler gäller även för annan luftfart för statsändamål.

I 6 kap. finns bestämmelser om flygplatser och om markorganisationen i övrigt. Flygplatser och andra anläggningar ska uppfylla säkerhetens krav. För inrättande och drift av flygplats krävs tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. En flygplats ska godkännas innan den tas i bruk. Regeringen får föreskriva att detsamma ska gälla i fråga om andra anläggningar för luftfarten. I kapitlet regleras även avgiftsfrågor, flygtrafiktjänst, markering av flyghinder m.m.

I 7 kap. finns regler om tillstånd till luftfartsverksamhet. Luftfart mot betalning får inte utövas i Sverige utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen får dock föreskriva att annan luftfart i förvärvssyfte än luftfart i regelbunden trafik (linjefart) får utövas utan tillstånd, om det är lämpligt med hänsyn till luftfartens art

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 av den 20 februari 2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av rådets direktiv 91/670/EEG, förordning (EG) nr 1592/2002 och direktiv 2004/36/EG (EUT L 79, 19.3.2008, s. 1, Celex 32008R0216), i sin lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1108/2009 av den 21 oktober 2009 om ändring av förordning (EG) nr 216/2008 inom området flygplatser, flygledningstjänst och flygtrafiktjänster och om upphävande av direktiv 2006/23/EG (EUT L 309, 24.11.2009, s. 51, Celex 32009R1108).

eller omfattning. En ny form av tillstånd, bruksflygtillstånd, har också införts för den som utför arbeten med hjälp av luftfartyg, såsom lyft, bogsering, inspektioner och övervakning.

I 8 kap. finns vissa bestämmelser om lufttrafiken. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vad som ska gälla vid flygtrafik för att olyckor och olägenheter ska undvikas. Föreskrifter får också meddelas om flygvägar som luftfartyg ska följa inom svenskt område. Bestämmelser finns vidare om landningsskyldighet och om förbud mot befordran av krigsmateriel eller annat gods samt om fartygshandlingar.

I 9 kap. regleras ansvaret för skador genom luftfart och försäkringskyldighet. Kompletterande bestämmelser till 9 kap. finns i lagen (1922:382) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart.

I 10 kap. finns bestämmelser om flygräddningstjänst, bärgning, undersökning av luftfartsolyckor och rapportering av händelser. Bestämmelser om flygräddningstjänst finns också i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. I lagen (1990:712) om undersökning av olyckor finns bestämmelser om undersökning från säkerhetssynpunkt av luftfartsolyckor och tillbud till olyckor som berör luftfarten.

I 11 kap. finns bestämmelser om rätt för Transportstyrelsen att förbjuda flygning med luftfartyg som inte är luftvärdiga eller då lagens villkor inte är uppfyllda eller föreskrivna avgifter inte har erlagts.

I 12 kap. finns bestämmelser om tillsyn, överklagande m.m.

I 13 kap. finns straffbestämmelser, bestämmelser om domsrätt, förverkande och vite.

I 14 kap. slutligen finns vissa bestämmelser om militär luftfart och annan luftfart för statsändamål, se nästa avsnitt.

5.3 Militär luftfart och annan luftfart för statsändamål

Den militära luftfarten och annan luftfart för statsändamål regleras i 14 kap. luftfartslagen (2010:500). Kapitlet omfattar för närvarande endast tre paragrafer. I 1 § anges vilka bestämmelser i luftfartslagen som ska gälla för den svenska militära luftfarten och den militära markorganisationen. Det gäller bl.a. befälhavarens skyldighet att rapportera vid olyckshändelse, flygtrafiktjänst och flygledare samt vissa bestämmelser om bärgning. Vidare stadgas att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i övrigt meddelar föreskrifter för den militära luftfarten och markorganisationen i de ämnen som redovisas i första avdelningen och som inte gäller förhållandet mellan enskilda eller annars måste meddelas i lag.

Enligt 2 § ska den civila luftfartens bestämmelser gälla också för annan luftfart för statsändamål med i paragrafen redovisade undantag. Vidare stadgas att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva ytterligare undantag från bestämmelserna i 1–8 kap. luftfartslagen samt i övrigt meddela de särskilda föreskrifter som behövs.

I 3 § anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om tillträde till svenskt område för utländska

militära luftfartyg och andra utländska statsluftfartyg som används endast för statsändamål och inte för affärsdrift.

5.4 Luftfartsförordningen (2010:770)

I luftfartsförordningen har regeringen meddelat närmare bestämmelser om luftfarten. Förordningen är kapitelindeldad och följer samma principer för indelning som luftfartslagen.

I 14 kap. luftfartsförordningen finns således bestämmelser av särskild betydelse för militär luftfart och annan luftfart för statsändamål. I 14 kap. 2 § stadgas att om inget annat sägs i förordningen gäller förordningen inte i fråga om luftfart med svenska militära luftfartyg, militära flygplatser, annan militär markorganisation, militär utbildning eller annan verksamhet vid Försvarmakten. I 14 kap. 3 § anges att Transportstyrelsen kan meddela särskilda föreskrifter i vissa avseenden i fråga om annan luftfart för statsändamål än militär.

I 14 kap. 4 § stadgas att om ett utländskt militärt luftfartyg eller annat utländskt statsluftfartyg har fått tillstånd till luftfart inom svenskt område så gäller bestämmelserna i luftfartsförordningen bara om detta beslutades när tillståndet gavs.

I 14 kap. 5 § behandlas frågor om luftfartyg som byggs i Sverige för militärt bruk eller med det huvudsakliga syftet att erfarenheter ska vinnas av tillverkning av militära luftfartyg.

5.5 Andra relevanta författningar

5.5.1 Tillträdesförordningen (1992:118)

I tillträdesförordningen finns bestämmelser om tillträdet till svenskt territorium. Vissa bestämmelser i förordningen börjar tillämpas först när regeringen förordnar om det vid krig mellan utländska stater.

I 2 § redovisas definitioner av bl.a. statsluftfartyg och militära stridsflygplan. I 3 och 4 §§ anges när tillstånd för tillträde till svenskt territorium krävs. Av 5 och 6 §§ framgår vilken myndighet som meddelar tillstånd för tillträde till svenskt territorium. I 9 § stadgas att inom svenskt territorium ska ett utländskt statsluftfartyg följa bestämmelserna för civil luftfart och framföras enligt anvisningar från den svenska flygtrafikledningen. I 10 § finns bestämmelser om att utländska statsluftfartyg eller utländsk militär avdelning måste ha regeringens tillstånd för att få bedriva bl.a. skjutövningar.

5.5.2 Statsflygsförordningen (1999:1354)

Statsflygsförordningen gäller användningen av de flygplan som staten anskaffat för statschefens och den högsta civila och militära ledningens resor. Förordningen ska också tillämpas på de flygplan som används tillfälligt för detta ändamål och som staten innehar eller hyr. Enligt 4 § ska Försvarmakten svara för driften av statsflygets flygplan och

samordna beställningar av flygningar. I 11 § stadgas att beställaren av en flygning ska ersätta Försvarmakten för bl.a. flygtransportkostnader och upphandling.

5.5.3 Lagen (2004:1100) om luftfartsskydd

Efter terroristhandlingarna i USA den 11 september 2001 utarbetades inom EU gemensamma EU-regler om luftfartsskydd, se 2 kap. ovan. Den EU-regleringen kompletteras i Sverige av lagen om luftfartsskydd. Den som driver en flygplats har ansvaret, inklusive det ekonomiska ansvaret, för att det finns tillräckligt med personal, lokaler och utrustning för luftfartsskyddet på den egna flygplatsen, såvida inte annat följer av särskilt meddelade bestämmelser om luftfartsskydd.

5.5.4 Kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg

Enligt 8 kap. 3 § luftfartslagen (2010:500) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer av hänsyn till flygsäkerheten, luftfartsskyddet eller om det följer av en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta om förbud mot transport med luftfartyg av visst gods eller om villkor för sådan transport. I 8 kap. 12 § luftfartsförordningen (2010:770) stadgas att Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta om förbud mot transport med luftfartyg eller om särskilda villkor för en sådan transport, om det krävs av hänsyn till flygsäkerheten eller luftfartsskyddet eller om det följer av en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt.

Kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg innehåller bestämmelser om vad som avses med krigsmateriel enligt luftfartslagen, och i vilka situationer särskilda tillstånd till luftbefordran av krigsmateriel krävs. Kungörelsen gäller inte befordran av krigsmateriel med svenska eller främmande militära luftfartyg.

5.5.5 Lagen (2006:263) om transport av farligt gods

Bestämmelser om transport av farligt gods finns i lagen om transport av farligt gods och förordningen (2006:311) om transport av farligt gods. Dessa författningar omfattar samtliga transportslag och bygger huvudsakligen på EU-direktiv. Lagen om transport av farligt gods har karaktären av ramlag och innehåller främst vissa grundläggande definitioner, allmänna säkerhetsbestämmelser, bestämmelser om tillsyn och ansvar samt bemyndiganden om föreskrifts- och tillsynsverksamhet. I 8 § anges att transporter med Försvarmaktens luftfartyg inte ska omfattas av lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Förordningen om transport av farligt gods kompletterar lagen med bl.a. vissa materiella

bestämmelser och bemyndiganden att meddela föreskrifter. Transportstyrelsen har fått ett sådant bemyndigande när det gäller lufttransporter.

5.5.6 Brottsbalken

I 2 kap. brottsbalken (BrB) finns bl.a. bestämmelser om svensk domsrätt och tillämpligheten av svensk lag när brott har begåtts inom och utom riket. Enligt 2 kap. 1 § BrB döms för brott som begåtts här i riket efter svensk lag och vid svensk domstol. Begreppet "här i riket" omfattar även luftrummet ovanför land- och sjöterritoriet. Om än 2 kap. 2 § BrB kan grunda svensk domsrätt för brott som begås utom riket är det 2 kap. 3 § första stycket 1 BrB som är aktuell när brott förövats på ett svenskt luftfartyg, även om det har begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen ombord på ett sådant fartyg. 2 kap. BrB innehåller vidare bestämmelser om särskilda åtalsförordnanden när brott har begåtts på luftfartyg, dvs. regeringen ska besluta om åtal ska väckas, se 2 kap. 5 § BrB.

5.6 Försvarsmaktens föreskrifter

Försvarsmakten har beslutat föreskrifter för militär luftfart, Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 1997:15) för militär luftfart. Föreskrifterna har närmast karaktär av arbetsordning. De har beslutats med stöd av 18 § i den då gällande verksförordningen (1995:1322), vilken i dag motsvaras av 4 § myndighetsförordningen (2007:515). Föreskrifterna gäller i formell mening endast verksamheten i Försvarsmakten. De tillämpas dock även av Försvarets materielverk. Vidare tillämpas de av Saab AB när det gäller den militära luftfart som företaget bedriver inom ramen för det militära luftfartssystemet. Företaget har medgivits inträde i detta system eftersom företaget har en auktoriserad design-, produktions- och flygunderhållsorganisation samt en auktoriserad flygoperativ verksamhet som även innefattar provflygverksamhet. Dessutom tillämpas föreskrifterna på andra civila flygunderhållsorganisationer och leverantörer av luftfartsprodukter inom och utom Sverige.

I Försvarsmaktens Regler för Militär Luftfart (RML) finns de närmare reglerna för den militära luftfarten angivna. RML består av flera delar, och till grund ligger Regler för Militär Luftfart – Grunder (RML-G). RML har beslutats av chefen för Försvarsmaktens säkerhetsinspektion den 26 september 2000. Därefter har RML kontinuerligt vidareutvecklats och uppdaterats. RML:s struktur och innehåll styrs av två förutsättningar. Den ena är att RML anger de minimikrav som ska uppfyllas i samband med att Försvarsmakten genomför sina uppgifter inom det militära luftfartssystemet i ett livscykelperspektiv. Det innebär hela kedjan från specifikation av försvarssystem med ingående materielssystem via utveckling, certifiering och produktion av materielssystem, förbandsproduktion, drift och vidmakthållande till avveckling av ingående förband och system. Den andra förutsättningen är att när RML utvecklas ska vederbörlig hänsyn tas till den civila luftfartens säkerhet och till personer som inte befinner sig ombord på luftfartyget och egendom som

inte transporteras med luftfartyget. Detta förutsätter att Försvarsmakten så långt det är möjligt beaktar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 av den 20 februari 2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av rådets direktiv 91/670/EEG, förordning (EG) nr 1592/2002 och direktiv 2004/36/EG. Till skillnad från lagstiftningen om civil luftfart definierar RML begreppen "militär luftfart" och "det militära luftfartssystemet".

Bestämmelserna i RML är skrivna så att de även kan omfatta sådan verksamhet som en enskild bedriver. Dessutom tillämpas RML på samtliga verksamhetsutövare inom det militära luftfartssystemet. Det gäller således även utanför Försvarsmakten och även utanför Sveriges gränser. RML är som nämnts föremål för kontinuerlig utveckling och anpassas efter de behov som verksamheten och luftfartssäkerheten för det militära luftfartssystemet kräver.

Regeringen förutsätter att Försvarsmakten fortlöpande ser över och uppdaterar alla sina föreskrifter om militär luftfart.

5.7 Transportstyrelsens föreskrifter

För närvarande har Transportstyrelsen inga särskilda, generellt gällande föreskrifter för annan luftfart för statsändamål. Denna typ av luftfart betraktades tidigare av dåvarande Luftfartsstyrelsen i berörda delar som luftfart av särskild art enligt 89 § luftfartsförordningen (1986:171). Det gällde bl.a. polisens och Kustbevakningens trafikövervakning och räddningsinsatser. I samband med att tillstånd beviljades enligt 89 § förordningen beslutade Luftfartsstyrelsen att myndighetens regelverk om luftfartsverksamhet av särskild art skulle följas i tillämpliga delar. Samtidigt beslutade Luftfartsstyrelsen dock även om vissa tillägg till eller undantag från det regelverket. De delar av myndigheternas luftfartsverksamhet som föll utanför 89 § i den gamla luftfartsförordningens tillämpningsområde föll också utanför tillståndsprövningen och Luftfartsstyrelsens beslut. Numera beslutar Transportstyrelsen i stället om flygsäkerhetsmässiga villkor för Kustbevakningens och Rikspolisstyrelsens luftfartsverksamhet inom ramen för 14 kap. 3 § luftfartsförordningen (2010:770). Av bestämmelsen framgår att Transportstyrelsen, i fråga om sådana luftfartyg som avses 14 kap. 2 § luftfartslagen (2010:500), kan meddela särskilda föreskrifter på ett flertal områden, bl.a. ifråga om luftvärdighet för luftfartyg, luftfartygs bemanning, luftfartscertifikat och befälhavare på luftfartyg och tjänsten ombord. Transportstyrelsen får enligt stadgandet även medge undantag från vissa bestämmelser. Transportstyrelsen beslutar om införande i luftfartygsregistret och om luftvärdighets- och miljövärdighetsbevis för luftfartyg inom annan luftfart för statsändamål.

5.8 Övrigt

5.8.1 Förändrad myndighetsstruktur för den civila luftfarten

Den 1 januari 2005 delades dåvarande Luftfartsverket upp i två myndigheter, Luftfartsverket och Luftfartsstyrelsen. Luftfartsstyrelsen tog över de myndighetsuppgifter som tidigare legat på Luftfartsverket. Luftfartsstyrelsen fick ett samlat ansvar för den civila luftfarten och skulle verka för att de transportpolitiska målen uppnåddes.

Luftfartsverkets uppgift efter delningen var att ansvara för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart samt flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Verksamheten skulle drivas på ett företagsekonomiskt sätt och inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning och bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Luftfartsstyrelsen fick, med något undantag, motsvarande bemyndiganden enligt luftfartsförordningen som Luftfartsverket tidigare haft. I samband med att Luftfartsstyrelsen inrättades ersattes Luftfartsverkets författningssamling med Luftfartsstyrelsens författningssamling (LFS).

Den 1 januari 2009 inrättades den nya myndigheten Transportstyrelsen. Samtidigt avvecklades Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen. Transportstyrelsens uppgifter framgår av förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen. Enligt 1 § ansvarar Transportstyrelsen för bl.a. regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Enligt 3 § ska Transportstyrelsen särskilt ansvara för frågor om krav på infrastruktur, fordon, fartyg och luftfartyg samt nyttjande av infrastruktur, anläggningar och service. Av 6 § framgår att Transportstyrelsen har myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Transportstyrelsen ska upprätta avtal med Försvarsmakten i fråga om den praktiska tillämpningen av myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst som berör militär luftfart.

5.8.2 EU-bestämmelser

De flesta EU-rättsakter på luftfartens område anger inte specifikt att de endast ska gälla för civil luftfart. Inte heller innehåller de bestämmelser som undantar militär luftfart eller annan luftfart för statsändamål från tillämpningen av rättsakten. Detta följde dock indirekt av tidigare EGFördrag, som inte omfattade militär verksamhet eller sådan verksamhet som traditionellt innefattas i ”annan luftfart för statsändamål”.

Eftersom statsluftfart bedrivs i samma luft som civil luftfart är det dock ofrånkomligt att regelverken i de flesta hänseenden måste sträva åt samma håll, och inte motverka varandra. I förordning (EG) nr 216/2008, EASA-förordningen, uttrycks detta förhållande i artikel 1.2 på följande sätt: ”Denna förordning ska inte tillämpas när sådana produkter, delar, anordningar, personal och organisationer som avses i punkt 1 används för militär eller polisiär verksamhet, tullverksamhet eller liknande tjänster. Medlemsstaterna ska säkerställa att det i sådana tjänster så långt det är praktiskt möjligt tas vederbörlig hänsyn till denna förordnings syften.”

I sammanhanget ska också särskilt nämnas EU:s regelverk om tillskapandet av det gemensamma luftrummet. Grundbestämmelserna återfinns i ett paket med fyra förordningar från den 10 mars 2004, förordningarna (EG) nr 549–552/2004. I dessa behandlas samspelet mellan den civila och militära luftfarten, utan att EU går in och formellt reglerar vad som ska gälla för militär luftfartsverksamhet.

Det är inte fritt fram för medlemsstaterna att avgöra vad ”annan luftfart för statsändamål” ska omfatta genom att exempelvis besluta att all flygfrakt ska betraktas som statsluftfart. EU-domstolen kan komma att underkänna ett sådant arrangemang om det innebär att en medlemsstat försöker kringgå eller undgå att omfattas av gemenskapsregler. Ett annat exempel är när statsluftfartyg används för civil verksamhet på en konkurrensutsatt marknad. Då hamnar medlemsstaten lätt i en situation där det kan vara svårt att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett sätt som inte snedvrider konkurrensen. Även när annan luftfart för statsändamål bedrivs på renodlat kommersiella villkor kan ett sådant arrangemang komma att underkännas om man därigenom försöker kringgå gemenskapsrätten.

Det nu sagda torde dock inte hindra en medlemsstat från att låta militära luftfartyg delta och assistera i akuta nödlägen vid olyckor och liknande. I sådana situationer kan man utifrån nödvärnsrättsliga principer anlita de resurser som samhället kan ställa upp med utan att beakta regler om upphandling m.m.

6 Överväganden och förslag

6.1 Statsluftfartens utveckling

Sedan den gamla luftfartslagen beslutades på 1950-talet har statsluftfarten förändrats i så hög grad att regleringen måste utvecklas på flera punkter. Den svenska militära luftfarten har i dag en helt annan karaktär än den hade då, liksom att dess roll och position i det svenska luftrummet har förändrats. Försvarsmaktens och flygstridskrafternas roll är också en annan. Till detta kommer att Försvarsmakten sedan 1994 utgör en myndighet, och inte som tidigare att försvarsmakten bestod av ett stort antal myndigheter under regeringen. Försvarsmakten är i dag en av Sveriges största statliga förvaltningsmyndigheter.

På motsvarande sätt har statsluftfarten i övrigt utvecklats. Rikspolisstyrelsen har bedrivit flygverksamhet (helikopterflyg) sedan 1964. Kustbevakningen har gamla anor men blev en egen myndighet under regeringen först 1988. Sedan 1976 utgör flyg en etablerad del i Kustbevakningens övervakning. Denna utveckling understryker behovet av en ny reglering. Inom både den militära luftfarten och annan luftfart för statsändamål har det under senare år utvecklats en mer eller mindre omfattande internationell samverkan. Även detta ställer krav på en moderniserad och anpassad författningsreglering.

Det är inte bara statsluftfarten som har förändrats sedan den gamla luftfartslagen trädde i kraft på 1950-talet. Det gäller i minst lika hög grad den civila luftfarten. I förhållande till den civila luftfarten är statsluftfarten begränsad. Samtidigt gäller att utrymmet i luften är oförändrat. Den civila luftfarten och statsluftfarten ska samsas om ett alltmer utnyttjat luftrum.

6.2 Allmänna överväganden

Författningsregleringen av statsluftfarten är inte särskilt omfattande. Luftfartslagen (2010:500) innehåller en rad detaljerade bestämmelser, men endast ett begränsat antal paragrafer i 14 kap. gäller militär luftfart och annan luftfart för statsändamål. Förordningsregleringen av statsluftfarten är nästan lika knapphändig. I den omfattande luftfartsförordningen (2010:770) finns ett mindre antal bestämmelser som gäller statsluftfart. I princip har äldre bestämmelser förts över till de nya författningarna.

Till detta kommer att regleringen i många avseenden är föråldrad. För vissa förhållanden saknas dessutom en relevant reglering. Det gäller t.ex. förhållanden som rör utländsk militär luftfart i Sverige inom ramen för internationell militär samverkan.

Om statsluftfarten ska regleras på ett bättre sätt väcker det frågan om statsluftfarten ska regleras i en separat lag eller i luftfartslagen. Regeringen finner att det framstår som mest ändamålsenligt att följa den systematik som fanns i den gamla luftfartslagen, dvs. att all luftfart regleras i en samlad lag.

En viktig aspekt vid övervägandet är att en författningsreglering ska vara tydlig, lätt att förstå och enkel att tillämpa. En del av regleringen av luftfarten kommer att vara gemensam för alla slag av luftfart och den berör ett gemensamt luftrum. Andra delar kommer att vara gemensamma för t.ex. civil luftfart och annan luftfart för statsändamål än militär luftfart. Detta leder till att reglering i en gemensam lag ofrånkomligen kommer att innebära hänvisningar till olika delar i lagen.

Tydlighet och enkelhet är viktiga faktorer i allt lagstiftningsarbete. Statsluftfarten bör därför även fortsättningsvis regleras i ett särskilt kapitel i en samlad luftfartslag. I detta kapitel anges vilka delar i den civila delen av luftfartslagen som ska gälla även för militär luftfart respektive för annan luftfart för statsändamål.

Den reglering av statsluftfarten som fanns i den gamla luftfartslagen bygger i väsentliga avseenden på delegering av beslutsbefogenheterna till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Denna regleringsmodell är ändamålsenlig och bör behållas. Detta innebär att lagregleringen av statsluftfarten får formen av en ramlag i vilken regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bemyndigas att utforma de närmare bestämmelserna.

I dag reglerar regeringen luftfarten främst i luftfartsförordningen. Merparten av bestämmelserna gäller inte för militär luftfart. Tydlighets- och läsbarhetsskäl, som bör avgöra utformningen av regleringen av statsluftfarten i den nya luftfartslagen, bör också styra utformningen av

regeringens förordningsreglering. I promemorian har därför förordats att den tidigare modellen där bestämmelserna för statsluftfarten är integrerade i den samlade luftfartsförordningen ersätts av en separat förordningsreglering. Regeringen kommer senare att ta ställning på vilket sätt förordningsbestämmelserna ska meddelas.

I praktiken bedrivs för närvarande statsluftfart av Försvarmakten, polisen och Kustbevakningen. Andra myndigheter som eventuellt kan komma att bedriva statsluftfart i framtiden är exempelvis Sjöfartsverket för sjö- och flygräddningsändamål och Affärsverket svenska kraftnät för inspektioner av kraftledningar och liknande. Det förekommer också redan i dag att privata rättssubjekt såsom Saab AB flyger militära luftfartyg enligt de bestämmelser som gäller för den militära statsluftfarten. Det handlar om flera situationer: innan luftfartygen har levererats till det svenska försvaret, innan och i samband med leverans till främmande lands försvar, samt i samband med underhållsarbeten av såväl nationella som främmande lands militära luftfartyg.

I förhållande till den civila luftfarten är statsluftfarten begränsad till sin omfattning. Den är också speciell till sin karaktär och den har ett annat syfte än den civila luftfarten. Detta gäller särskilt den militära luftfarten, där förmågan till väpnad strid skiljer Försvarmakten från andra myndigheter.

Försvarmaktens uppgift är i första hand att hantera militära hot och väpnade konflikter. Även övriga delar av militär luftfart skiljer sig i olika avseenden från den civila luftfarten. Det gäller bl.a. krav på designorganisationer som ska hantera systemvärdighet, särskilda krav på utbildning av personal, särskilda tekniska system inom luftrumssystemet samt krav på stridslednings- och luftbevakningstjänst. Det är därför enligt regeringens mening rimligt att regleringen av den militära luftfarten till stor del innebär ett bemyndigande för Försvarmakten, som har de särskilda kunskaperna på området, att utfärda närmare föreskrifter om militär luftfart. Detta är i linje med vad som redan gäller.

Statsluftfart som bedrivs av polisen och Kustbevakningen är till sin karaktär sådan att bestämmelserna för den civila luftfarten till stor del även bör gälla för denna typ av statsluftfart.

6.3 Vissa definitioner

Regeringens förslag: I luftfartslagen förs följande definitioner in:

statsluftfart: militär luftfart och annan luftfart för statsändamål,

militär luftfart: all verksamhet inom det militära luftfartssystemet,

det militära luftfartssystemet: ett luftfartssystem för militär verksamhet som innefattar system för flygdrift, flygplatser och flygbaser samt för luftrum, och

annan luftfart för statsändamål: luftfart för statsändamål som inte är militär luftfart och som inte används för affärsdrift.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har motsatt sig förslaget. *Kustbevakningen* har dock pekat på att ”annan luftfart för statsändamål”

definieras som motsatsen till ”militär luftfart” vilket kan uppfattas som något bakvänt. Emellertid godtar myndigheten den föreslagna terminologin eftersom den motsvarar etablerad praxis. *Saab AB* pekar på att det kan uppkomma gränsdragningsproblem när luftfartyg som faller inom definitionen för annan luftfart för statsändamål till viss del beväpnas.

Skälen för regeringens förslag: Varken den gamla luftfartslagen (1957:297) hade eller den nuvarande har definitioner av begrepp eller förhållanden inom statsluftfarten. Vissa termer används visserligen, men det ges inte någon förklaring av dem i lagtexten.

I tillträdesförordningen (1992:118) finns dock vissa definitioner. Det gäller bl.a. vad som är att anse som statsluftfartyg och militära stridsflygplan. Från flera håll – bl.a. *Försvarsmakten* – har avsaknaden av definitioner i bl.a. luftfartslagen uppfattats som en brist. Försvarsmakten har därför i sitt regelverk *Regler för militär luftfart (RML)* infört egna definitioner av vissa grundläggande begrepp, t.ex. vad som avses med militär luftfart. Mot den bakgrunden anser regeringen att vissa definitioner behövs. Vissa begrepp är primära och bör därför definieras i lag. Det gäller de grundläggande begreppen ”statsluftfart”, ”militär luftfart”, ”militära luftfartssystemet” och ”annan luftfart för statsändamål”. Ytterligare begrepp kan komma att definieras i förordningsform.

Regeringen föreslår därför att följande definitioner förs in i luftfartslagen:

- *Statsluftfart:* militär luftfart och annan luftfart för statsändamål.
- *Militär luftfart:* all verksamhet inom det militära luftfartssystemet.
- *Militära luftfartssystemet:* ett luftfartssystem för militär verksamhet som innefattar system för flygdrift, flygplatser och flygbaser samt för luftrum.
- *Annan luftfart för statsändamål:* luftfart för statsändamål som inte är militär luftfart och som inte används för affärsdrift.

Statsluftfart

Som redovisats tidigare innehåller Chicagokonventionen en kort beskrivning av statsluftfart. Enligt artikel 3 b anses luftfartyg som används i militär verksamhet, för tullverksamhet eller för polisiära ändamål vara statsluftfart. I förordning (EG) nr 216/2008⁴, EASA-förordningen, preciseras undantagen från tillämpningsområdet till att omfatta även sök- och räddningsverksamhet, brandbekämpning, kustbevakning och liknande verksamheter eller tjänster.

Chicagokonventionen och EASA-förordningen bör tjäna som utgångspunkt för utformningen av en svensk reglering. Det grundläggande för statsluftfart är att det är luftfart som utförs för ett statsändamål. Det ska alltså vara fråga om ett ändamål som det allmänna ansvarar för.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 av den 20 februari 2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av rådets direktiv 91/670/EEG, förordning (EG) nr 1592/2002 och direktiv 2004/36/EG (EUT L 79, 19.3.2008, s. 1, Celex 32008R0216), i sin lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1108/2009 av den 21 oktober 2009 om ändring av förordning (EG) nr 216/2008 inom området flygplatser, flygledningstjänst och flygtrafiktjänster och om upphävande av direktiv 2006/23/EG (EUT L 309, 24.11.2009, s. 51, Celex 32009R1108).

Militär luftfart

I dag finns det ingen definition i luftfartslagen om vad ”militär luftfart” är. Regeringens förslag till definition av militär luftfart utgår från Försvarmaktens definition av begreppet i RML, dvs. att militär luftfart är all luftfart inom det militära luftfartssystemet. Det är således all utveckling, anskaffning, nyttjande, vidmakthållande och avveckling av förband och materielsystem. Det är också fråga om mark, anläggningar, lokaler och förnödenheter i det militära luftfartssystemet.

I begreppet militär luftfart ingår därmed all flygning m.m. som utförs för ett militärt ändamål och även den luftfart som behövs för luftfartsrelaterade tjänster. Till detta hänförs, förutom Försvarmaktens egen verksamhet, verksamhet inom Försvarets materielverk och hos viss försvarsindustri, som t.ex. Saab AB, samt hos vissa civila underhållsverkstäder och leverantörer av luftfartsprodukter både inom och utom Sverige. Militär luftfart kan således bedrivas även av ett företag. I begreppet militär luftfart innefattas luftfart som utförs i Sverige av andra företag med säte i Sverige eller en annan stat eller ett utländskt privaträttsligt subjekt. Saab AB:s provflygning av ett flygplan JAS 39 Gripen som ska exporteras till en annan stat är därför att anse som militär luftfart.

I dagens författningsreglering finns en bestämmelse, 14 kap. 5 § luftfartsförordningen (2010:770), som avser luftfartyg som byggs i Sverige för militärt bruk eller med det huvudsakliga syftet att erfarenheter ska vinnas av tillverkning av militära luftfartyg. När sådan verksamhet för militära ändamål bedrivs hänvisar bestämmelsen till vilka bestämmelser i luftfartslagen och förordningen som inte ska gälla. I dag uppfattas emellertid den verksamhet som regleras i paragrafen inte som militär luftfart, utan som en särskild form av verksamhet med militärt syfte. Emellertid är det, som konstaterats i promemorian, inte lämpligt att denna verksamhet inte ska anses vara militär luftfart. Till det kommer att bestämmelsen inte reglerar när luftfartyg har köpts in från utlandet för att exempelvis användas inom Försvarmakten.

Med den definition som nu föreslås av militär luftfart undanröjs dessa problem. Båda slagen av verksamhet kommer att vara militär luftfart. Det finns inte skäl att göra en åtskillnad mellan luftfartyg som byggs i Sverige för militära ändamål och luftfartyg som köps in från utlandet för samma ändamål.

Det militära luftfartssystemet

Inom den civila luftfarten har man gradvis insett behovet av att anlägga en helhetssyn på begreppet luftfart. Vad avser andra delar av den svenska transportsektorn finns på järnvägsområdet samma behov av helhetssyn. I järnvägslagen (2004:519) finns t.ex. begreppen järnvägssystem och delsystem definierade. I promemorian föreslås att det vore ändamålsenligt att – med järnvägssektorn som förebild – införa begreppet luftfartssystem i luftfartslagen när det gäller militär luftfart. All verksamhet som krävs för att kunna färdas i luften, för själva flygningen, för markorganisationen samt för att skapa ordning i lufterummet, kan då inordnas i ett sådant system. Systemet innebär att man på olika nivåer kan klarlägga luftfartssystemets innehåll. Luftfartssystemet kan delas upp i en civil och

en militär del. Vissa delsystem inom luftrumssystemet, som är en delmängd av luftfartssystemet, samutnyttjas för civil och militär luftfart. Regeringen finner att en sådan ordning är ändamålsenlig.

Även när det gäller definitionen av det militära luftfartssystemet kan man utgå från Försvarens definition av begreppet i RML. Det militära luftfartssystemet innefattar i promemorians förslag till definition system för flygdrift, flygplatser och flygbaser samt för luftrum. De tre delsystemen – flygdriftssystemet, flygplats- och flygbassystemet och luftrumssystemet – är delsystem inom det militära luftfartssystemet. De tre delsystemen verkar inom landet i ett luftfartssystem som även omfattar delsystem tillhörande det civila luftfartssystemet. För att det militära luftfartssystemet inte ska omfatta även civila system m.m. har begreppet begränsats genom att det militära luftfartssystemet ska vara ett luftfartssystem för militär verksamhet. Det civila luftfartssystemet är inte definierat i lag eller förordning. Detta betyder att luftfart som inte ingår i det militära luftfartssystemet antingen är civil luftfart eller annan luftfart för statsändamål.

Annan luftfart för statsändamål

I förslaget till definition av statsluftfart klargörs att det finns två slag av statsluftfart: militär luftfart och annan luftfart för statsändamål. Annan luftfart för statsändamål är den statsluftfart som inte är militär luftfart och som inte används för affärsdrift. Det gäller främst luftfart som i dag bedrivs av polisen och Kustbevakningen. Definitionerna innebär att det läge som råder i dag formaliseras. Det är således inte fråga om någon ändring i sak.

I luftfartslagen anges i 14 kap. 2 § första stycket att bestämmelsen gäller i fråga om luftfart med svenska luftfartyg, som utan att vara militära används endast för statsändamål och inte för affärsdrift. För att utgöra annan luftfart för statsändamål gäller således också förutsättningen att verksamheten inte är affärsdrift, den ska vara icke-kommersiell.

I begreppet ”annan luftfart för statsändamål” faller tullens, polisens och Kustbevakningens verksamhet, sök- och räddningsverksamhet samt liknande verksamheter eller tjänster för statsändamål. Dessa verksamheter utgör i sig inte affärsverksamhet och de är inte heller i övrigt kommersiella. Att en statlig myndighet tar ut en avgift för en viss verksamhet, t.ex. vid stöd till annan, föranleder inte någon annan bedömning. Huvudsyftet med den statliga myndighetens verksamhet är inte att intjäna pengar åt staten utan att på ett rationellt och effektivt sätt genomföra den verksamhet statsmakterna har bestämt. Det finns därför skäl att överväga om det finns någon anledning att – som det står i gällande lydelse av 14 kap. 2 § luftfartslagen – ange att de luftfartyg som anges där inte används för affärsdrift. I promemorian har föreslagits att tilläggen ”och inte för affärsdrift” bör tas bort då det inte behövs. Regeringen konstaterar emellertid att uttrycket används i olika former i andra för området närliggande författningar. Mot den bakgrunden bör inte begreppet utmönstras.

6.4 Statsluftfart

6.4.1 Militär luftfart

Regeringens förslag: Det krävs tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att få bedriva verksamhet inom det militära luftfartssystemet. Ett tillstånd kan återkallas eller begränsas.

Luftfartslagens bestämmelser för civil luftfart ska, liksom i dag, endast i begränsad utsträckning gälla militär luftfart. Det gäller bestämmelser om

- luftfartygs befälhavare och besättning samt tjänstgöring ombord,
- flygtrafiktjänst,
- om transport av visst gods,
- om jämkning av viss ersättning,
- bärgning och undersökning av olyckor och tillbud, samt
- vissa ansvarsbestämmelser.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* framför att det kan finnas anledning att jämföra undantagen från luftfartslagens tillämpning vad avser bl.a. vårdslöshet i flygtrafik med de bestämmelser som redan i dag gäller för den militära sjöfarten. *Försvarets materielverk* anser att straffbestämmelserna om flygflygeri behöver kompletteras bl.a. med hur gränsvärdena påverkas av flyghöjd, och att betydelsen av läkares ordination ifråga om narkotikapreparat kan ifrågasättas när det gäller flygsäkerhet.

Skälen för regeringens förslag: Den militära luftfarten är speciell och har ett särskilt syfte. Ytterst är ändamålet med den militära luftfarten att tillförsäkra att Sverige har effektiva flygstridskrafter som bidrar till att lösa Försvarsmaktens huvuduppgift, nämligen att kunna genomföra väpnad strid. För att kunna uppnå detta måste Försvarsmakten ha möjlighet att utbilda och öva sin personal i fred för en krigsuppgift och för medverkan i militära fredsfrämjande internationella insatser. Detta innebär att den militära luftfarten inte kan regleras på samma sätt som civil luftfart eller annan luftfart för statsändamål.

I fred utövas militär luftfart huvudsakligen av Försvarsmakten, även om både Försvarets materielverk och försvarsindustriföretaget Saab AB också bedriver viss militär luftfart genom sin prov- och testverksamhet. Detta var i huvudsak förhållandena även när den tidigare luftfartslagen infördes i mitten av 1950-talet. Sedan dess har Försvarsmaktens verksamhet utvecklats. Likaså har de säkerhetspolitiska utgångspunkterna förändrats bl.a. genom det kalla krigets slut, Sovjetunionens upphörande och Berlinmurens fall. Flera östeuropeiska stater är numera medlemmar i både EU och Nato. Ett annat förhållande som har förändrats är den internationella samverkan i försvarets verksamhet. Denna samverkan gäller alla delar av Försvarsmaktens verksamhet, även flygområdet. Utvecklingen på området har dock inte varit helt oproblematiskt. Som Statens haverikommission har konstaterat i sin rapport RM 2007:04 om automatkanonskjutning mot luftmål över Bottenviken hösten 2006 har luftfartslagstiftningen inte anpassats till dessa förändrade förhållanden. Det finns

brister i den svenska författningsregleringen vad avser utländsk militär flygverksamhet i Sverige som syftar till militära övningar.

I promemorian har konstaterats att det enligt Försvarmaktens bestämmelser, Regler för militär luftfart (RML), krävs tillstånd för att omfattas av det militära luftfartssystemet och utöva verksamhet där. Detta gäller verksamhetsutövare såväl inom som utanför Försvarmakten. Utanför Försvarmakten berörs industrin och vissa myndigheter, främst Försvarets materielverk och Fortifikationsverket.

Regeringen anser att den tillståndsgivning som förekommer i dag bör gälla även i fortsättningen. Den modell som tillämpas genom RML är i allt väsentligt ändamålsenlig, men den bör författningsregleras på en högre nivå. Genom att enskilda berörs av kravet på tillstånd bör den grundläggande regleringen finnas i luftfartslagen. Tillståndsgivningen bör inte avse endast möjligheten att fatta ett enskilt beslut om tillstånd. Den bör avse även möjligheten att meddela föreskrifter om tillstånd, t.ex. vad som ska krävas för att kunna få ett tillstånd. Regeringen bedömer vidare att tillståndsgivningen kan innebära kostnader för Försvarmakten. Dessa kostnader bör principiellt bäras av den som får tillståndet.

Utifrån Chicagokonventionens bestämmelser ska luftfartyg som används i bl.a. militär verksamhet anses vara statsluftfart. Detta innebär att inte endast luftfartyg som ägs och brukas av en stats flygstridskrafter faller utanför konventionens tillämpning. Samma gäller också luftfartyg som avses komma till användning hos en stat och är militära. Det är därför möjligt för Försvarmakten att – utan att åtgärden kommer i konflikt med Chicagokonventionen – besluta att ett företag som tillverkar militära luftfartyg i Sverige får tillstånd att verka inom det militära luftfartssystemet.

Promemorian har i detta sammanhang belyst frågan om tillstånd att verka inom det militära luftfartssystemet vid tillverkning i Sverige av militära luftfartyg som inte primärt är avsedda för svenska statens behov. Sådan tillverkning avser i princip alltid att tillgodose ett statsändamål, eftersom luftfartyget ska användas av en annan stats försvarsmakt.

Som nämnts ovan bedömer regeringen att befintliga regler i RML ska tjäna som förebild vid tillståndsgivning. Denna tillståndsgivning innebär i huvudsak följande. Försvarmaktens certifieringsuppgift benämns inträdeskontroll och den är en del i begreppet tillsyn. Kontrollen innebär en prövning av att sökanden uppfyller RML:s krav för att kunna omfattas av det militära luftfartssystemet. Certifieringsuppgiften innefattar även möjligheten att besluta om att omhänderta eller återkalla ett militärt luftfartsdokument och att besluta om ålägganden eller restriktioner för att hävda förutsättningarna i RML.

Den behörighetshandling som utfärdas kallas för militärt luftfartsdokument och kan utfärdas som ett certifikat för individer och materiel eller som ett auktorisationsbevis för organisationer. Krav på att militära luftfartsdokument ska utfärdas införs i RML i den omfattning som behövs för att hantera de enskilda personer, verksamhetsutövare, luftfartsrelaterade tjänster, luftfartsprodukter, mark, anläggningar, lokaler eller annan anordning och utrustning eller annat, som kan påverka flygsäkerhetsnivån. Militära luftfartsdokument kan enligt RML också föreskrivas för annat som behövs för det militära luftfartssystemet och som

med hänsyn till säkerheten eller på grund av operationella krav måste identifieras och behandlas på ett specificerat sätt.

Minimikrav för att omfattas av det militära luftfartssystemet, respektive krav på innehavaren av ett militärt luftfartsdokument, anges i RML för varje typ av föreskrivet militärt luftfartsdokument. Enskilda beslut i certifieringsärenden fattas av Försvarmaktens flygsäkerhetsinspektör (FSI).

När det införs författningskrav på tillstånd är det nödvändigt att även reglera frågan om återkallelse av ett meddelat tillstånd. I denna del anser regeringen att proceduren i huvudsak bör vara densamma som för flygsäkerhetsmässiga tillstånd inom den civila luftfarten. En bestämmelse som i allt väsentligt överensstämmer med 7 kap. 6 § luftfartslagen (2010:500) bör därför föras in i 14 kap. 4 § samma lag. Enligt bestämmelsen ska ett drifttillstånd återkallas om en tillståndshavare i väsentlig grad åsidosätter föreskrifterna eller villkoren för verksamheten. I stället för en återkallelse får ett tillstånd begränsas till att gälla viss del av verksamheten eller gälla under vissa förutsättningar om det är tillräckligt för att upprätthålla flygsäkerheten.

I dag är endast vissa delar av luftfartslagen tillämpliga på militär luftfart. Detta bör, med hänsyn till den militära luftfartens särart, gälla även fortsättningsvis. I 14 kap. luftfartslagen bör således anges vilka delar i regleringen av den civila luftfarten som ska gälla också militär luftfart. Regeringen anser att följande bestämmelser i luftfartslagen också ska gälla för militär luftfart:

- 5 kap. 1–6 samt 8 och 9 §§ om befälhavarens befogenheter, besättningen ombord, rapporteringsskyldighet vid olyckshändelser och tjänstgöring vid sjukdom eller påverkan av alkohol eller andra medel,
- 6 kap. 13, 19 och 20 §§ om flygtrafiktjänst och flygledare, m.m.,
- 8 kap. 3 § om transport av visst gods,
- 9 kap. 6 § om jämkning vid skada,
- 10 kap. 2 § första och tredje styckena och 7 § om bärgning och undersökning av olyckor och tillbud,
- 12 kap. 8 § första stycket och 9 § om bemyndigande att meddela föreskrifter som gäller skydd för liv m.m. och vid krig eller krigsfara, samt
- 13 kap. 2 och 3 §§ om flygfylleri och grovt flygfylleri, 4 § första stycket 9 och 10 om vägran att följa befälhavarens order eller bestämmelser om ordningen ombord samt 10 § med vissa bestämmelser om brukande av större våld än vad nöden krävt.

Redan i dag gäller luftfartslagens bestämmelser om rapporteringsskyldighet vid skada, flygtrafiktjänst och flygledare, jämkning vid skada samt bärgning och undersökning av olyckor även inom militär luftfart. Det finns ingen anledning att ändra detta. När det gäller frågan om jämkning av skada erinras om att tillämpningen på militär luftfart av lagen (1922:382) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart inte påverkas av detta förslag till ny reglering av statsluftfarten.

De andra bestämmelserna i uppräknningen här ovan är nya, de gäller inte inom militär luftfart i dag. Det finns vad avser dessa bestämmelser inte enligt regeringens mening några skäl varför inte samma regler ska gälla för militär luftfart inom dessa områden som inom luftfarten i övrigt. Det gäller alltså frågor om befälhavare, besättningen ombord och tjänst-

göring vid sjukdom eller påverkan av alkohol eller droger. Det gäller transport av visst gods. Det gäller också bemyndigande att meddela föreskrifter till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller trafik samt bemyndigande att meddela föreskrifter i händelse av krig eller krigsfara. Vidare gäller det vissa ansvarsbestämmelser.

Frågan om befälhavarens befogenheter är i dag inte reglerad när det gäller militär luftfart. Regeringen anser att befälhavaren ombord på ett militärt luftfartyg ska ha samma författningensliga befogenheter som befälhavaren på andra luftfartyg. Samma gäller frågor om besättningen ombord. Likaså bör bestämmelserna om flygfylleri m.m. i luftfartslagen gälla även inom militär luftfart. Regeringen återkommer till dessa frågor i avsnitt 6.8.2.

Med anledning av *Svea hovrätts* påpekande att det bör göras en jämförelse med vissa bestämmelser som gäller militär sjöfart konstaterar regeringen att detta inte låter sig göras på ett enkelt sätt. Sjörättens regler grundar sig på andra förutsättningar än inom luftfarten. Exempelvis är utgångspunkten för brottet *vårdslöshet i sjötrafik* i 20 kap. 2 § sjölagen (1994:1009) att en person brustit mot "gott sjömanskap". Detta begrepp saknar motsvarighet inom luftfarten. *Försvarets materielverks* önskemål om en kompletterande bestämmelser om hur promillegränserna påverkas av flyghöjd lämnar regeringen utan ytterligare åtgärd eftersom de allra flesta mätningar av eventuell förekomst av alkohol i utandningsluft eller i blod kommer att företas när luftfartyget står på marken.

I 8 kap. 3 § luftfartslagen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att av hänsyn till flygsäkerheten eller luftfartsskyddet förbjuda flygtransport av visst gods eller föreskriva villkor för sådan transport. Denna möjlighet bör också finnas inom militär luftfart.

I avsnitt 6.4.3 behandlas frågan om att meddela föreskrifter till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller trafik.

12 kap. 9 § luftfartslagen innefattar ett bemyndigande för regeringen att i händelse av krig eller krigsfara föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i luftfartslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller från andra lagar och författningar som avser luftfarten. Denna undantagsmöjlighet bör också gälla för militär luftfart. I 14 kap. 2 § luftfartslagen bör därför tas in en hänvisning till 12 kap. 9 §.

Under 1990-talet växte den verksamhet som kallas statsflyget fram. Med statsflyget avses de flygplan som staten anskaffat för statschefens och den högsta civila och militära ledningens resor. Verksamheten formaliserades genom statsflygsförordningen (1999:1354), som trädde kraft den 1 februari 2000. Enligt statsflygsförordningen ska Försvarmakten ansvara för driften av statsflygets flygplan. Flygplanen är militärt registrerade, märkta som militära luftfartyg och underhålls i det militära systemet. Flygplanen ingår i Försvarmaktens insatsorganisatoriska förband Central transportflygdivision. Statsflyget utgör således en del av den militära luftfarten. Statsflyget ska enligt statsflygsförordningen ta ut ersättning för bl.a. flygtransportkostnaderna. Detta förändrar inte förhållandet att det är fråga om militär luftfart.

Det är mest ändamålsenligt att, såsom för närvarande, regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela de

närmare föreskrifterna för den militära luftfarten. Det är i huvudsak Försvarmakten som bedriver svensk militär luftfart. Detaljkunskapen om den militära luftfarten finns inom den myndigheten. Det är därför naturligt att Försvarmakten ges befogenhet att besluta om detaljföreskrifter för den egna flygverksamheten.

De andra organisationer som bedriver militär luftfart, nämligen Försvarets materielverk och delar av försvarsindustrin, har sedan lång tid nära kontakter och samarbete med Försvarmakten. Till detta kommer att det finns andra civila flygunderhållsorganisationer och leverantörer av luftfartsprodukter i Sverige och utomlands. Dessa organisationer följer redan i dag i allt väsentligt de föreskrifter som Försvarmakten beslutat om i RML. Bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen beslutar bör också innefatta en rätt att besluta i enskilda fall.

14 kap. 1 § andra stycket luftfartslagen innehåller en begränsning i fråga om rätt att meddela föreskrifter som gäller förhållandet mellan enskilda eller annars måste meddelas i lag. Regeringen anser att det i luftfartslagen är tillräckligt med den allmänna begränsningen att en delegering till en myndighet inte kan avse förhållanden som måste meddelas i lag.

6.4.2 Annan luftfart för statsändamål

Regeringens förslag: Med några undantag ska luftfartslagens bestämmelser gälla även för annan luftfart för statsändamål. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva, och i ett enskilt fall besluta, om annan luftfart för statsändamål. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska också i ett enskilt fall få besluta om undantag från de flesta bestämmelserna i luftfartslagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag, förutom att 14 kap. 6 § andra stycket omarbetats för att tydliggöra innehållet, och att upplysningsbestämmelsen i 9 kap. 1 § ska gälla för annan luftfart för statsändamål.

Remissinstanserna: Har inte närmare kommenterat detta.

Skälen för regeringens förslag: Annan luftfart för statsändamål regleras i dag i 14 kap. 2 § luftfartslagen (2010:500). I paragrafens första stycke anges att luftfartslagen gäller också för annan luftfart för statsändamål, utom i vissa i paragrafen angivna delar. Dessa undantag avser numera bara luftpanträtt. I paragrafens andra stycke bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter eller i enskilda fall besluta om annan luftfart för statsändamål. Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i enskilda fall besluta om undantag från bestämmelserna i 1–6 och 8 kap. luftfartslagen. I jämförelse med promemorians förslag har andra stycket omformulerats för att lättare kunna läsas och förstås.

I 14 kap. 3 § luftfartsförordningen (2010:770) bemyndigas Transportstyrelsen att meddela föreskrifter i fråga om vissa förhållanden i luftfartslagen och luftfartsförordningen, och också meddela föreskrifter om undantag från dessa bestämmelser.

Som redovisats i tidigare avsnitt gäller i princip varken den omfattande EU-regleringen eller flertalet internationella konventioner på luftfartsområdet för statsluftfarten. Statsluftfarten är en nationell angelägenhet och ska regleras genom nationella bestämmelser.

Regeringen anser att den nu gällande regleringsmodellen bör tillämpas också framöver. Detta innebär att regleringen av annan luftfart för statsändamål dels bör ha som utgångspunkt att den civila delen av luftfartslagen ska gälla också för annan luftfart för statsändamål, dels att det anges vilka bestämmelser i den civila delen som inte ska gälla annan luftfart för statsändamål. Vidare bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer – i likhet med vad som gäller i dag – bemyndigas att meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta eller i ett enskilt fall besluta om undantag från vissa närmare angivna bestämmelser i luftfartslagen. Med begreppet ”i ett enskilt fall besluta” avses i första hand även att meddela beslut i frågor där några föreskrifter inte meddelats, och som gäller för just ett enskilt fall. Vad avser möjligheten att i ett enskilt fall besluta om undantag avses att någon i det enskilda fallet medges undantag.

I vissa delar bör luftfartslagens bestämmelser inte gälla för annan luftfart för statsändamål. Liksom i dag är det fråga om bestämmelserna om luftpanträtt i 10 kap. 3–6 §§. Härtill bör emellertid ytterligare några bestämmelser i luftfartslagen inte gälla för annan luftfart för statsändamål:

- 7 kap. om tillstånd att bedriva luftfart,
- 9 kap. 2–5 §§ om ansvar för skador genom luftfart,
- 11 kap. 4 § om rätt att meddela föreskrifter om avgifter,
- 12 kap. 1, 4 och 5 §§ om tillsyn, överklagande, vissa tillstånd och överlämnande av förvaltningsuppgift, samt
- 14 kap. 2–6 §§ om militär luftfart.

Skälen för detta anges närmast nedan.

7 kap. luftfartslagen avser olika tillstånd att bedriva luftfart. Det gäller bl.a. drifttillstånd, bruksflygtillstånd, tillstånd till utbildningsverksamhet och trafiktillstånd. Sådana tillstånd är inte aktuella för annan luftfart för statsändamål. Annan luftfart för statsändamål bör därför inte vara tillståndspliktig enligt 7 kap. luftfartslagen. Detta ligger också i linje med den praxis som utvecklats.

I detta sammanhang har promemorian något belyst frågan om kravet på tillstånd för den flygutbildning som bedrivs av civila statliga myndigheter, exempelvis Trafikflyghögskolan (TFHS) som utbildar piloter. Skolan, som är inordnad i Lunds universitet, har flygutbildningstillstånd enligt luftfartslagen. Likaså har Rikspolisstyrelsen flygutbildningstillstånd för utbildning av sin personal till piloter. Respektive utbildning leder efter avlagda prov till civila flygcertifikat och behörigheter. Regeringen konstaterar dock att den utbildning som bedrivs av polisen inte är ett direkt led i myndighetsutövningen som t.ex. normal polisverksamhet är. I stället syftar utbildningen till att ge eleven en flygutbildning med vanliga flygcertifikat. Av denna anledning bör verksamheten inte anses utgöra statsluftfart. Detta innebär att tillståndsplikten för flygutbildning hos t.ex. Rikspolisstyrelsen kvarstår i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. luftfartslagen. Regeringen föreslår ingen ändring i detta avseende.

Bestämmelserna i 9 kap. 2–5 §§ luftfartslagen gäller ansvaret för skador genom luftfart och frågor om försäkring. Det ska redan här påpekas att det generella ansvaret enligt lagen (1922:382) angående ansvarighet för skada till följd av luftfart inte påverkas av detta lagstiftningsärende. I 9 kap. 1 § finns en upplysningsbestämmelse om 1922 års lag. Om man gör undantag för den bestämmelsen kan detta ge ett intryck av att 1922 års lag inte skulle gälla för annan luftfart för statsändamål. Regeringen föreslår därför, till skillnad mot vad som föreslås i promemorian, att det inte ska göras något undantag för bestämmelsen i 9 kap. 1 §.

Frågor om försäkringskrav behandlas i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 785/2004 av den 21 april 2004 om försäkringskrav för lufttrafikföretag och luftfartygsoperatörer⁵. Den förordningen ska enligt artikel 2.2 a inte tillämpas på statliga luftfartyg enligt artikel 3 b i Chicagokonventionen. Statliga luftfartyg enligt Chicagokonventionen är bl.a. militär-, tull- och polisflyg. Bestämmelserna i EU-förordningen gäller därför inte automatiskt för svensk statsluftfart.

I det statliga försäkringssystemet gäller principen att statliga myndigheter ska bära kostnaden för de skador de orsakar. Som grund för detta synsätt ligger att staten alltid har förmåga att ersätta en uppkommen skada. Större skador inom en statlig myndighets verksamhet kan hanteras inom det interna statliga riskfinansieringssystemet. Systemet omfattar alla myndigheter. Det är ett system med höga självrisiker för att upprätthålla incitament för skadeförebyggande arbete hos myndigheterna.

Enligt förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering får en myndighet träffa överenskommelse med Kammarkollegiet om att kollegiet ska överta myndighetens risker i ekonomiskt avseende och dess ansvar för skadereglering. Varje myndighet avgör själv om den ska ansluta sig till systemet. Detta sker genom att en överenskommelse träffas med Kammarkollegiet om att kollegiet ska överta myndighetens risker och ansvar för skadereglering. Det finns också en möjlighet för en myndighet att få Kammarkollegiets tillstånd att teckna försäkring på den allmänna marknaden.

Regeringen anser att det inte finns skäl att ålägga myndigheterna som bedriver annan luftfart för statsändamål en skyldighet att teckna försäkringar på den allmänna marknaden för att täcka skador uppkomna genom luftfart. Nämnas ska att staten undantas på motsvarande sätt från försäkringsskyldighet när det gäller skador vid trafik med fordon och fartyg enligt 3 § trafikskadelagen (1975:1410) respektive 10 kap. sjölagen (1994:1009). Regeringens förslag ligger därför i linje med vad som gäller för andra transportslag. 9 kap. 1–5 §§ luftfartslagen bör därför inte gälla för annan luftfart för statsändamål. Detta utesluter givetvis inte att en enskild myndighet på eget initiativ och inom ramen för sitt myndighetsansvar utformar en särskild lösning för sin verksamhet.

Bestämmelserna om luftpanträtt i 10 kap. luftfartslagen gäller inte i dag för annan luftfart för statsändamål. De bör inte gälla i fortsättningen heller.

⁵ EUT L 138, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0785).

Bestämmelserna i 11 kap. 4 § om avgifter m.m. i luftfartslagen bör heller inte gälla för annan luftfart för statsändamål. I stället föreslår regeringen en bestämmelse om avgift för tillsyn inom statsluftfarten förs in i 14 kap. 8 § luftfartslagen. Det finns även skäl att göra undantag för vissa bestämmelser tillämplighet avseende tillsyn och överklagande. Regeringen återkommer till dessa frågor i avsnitt 6.9 och 6.10. Eftersom regleringen av militär luftfart i 14 kap. inte ska gälla för annan luftfart för statsändamål bör det uttryckligen anges i lagen. När annan luftfart för statsändamål bedrivs kan det förekomma behov av att transportera visst gods. Enligt 8 kap. 3 § luftfartslagen finns det en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att, av hänsyn till flygsäkerheten, luftfartsskyddet m.m., meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om att förbud ska råda mot sådan transport eller att denna ska förenas med villkor för att få genomföras.

Regeringen har föreslagit att bestämmelsen i 8 kap. 3 § luftfartslagen också bör gälla för militär luftfart. Detsamma bör gälla för annan luftfart för statsändamål. Då hela 8 kap. enligt detta förslag ska gälla för denna typ av luftfart behövs ingen särskild reglering i detta avseende för annan luftfart för statsändamål.

6.4.3 Gemensamma bestämmelser m.m.

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter som gäller skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller trafik.

En förvaltningsuppgift, som ansluter till regeringens eller myndighetens föreskrifter, får överlämnas till annan. En förvaltningsuppgift som överlämnas får innefatta myndighetsutövning om regeringen föreskriver detta.

Om det finns särskilda skäl får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva, eller i ett enskilt fall besluta, att viss luftfart ska följa reglerna för militär luftfart eller för annan luftfart för statsändamål.

Om det finns särskilda skäl får regeringen i ett enskilt fall besluta om undantag från bestämmelserna om statsluftfart och meddela de särskilda föreskrifter som behövs.

Promemorians förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag. I förhållande till promemorians förslag har bl.a. rubrikerna justerats.

Remissinstanserna: Har inte närmare kommenterat detta.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelsen i 12 kap. 8 § första stycket luftfartslagen gäller möjligheten att meddela föreskrifter om skydd för liv, personlig säkerhet m.m. Det bör enligt regeringens mening finnas en möjlighet att meddela sådana föreskrifter också inom militär luftfart. Bestämmelsen innefattas därför i den uppräknade bestämmelser som bör gälla även militär luftfart. Regeringen har för avsikt att i förordning föra bemyndigandet vidare till Försvarmakten.

Enligt 12 kap. 8 § andra stycket luftfartslagen får regeringen meddela föreskrifter om att en myndighet får överlämna en förvaltningsuppgift,

även om uppgiften innefattar myndighetsutövning. Detta bemyndigande bör även gälla för den militära luftfarten. Senare avser regeringen att i förordningsform delegera uppgiften till Försvarsmakten.

Regeringens förslag innebär att en förvaltningsuppgift som Försvarsmakten överlämnar bör få innefatta myndighetsutövning. Ett överlämnande kan bli aktuellt i olika situationer. Det kan gälla överlämnade av olika personbundna uppgifter till särskilt utpekade personer med specificerade uppgifter, ansvar och befogenheter i företag inom den flyganknutna försvarsindustrin. Hit hör utpekad s.k. Designated Engineering Representative inom en auktoriserad designorganisation, motsvarande utpekad person inom en auktoriserad produktionsorganisation, en utpekad militärt auktoriserad flygläkare, respektive en utpekad kontrollant (examinator) inom en auktoriserad luftfartsskola. Ett snarlikt system gäller redan för civil luftfart. På det området tillämpas det på sådant sätt att den som hanterar uppgifter som innebär myndighetsutövning bara får meddela ”positiva” beslut, såsom att godkänna en reparation, tillåta en försöksflygning med viss utrustning och liknande. Uppkommer det en situation där det övervägs ett avslag, ska ärendet överlämnas till Transportstyrelsen som kan meddela ett formellt beslut som kan överklagas. Regeringen vill särskilt framhålla att ett överlämnande av uppgifter som innefattar myndighetsutövning måste föregås av noggranna överväganden om det i en viss situation finns en risk för att sekretesskyddade uppgifter kan komma att hanteras.

Däremot finns inte något uttalat behov av en sådan möjlighet när det gäller annan luftfart för statsändamål. Det kan dock inte uteslutas att det kan uppkomma en situation där det kan bedömas vara lämpligt att Transportstyrelsen ska kunna överlämna en tillsynsuppgift som kan innefatta myndighetsutövning i nu aktuellt avseende. Regeringen gör i denna del en annan bedömning än den som görs i promemorian.

Genom luftfartens utveckling och en betydande integrering mellan civil luftfart och statsluftfart och mellan statsluftfartens olika delar kan det i särskilda situationer uppstå oklarhet huruvida viss luftfart utgör det ena eller andra slaget av luftfart. Vidare kan situationer uppkomma där det står klart att verksamheten utgör ett visst slag av luftfart men där det – i det särskilda fallet – vore mer ändamålsenligt att den följde reglerna för luftfart av ett annat slag.

Ett exempel är den händelse som redovisades i Statens haverikommissionens rapport RM 2007:04 om ett tillbud i samband med automatkanonskjutning mot bogserat luftmål i oktober 2006. Ett tjeckiskt militärt flygplan, JAS 39, skulle öva skjutning mot flygande mål. Efter landning uppdagades att det militära flygplanet hade beskjutit reservmålet som befann sig cirka tio meter bakom det bogserande planet i stället för det rätta målet som befann sig cirka 600 meter bakom det bogserande planet. Haverikommissionen konstaterade i sin rapport bl.a. att tillbudet omfattade svensk civil luftfart eftersom det bogserande planet var ett inhyrt civilt luftfartyg och utländsk statsluftfart i form av tjeckisk militär luftfart.

I en sådan situation bör det finnas en möjlighet att, i särskilda fall, bestämma att en verksamhet ska följa reglerna för ett visst slag av luftfart. Det mest ändamålsenliga är att en sådan föreskrift eller beslut fattas av Försvarsmakten eller Transportstyrelsen. I promemorian har därför

föreslagits att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ha möjlighet att föreskriva eller i ett enskilt fall besluta att viss luftfart ska följa reglerna för militär luftfart eller annan luftfart för statsändamål. Regeringen som bedömer att förslaget är ändamålsenligt vill dock framhålla att denna möjlighet måste tillämpas restriktivt så att det inte uppstår någon tveksamhet i förhållande till EU-rätten. Det ska därför föreligga särskilda skäl för att få fatta ett beslut av angivet slag. Lagbestämmelsen bör innehålla en sådan restriktion.

Statsluftfarten är begränsad i jämförelse med den civila luftfarten. Den genomförs i huvudsak av statliga myndigheter. I fråga om militär luftfart kan dock, som redovisats tidigare, enskilda vara verksamhetsutövare. Statsluftfarten utvecklas kontinuerligt och är i allt väsentligt nationellt reglerad. Genom denna utveckling och den ökade internationella samverkan inom såväl försvarets som polisens och Kustbevakningens områden möter både regeringen och myndigheterna ständigt nya frågor och situationer där ett snabbt beslut är nödvändigt. Sådana beslut måste ha författningsstöd.

Trots möjligheterna för regeringen, Försvarsmakten och Transportstyrelsen att meddela både föreskrifter och enskilda undantag som redovisats ovan, kan det enligt regeringen finnas ett behov av en yttersta undantagsmöjlighet.

Erfarenheten visar bl.a. att det vid internationella flygövningar, oavsett om de avser militär luftfart eller annan luftfart för statsändamål där också civil luftfart involveras, kan uppstå oklarheter om vilka bestämmelser som ska gälla i olika avseenden. Det är dock inte möjligt att mer i detalj förutse vilka dessa undantagssituationer skulle kunna vara.

Därför bör det i den nya regleringen av statsluftfarten finnas en möjlighet för regeringen att i ett enskilt fall och om det finns särskilda skäl medge undantag från bestämmelserna om militär luftfart och annan luftfart för statsändamål, och att regeringen i samband med detta också bör få meddela de särskilda föreskrifter som behövs. Regeringen bedömer att denna undantagsmöjlighet kommer att behöva användas mycket sällan.

6.5 Myndigheternas ansvar och föreskriftsrätt

6.5.1 Inledning

Regeringen har tidigare anfört att regleringen av statsluftfarten bör utformas på så sätt att luftfartslagen ges formen av en ramlag i vilken grunderna bestäms. Det närmare innehållet ges i sin tur i föreskrifter som genom bemyndiganden bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I detta avsnitt redovisar regeringen sin uppfattning om vilka grundläggande bemyndiganden som bör ges när det gäller statsluftfart. Här redovisas också förslag och bemyndiganden som rör bl.a. utländsk flygverksamhet, utprovning, besättningen ombord samt tillsyn.

6.5.2 Militär luftfart

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om militär luftfart i de ämnen som anges i luftfartslagen och som inte måste meddelas i lag.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Har inte kommenterat detta närmare.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det är mest ändamålsenligt att, såsom för närvarande, regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela de närmare föreskrifterna för militär luftfart. Regeringen bör i förordningsform i så stor utsträckning som möjligt när det gäller militär luftfart kunna delegera föreskrifträtten vidare till Försvarmakten.

I 14 kap. luftfartsförordningen (2010:770) har valts modellen att om inget annat sägs ska luftfartsförordningen inte gälla militär luftfart. Detta innebär att endast ett fåtal bestämmelser i luftfartsförordningen gäller för denna typ av luftfart.

Den grundläggande regleringen av militär luftfart under luftfartslagen bör läggas fast av regeringen i förordning. Det är i huvudsak Försvarmakten som bedriver militär luftfart eller specificerar luftfart som upphandlas av Försvarets materielverk och levereras av industrin och andra verksamhetsutövare inom eller utom Sverige. Detaljkonskapen inom området finns hos Försvarmakten. Det ter sig därför naturligt att Försvarmakten kommer att ges befogenhet att besluta om detaljföreskrifter för den egna flygverksamheten och för försörjningen av det som behövs inom det militära luftfartssystemet.

Försvarmakten har beslutat Regler för militär luftfart (RML) och fortsätter att komplettera och utveckla detta regelverk. De övriga organisationer som bedriver militär luftfart, främst Försvarets materielverk och den flyganknutna försvarsindustrin, har sedan lång tid nära kontakter och samarbete med Försvarmakten. Dessa verksamheter bedriver redan i dag i allt väsentligt sin verksamhet i enlighet med RML.

Regeringen bör mot denna bakgrund kunna ge Försvarmakten ett uttryckligt bemyndigande att inom de ramar riksdag och regering bestämt besluta om föreskrifter för militär luftfart. Det ska här erinras om att Försvarmaktens föreskrifträtt inte bör gälla flygtrafiktjänst i Sverige eller personal som certifieras inom detta område.

6.5.3 Annan luftfart för statsändamål

Regeringens förslag: För annan luftfart för statsändamål har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer redan i dag de bemyndiganden som krävs för att meddela föreskrifter, meddela föreskrifter om undantag från vissa lagbestämmelser samt meddela beslut i enskilda fall. Detta ska gälla även fortsättningsvis. Bestämmelsen om detta får dock ny plats i kapitlet.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Har inte närmare kommenterat detta.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har tidigare föreslagit att merparten av luftfartslagens och luftfartsförordningens bestämmelser bör gälla också för annan luftfart för statsändamål. Vidare har föreslagits att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva, besluta i ett enskilt fall och i ett enskilt fall medge undantag från bestämmelserna i 1–6 och 8 kap. luftfartslagen. Föreskriftsrätten och rätten att besluta i ett enskilt fall gäller således ett flertal områden, bl.a. luftvärdighetsfrågor för luftfartyg, luftfartygs bemanning, luftfarts-certifikat och befälhavaransvar. I dag återfinns bestämmelsen i 14 kap. 2 § andra stycket. I det nu aktuella förslaget finns motsvarande bestämmelse i 14 kap. 6 § andra stycket.

Genom 14 kap. 3 § luftfartsförordningen (2010:770) har regeringen bemyndigat Transportstyrelsen att meddela föreskrifter eller medge undantag från vissa bestämmelser i luftfartslagen och luftfartsförordningen. Regeringen bedömer att Transportstyrelsen även fortsättningsvis ska ha ett sådant bemyndigande.

6.5.4 Särskilt om flygtrafiktjänst

Regeringens bedömning: Det behövs inga nya lagbestämmelser om flygtrafiktjänst för militär luftfart.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Har inte berört denna fråga närmare.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan mitten av 1970-talet tillämpas i Sverige ett system med integrerad civil och militär flygtrafikledning. Detta innebär att den civila myndigheten, Luftfartsverket, ansvarar för all flygtrafikledning, även för militär verksamhet inom svenskt område. Endast när Försvarmaktens flygstridskrafter övar i sina övningssektorer tar Försvarmaktens flygstridsledning över ledningen av flygverksamheten. Eftersom flygtrafikledningen är civil är det naturligt att Transportstyrelsen ansvarar för tillståndsgivning och för tillsyn inom områdena flygtrafiktjänst och personal som utövar flygtrafiktjänst. Detta framgår av Transportstyrelsens instruktion. Dessa områden regleras också genom EU-förordningar, bl.a. förordning (EG) 550/2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet ("förordning om tillhandahållande av tjänster")⁶. I luftfartslagen finns bestämmelser om flygtrafiktjänst i 6 kap. 13 § och om flygledare i 6 kap. 19 och 20 §§.

Vid militära fredsfrämjande internationella insatser kan det dock förekomma att Försvarmakten behöver och utövar flygtrafiktjänst, t.ex. för egen flygverksamhet i insatsområdet. Den militära insatsen kan vara sådan att flygtrafiktjänsten i den aktuella staten inte kan eller bör utnyttjas. Det kanske inte heller är möjligt eller lämpligt att få tillgång till flygtrafiktjänst genom andra stater som medverkar i insatsen. I ett sådant

⁶ EUT L 96, 31.3.2004, s. 10 (Celex 32004R0550).

fall bör Forsvarsmakten ha en formell möjlighet att bedriva egen flygtrafiktjänst. Denna fråga får regleras i en kommande förordning.

Den 10 november 2011 beslutade regeringen att en särskild utredare ska utreda verksamhetsform och förutsättningarna för flygtrafiktjänst i Luftfartsverket. Utredaren har i april 2012 redovisat uppdraget i *Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst* (SOU 2012:27).

6.6 Utländsk flygverksamhet

6.6.1 Inledning

Utländsk flygverksamhet med statsluftfartyg i Sverige rymmer flera olika frågeställningar. Det gäller tillträdet till svenskt område. Det gäller också efter vilka regler ett utländskt luftfartyg ska framföras i svenskt luftrum, och vilken verksamhet som får bedrivas. En del av detta är för närvarande inte författningsreglerat.

6.6.2 Tillträdesfrågor

Regeringens förslag: Nuvarande reglering ska behållas. Bestämmelsen får dock ny plats i kapitlet.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Har inte uttalat sig närmare om detta.

Skälen för regeringens förslag: I nu gällande lydelse av 14 kap. 3 § luftfartslagen (2010:500) bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i fråga om tillträde till svenskt område för utländska militära luftfartyg och andra utländska luftfartyg som används för statsändamål och inte för affärsdrift.

I tillträdesförordningen (1992:118) har regeringen föreskrivit att Forsvarsmakten får meddela tillstånd för tillträde till svenskt territorium i vissa fall. Det gäller enligt 5 § bl.a. i fråga om andra utländska statsluftfartyg än militära stridsflygplan på begäran av Sjöfartsverket samt utländska statsluftfartyg som genomför verksamhet enligt fördraget om observationsflygningar av den 23 mars 1992. I andra fall än de som anges i 5 § meddelar enligt 6 § tillträdesförordningen regeringen tillstånd för tillträde till svenskt territorium för utländska statsluftfartyg. Det är således regeringen som meddelar tillstånd när det gäller bl.a. militära stridsflygplan.

Regeringen anser att den nuvarande regleringen i lag bör behållas. Bestämmelsen bör dock justeras redaktionellt och återfinnas som 11 §.

6.6.3 Utländsk militär luftfart inom svenskt område

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk militär luftfarts övningar i Sverige.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Har inte berört detta närmare.

Skälen för regeringens förslag: Sveriges deltagande i internationell militär samverkan har ökat betydligt under senare år. Det gäller t.ex. samverkan inför gemensamma militära FN- och EU-insatser samt inför insatser ledda av NATO. Vidare gäller det samverkan som sker inom ramen för säkerhetsfrämjande militär övningsverksamhet, t.ex. Partnerskap för fred (PFF). Såväl gemensamma övningar inför en insats som säkerhetsfrämjande övningsverksamhet rör luftfartsområdet. Statsmakternas inriktning är att utveckla dessa verksamheter och att ha en fortsatt hög ambition inom områdena. Det innebär att det även fortsättningsvis kommer att förekomma en icke obetydlig utländsk militär flygverksamhet inom svenskt område.

Vid sidan om detta erbjuder Sverige inom ramen för internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet i Sverige – s.k. ITÖ – andra stater möjligheten att utbilda och öva militära förband på svenskt territorium. Områden i framförallt Norrland lämpar sig mycket väl för övningar i snö, mörker och kyla, oavsett om det är mark- eller flygövningar. Försvarsmakten och Försvarets materielverk har regeringens uppdrag att genomföra ITÖ.

Regeringen anser att författningsregleringen bör anpassas till denna förändrade verksamhet. Den grundläggande regleringen bör finnas i luftfartslagen. Nödvändiga närmare föreskrifter bör meddelas i förordningsform.

Utländsk militär luftfarts verksamhet i fred i Sverige kan delas in i tre huvudsakliga kategorier:

- övning inför en gemensam militär insats t.ex. under FN:s eller EU:s ledning,
- övning inom ramen för säkerhetsfrämjande verksamhet, t.ex. PFF, och
- verksamhet inom ramen för ITÖ.

Regeringen anser att utgångspunkten, vid sidan om frågan om tillträde till svenskt område, bör vara att det är regeringen som meddelar föreskrifter om utländsk militär luftfarts övningar i Sverige. Det är fråga om att tillåta en specifik övning med utländsk militär luftfart. En bestämmelse av detta slag saknas i dagens luftfartslagstiftning. Luftfartslagen bör därför kompletteras på denna punkt. En sådan bestämmelse bör också innehålla en möjlighet för regeringen att bemyndiga en myndighet att meddela nödvändiga ytterligare föreskrifter.

I dagens författningsreglering av utländsk militär luftfartsverksamhet i Sverige finns inte något bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att fatta beslut i ett enskilt fall. Under, eller i anslutning, till militära flygövningar kan uppstå situationer där det är nödvändigt att snabbt kunna fatta ett beslut, t.ex. efter en ändrad inriktning av verksamheten. Den beslutande instansen måste i det läget ha befogenhet att kunna fatta ett särskilt beslut i saken. Detta gäller oavsett vilken typ av utländsk militär flygverksamhet det är fråga om. Den föreslagna bestämmelsen i 14 kap. 5 § luftfartslagen bör därför innefatta också en möjlighet att fatta beslut i ett enskilt fall.

Regeringen anser att övning inför en gemensam militär insats och övning inom ramen för säkerhetsfrämjande verksamhet typiskt sett är frågor för regeringen. Det är fråga om en övningsverksamhet som har sin grund i Sveriges nationella säkerhetsintresse. Det bör därför vara regeringen som beslutar om grunderna för verksamheten i dessa fall. Regeringen vill erinra om att övning i dessa sammanhang innefattar även den utbildning som behövs för att kunna genomföra insatsen eller övningen.

När det gäller ITÖ faller det sig däremot mer naturligt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter. Försvarmakten ska enligt 5 d § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten inom sitt verksamhetsområde kunna bedriva internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet i Sverige. Försvarets materielverk får enligt 6 § förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla tjänster åt andra än Försvarmakten. ITÖ bedrivs således av Försvarmakten och Försvarets materielverk på regeringens uppdrag. Verksamheten är specifikt militär. Övningsverksamheten ska bedrivas inom ramen för t.ex. det miljötillstånd som gäller för ett visst skjutfält. Specialkunskapen om såväl verksamheten och dess konsekvenser i Sverige som vad de utländska staternas förband önskar uppnå genom sin utbildning och övning i Sverige finns hos Försvarmakten och Försvarets materielverk. Då är det rimligt att Försvarmakten också meddelar föreskrifter och beslut i enskilda fall om den utländska militära luftfarten inom ITÖ. Detta bör regleras i förordningsform.

Enligt bestämmelsen i nuvarande 9 § tillträdesförordningen ska ett utländskt statsluftfartyg följa bestämmelserna för civil luftfart inom svenskt territorium och framföras enligt anvisningar från den svenska flygtrafikledningen. Denna ordning har visat sig vara mindre lämplig när det gäller militär flygövningsverksamhet, vilket Statens haverikommission har uppmärksammat i sin rapport RM 2007:04, se närmare om rapporten i avsnitt 4.2.

När ett utländskt militärt stridsflygplan medgivits tillträde till svenskt område, bör själva flygövningsverksamheten i Sverige enligt regeringen ledas genom bestämmelser meddelade av Försvarmakten. Detta bör regleras i förordningsform. Det är Försvarmakten som svarar för den militära luftfarten i Sverige och det är denna myndighet som har de särskilda kunskaper inom området som behövs för att kunna meddela nödvändiga föreskrifter. Det bör framhållas att denna möjlighet för Försvarmakten inte konkurrerar med det bemyndigande som regeringen föreslås få att meddela föreskrifter om utländsk militär luftfarts övningar i Sverige. Bemyndigandet till Försvarmakten avser bara den egentliga flygverksamheten och är därför snävare än föreskriftsrätten om övningar.

Det är vidare angeläget att Försvarmaktens bestämmelser utformas så att de täcker alla de situationer som kan förekomma inom detta område. Myndighetens föreskrifter bör därför utformas så att de exempelvis omfattar även t.ex. flygning med obemannade luftfarkoster som ingår i ett UAV-system (unmanned airborne vehicle). Ett sådant system kan fraktas till Sverige som en mark- eller flygtransport och monteras på plats inför flygning. Detta innebär att det initiala tillträdet till svenskt luftrum inte nödvändigtvis äger rum vid territorialgränsen.

Det kan konstateras att denna modell redan tillämpas i praktiken. Försvarsmakten har då i allmänhet grundat sina beslut i detta avseende på tillträdesförordningens bestämmelser. Emellertid är det, såsom Haverikommissionen redovisat, inte möjligt att lägga tillträdesförordningen till grund för sådana försvarsmaktbeslut. Detta eftersom 9 § tillträdesförordningen endast avser överflygningar. Mot den bakgrunden anser regeringen att det kan finnas skäl att se över relevanta förordningar på området.

När ett utländskt militärt luftfartyg framförs i Sverige utanför en militär övning ska däremot luftfartyget, i likhet med vad som gäller i dag, följa bestämmelserna för civil luftfart och framföras enligt anvisningar från flygtrafikledningen.

6.6.4 Annan luftfart för statsändamål

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller besluta i ett enskilt fall, om utländsk luftfart som samverkar med svensk annan luftfart för statsändamål.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Har inte närmare kommenterat detta.

Skälen för regeringens förslag: På samma sätt som Försvarsmakten i ökande grad samverkar med utländska staters militära förband samverkar exempelvis Kustbevakningen och polisen med sina utländska motsvarigheter. Det gäller såväl vid insatser inom respektive myndighets verksamhetsområde som vid övning och utbildning. För Kustbevakningens del blir detta särskilt tydligt i arbetet med övervakningen och miljöräddningstjänsten i Östersjön och Västerhavet samt till följd av samverkan inom EU även i övrigt om fiskerikontroll och gränskontroll. Regelbundet återkommande har i första hand varit internationell flygsamverkan vid miljöövervakningen till följd av bl.a. Helsingforskommissionen (Helcom) och Bonnöverenskommelsen samt vid fiskeriövervakning enligt s.k. gemensamma kontrollprogram avseende fisket. Andra staters flygövervakning utförs som statsluftfart. För polisens del gäller att polisflyget har flygoperativ samverkan med de nordiska länderna. Exempel på samverkan avser gränsövervakning, miljöarbete, räddningstjänst, brottsutredning och samverkan vid stora kommanderingar. Polisflyget samverkar också med annan utländsk polis och deras flygande enheter. Det gäller bl.a. antiterrorismsamverkan inom EU.

Även i denna del bör författningsregleringen anpassas till den förändrade verksamheten. Genom internationaliseringen inom Kustbevakningens och polisens områden ökar betydelsen av samverkan och samarbete. Den grundläggande regleringen bör finnas i lag. Nödvändiga föreskrifter bör därefter meddelas av regeringen i förordning.

Transportstyrelsen är den myndighet som meddelar de flesta föreskrifter som rör den civila luftfarten och annan luftfart för statsändamål. Regeringen har för avsikt att utfärda ett bemyndigande för Transportstyrelsen att meddela de närmare föreskrifter som behövs på detta område.

Liksom då det gäller utländsk militär luftfart i Sverige saknas i dagens författningsreglering ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att fatta beslut i ett enskilt fall när det gäller internationell samverkan för annan luftfart för statsändamål. Vid detta slag av samverkan kan – på motsvarande sätt som vid samverkan inom militär luftfart – uppstå situationer där det är nödvändigt att snabbt kunna fatta ett beslut. Den beslutande instansen, dvs. regeringen eller Transportstyrelsen, måste i det läget ha befogenhet att kunna fatta ett enskilt beslut i saken. Detta gäller oavsett vilken typ av utländsk annan luftfart för statsändamål det är fråga om.

När utländsk annan luftfart för statsändamål framförs i Sverige ska den enligt dagens bestämmelser följa bestämmelserna för civil luftfart och framföras enligt anvisningar från flygtrafikledningen. Detta bör gälla även fortsättningsvis.

6.7 Utprovning och utprovningstillstånd

6.7.1 Inledning

Vid sidan om den egentliga utländska flygverksamheten med statsluftfartyg som redovisats ovan förekommer utprovning av luftfartyg eller föremål som har eller som saknar direkt anknytning till svensk militär verksamhet. Till övervägande del har denna verksamhet kommit att hanteras av Försvarmakten och Försvarets materielverk.

6.7.2 Utprovning för militära ändamål

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller besluta i ett enskilt fall, om luftfart som utförs i Sverige av en annan stat, eller ett företag med säte i en annan stat, och som avser underhåll, modifiering eller utprovning för militära ändamål.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Har inte kommenterat detta närmare.

Skälen för regeringens förslag: Inhemsk utprovningsverksamhet m.m. ryms redan genom definitionen av militär luftfart i det mandat som regeringen föreslår att Försvarmakten ska ges. I detta mandat ryms emellertid inte underhåll, modifiering och utprovning för militära ändamål som sker för andra staters räkning. Sådan verksamhet kan initieras av en annan stat eller ett företag med säte i en annan stat. Saab AB tillhandahåller JAS Gripen-plan till andra länder. Dessa länder kan ha särskilda önskemål om utrustningen, och de kan också skicka sina plan till Sverige för översyn, underhåll m.m. Dessa utländska plan behöver testflygas under militära former i Sverige. Då dessa plan inte är svenska militära luftfartyg saknas ett antal lagbestämmelser för att verksamheten ska få en tillfredsställande reglering.

Med en alltmer internationaliserad försvarsverksamhet och där EU genom den europeiska försvarsbyrån, EDA, har en stark ställning bör det

inte vara någon principiell skillnad mellan inhemsk verksamhet och att det är en utländsk stat eller ett utländskt företag som står bakom verksamheten. Inhemsk och utländsk verksamhet bör enligt regeringen behandlas på samma sätt.

Försvarsmaktens roll och ansvar i fråga om rätt att besluta om tillstånd till utprovning för militära ändamål är för närvarande otydlig. Denna verksamhet är ett av de områden som dagens luftfartslagstiftning inte tydligt reglerar. Samtidigt gäller att verksamheten pågår och sannolikt kommer att öka. Verksamheten bedrivs till stor del av och genom Försvarets materielverk. Verket har i dagens författningsreglering ingen utpekad roll eller definierat ansvar.

Av hävd har Försvarsmakten tillämpat myndighetens interna bestämmelser för militär luftfart, dvs. Regler för militär luftfart (RML), även för sådan militär luftfart som utförs hos Försvarets materielverk och den flyganknutna försvarsindustrin främst Saab AB. Detta har varit av särskild betydelse när det gäller flygutprovning. Det krävs tillstånd för att få genomföra flygutprovning på verkets provplats i Vidsele i Norrbotten. Detta sker enligt RML inom ramen för ett flygutprovningstillstånd från Försvarsmakten. Ett sådant flygutprovningstillstånd är en form av luftvärdighetsbevis som meddelas av Försvarsmakten genom flygsäkerhetsinspektören (FSI) i Försvarsmakten. Detta innebär att om den aktuella luftfarten ska kunna genomföras är det nödvändigt att Försvarsmakten medverkar i flygutprovningssprocessen.

Försvarsmakten och Försvarets materielverk anser att verket inte kan besluta om ett flygutprovningstillstånd. Tillstånd måste i stället meddelas av Försvarsmakten. Inom Försvarsmakten ansvarar FSI, som betraktas som den militära luftfartsmyndigheten, för denna fråga. Försvarsmakten anser att synsättet är accepterat av Försvarets materielverk och Transportstyrelsen.

Försvarsmakten anser sig ha den kompetens som behövs för att göra de bedömningar som krävs för att pröva om ett flygutprovningstillstånd ska meddelas i fråga om den nu aktuella luftfarten eller inte.

Regeringen konstaterar att verksamhetsområdet inte är reglerat i dagens författningar. Däremot har Försvarsmakten utvecklat en praxis som är både ändamålsenlig och accepterad av de övriga berörda organisationerna, dvs. Försvarets materielverk och den försvarsanknutna flygindustrin genom främst Saab AB.

Det är viktigt att det finns klara regler för vad som gäller och att dessa regler så långt möjligt är enkla att tillämpa. Regeringen anser därför att den ordning som Försvarsmakten och de berörda organisationerna utvecklat bör gälla även fortsättningsvis. Ordningen bör dock författningsregleras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter för utländsk luftfart som genomförs i Sverige av en annan stat, eller ett företag med säte i en annan stat, och som avser underhåll, modifiering eller utprovning för militära ändamål. Bemyndigandena bör också innefatta en möjlighet att fatta beslut i enskilda fall. Detta bör regleras i luftfartslagen. Resterande reglering bör kunna tas i förordningsform.

6.7.3 Utprovning för vissa andra ändamål

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva, eller besluta i ett enskilt fall, att bestämmelser för militär luftfart ska tillämpas vid underhåll, modifiering eller utprovning av vissa luftfartyg eller viss materiel för luftfartsändamål även om dessa inte är uppenbart militära.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Har inte kommenterat detta närmare.

Skälen för regeringens förslag: I dag genomför Försvarsmakten och Försvarets materielverk utprovning och liknande verksamhet vid framförallt Vidsel av luftfartyg eller materiel för luftfartsändamål. De två myndigheterna har utvecklat ändamålsenliga rutiner för verksamheten och tillämpar reglerna i RML.

Verksamheten har ibland inte annat att göra med militär luftfart än att utprovningen genomförs av Försvarsmakten eller den till militär verksamhet nära knutna myndigheten Försvarets materielverk.

Det är i praktiken fråga om luftfartyg som inte är militärt registrerade, eller materiel för luftfartsändamål. Luftfartyg som inte är militärt registrerade är antingen oregistrerade eller civilregistrerade. I den mån luftfartyget är civilregistrerat bör det enligt regeringen behandlas i enlighet med reglerna för civil luftfart. Detta fall ligger utanför förevarande lagstiftningsarbete. Om det å andra sidan är fråga om oregistrerade luftfartyg är dagens författningsreglering oklar om vilket regelverk som bör gälla. När det gäller materiel för luftfartsändamål kan det vara fråga om produkter på försöksstadiet där man initialt inte kan klart bedöma om produkten senare i utvecklingskedjan kommer att betraktas som militär eller civil eller kanske bådadera. Det skulle kunna hävdas att verksamheten med utprovning av luftfartyg bör betraktas som en del av civil luftfart eller annan luftfart för statsändamål och att Transportstyrelsen därför skulle vara den myndighet som beslutar i dessa frågor.

Regeringen konstaterar dock att det är fråga om en begränsad verksamhet, både till omfång som lokalisering. Den är mycket speciell. Ett exempel är ett internationellt konsortiums utprovning av en obemannad luftfarkost i form av en ”rymdfärja” våren 2004. Farkosten släpptes från en militär helikopter och landade på Vidselbasen.

Försvarsmakten och Försvarets materielverk har utvecklat procedurer för att kunna genomföra denna utprovningens verksamhet, vilken huvudsakligen genomförs vid verkets provplats i Vidsel. I promemorian framförs att man vid ett enskilt verksamhetsställe och hos den myndighet som genomför utprovningen så långt möjligt bör undvika att blanda civil och militär verksamhet. Det erinras också om att det i denna fråga inte är någon skillnad på om det är fråga om inhemska eller utländska oregistrerade luftfartyg eller materiel. Regeringen delar denna uppfattning.

Om det är oklart vilket regelverk som ska tillämpas är det enligt regeringen mest ändamålsenligt att det införs en möjlighet att besluta att bestämmelserna för militär luftfart ska tillämpas på den aktuella utprovningens verksamheten. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör ges ett sådant bemyndigande.

6.8 Befälhavaren och besättningen ombord

6.8.1 Inledning

Luftfartslagen innehåller bestämmelser om befälhavare och besättningen ombord på civila luftfartyg. I 5 kap. finns regler om befälhavare ombord och dennes befogenheter. I 13 kap. finns bestämmelser om bl.a. straffansvar för vissa handlingar som begåtts ombord eller genom besättningens handlande. För militär luftfart har på senare år aktualiserats frågan om vilka regler som ska gälla när det är en s.k. blandad besättning ombord på luftfartyget. Detta kan vara en situation där militära besättningsmedlemmar av olika nationalitet befinner sig ombord på ett svenskt militärt luftfartyg eller då svensk besättning tjänstgör i ett utländskt militärt luftfartyg.

Enligt 14 kap. 2 § luftfartslagen gäller i stort sett hela luftfartslagen även för annan luftfart för statsändamål. Det får som följd att även luftfartsförordningens (2010:770) bestämmelser om befälhavare och tjänsten ombord gäller för annan luftfart för statsändamål. Några förslag till lagändringar rörande annan luftfart för statsändamål bedöms inte vara nödvändiga i detta lagstiftningsärende. I vissa avseenden får Transportstyrelsen meddela föreskrifter eller medge undantag från bestämmelserna. Några sådana föreskrifter har emellertid inte meddelats.

Bestämmelserna i luftfartslagen om befälhavare och besättningen ombord gäller för närvarande inte för militär luftfart. Ett undantag är 5 kap. 8 § luftfartslagen om rapporteringsskyldighet vid olyckshändelser. Detta innebär att inte heller luftfartsförordningens bestämmelser om befälhavare och besättningen ombord gäller för militär luftfart. För militär luftfart finns i dag inte några särskilda bestämmelser om regler vid blandade besättningar. I nästa avsnitt redovisar dock regeringen förslag att göra de flesta bestämmelserna i 5 kap. tillämpliga på militär luftfart.

6.8.2 Besättningen ombord och militär luftfart

Regeringens förslag: Flera av luftfartslagens bestämmelser om befälhavare och besättning samt tjänstgöring ombord ska också bli tillämpliga för militär luftfart. Det gäller bestämmelserna

- att ett luftfartyg ska ha en befälhavare,
- att ägaren eller brukaren ska se till att luftfartyget är bemannat på föreskrivet sätt,
- att befälhavaren har högsta myndigheten ombord,
- att befälhavaren ska övervaka att luftfartyget är luftvärdigt och utrustat, bemannat och lastat på föreskrivet sätt m.m.,
- om upprätthållande av ordningen ombord,
- om åtgärder som ska vidtas när svårare brott begås ombord,
- om rapportering av olyckshändelser, och
- om förbud mot tjänstgöring vid sjukdom, uttröttnings, påverkan av alkohol eller andra medel.

Straffbestämmelserna för flygfylleri och grovt flygfylleri samt för den som inte följer befälhavarens order ska också bli tillämpliga på militär luftfart.

Promemorians förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* har framfört synpunkter på den lagvalsregel som föreslås gälla när utländsk besättning befinner sig i ett svenskt militärt luftfartyg eller när svensk militär befinner sig på ett utländskt militärt luftfartyg. Hovrätten framhåller att det är nödvändigt att överväga hur detta förslag förhåller sig till andra lagvalsregler såsom 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken. *Försvarsmakten* anser att förslaget kan ge upphov till problem beträffande tillsynsansvaret för regelefterlevnad. *Försvarets materielverk* menar att det behöver klargöras om gränsvärdena för flygfylleri påverkas av flyghöjd samt att det inte är klart när sluttidpunkten för ansvar för flygfylleri inträder.

Skälen för regeringens förslag

Befälhavarens befogenheter ombord och ansvar

Av nu gällande lydelse av 14 kap. 1 § luftfartslagen följer att skyldigheten enligt 5 kap. 1 § samma lag att ha en befälhavare ombord på ett luftfartyg inte gäller vid luftfart med svenska militära luftfartyg. Det finns således för närvarande ingen skyldighet enligt lag eller förordning att det ska finnas en befälhavare på luftfartyg i militär luftfart. Försvarsmakten har dock genom Regler för militär luftfart (RML) bestämt att ett militärt luftfartyg ska ha en befälhavare.

Ett av syftena med att det ska finnas en befälhavare är att göra klart vem som har det yttersta ansvaret ombord för luftfartyget och dess framförande. Regeringen anser att det inte finns skäl att undanta militära luftfartyg från detta krav. Det bör därför finnas bestämmelser i lag om befälhavare ombord även på luftfartyg i militär luftfart och bör återfinnas i luftfartslagen.

I och med att det läggs fast att även luftfartyg i militär luftfart ska ha en befälhavare aktualiseras frågan om befälhavarens befogenheter.

Principiellt är det ingen avgörande skillnad mellan civil luftfart, annan luftfart för statsändamål och militär luftfart i detta avseende. Befälhavaren har ansvaret för luftfartyget och han eller hon ska ha de maktbefogenheter som behövs för att kunna uppfylla detta ansvar, såväl före som under en flygning. Regeringen kan därför inte finna några skäl varför en befälhavare på ett militärt luftfartyg inte ska ha samma befogenheter som en befälhavare på ett civilt luftfartyg. Detta innebär att grundbestämmelserna för civil luftfart i denna del bör gälla också för militär luftfart.

Regeringen vill i detta sammanhang peka på de särskilda lydnadsförhållanden som råder inom Försvarmaktens verksamhet och därmed militär luftfart. Det gäller framförallt lydnadsförhållandena inom den operativa respektive taktiska verksamheten. Order om hur ett militärt luftfartyg ska uppträda ges ofta av en taktisk chef genom en flygstridsledare. Det skulle därför kunna ifrågasättas om befälhavaren i ett militärt luftfartyg har, som det sägs i 5 kap. 3 § luftfartslagen, den högsta myndigheten ombord på luftfartyget. Med uttrycket ”högsta myndigheten ombord” avses emellertid utövandet av befogenheter av befälhavaren inför och under flygning samt vid rapportering efter avslutad flygning. Det bör därför, enligt regeringen, inte uppstå någon konflikt mellan de militära lydnadsbestämmelserna och luftfartslagens bestämmelser.

Befälhavaren ansvarar för att luftfartyget är luftvärdigt. Luftfartslagens bestämmelser om detta bör gälla också inom militär luftfart. Detta ansvar innebär att befälhavaren ska övervaka att luftfartyget är luftvärdigt (5 kap. 4 §). Befälhavaren har enligt paragrafens andra stycke, jämfört med 3 kap. 1 § första stycket, också en skyldighet att till ansvarig myndighet anmäla sådant som har betydelse för luftvärdigheten eller miljövårdigheten.

Som en följd av 14 kap. 1 § luftfartslagen gäller inom militär luftfart inte heller befälhavarens rättigheter ombord enligt 5 kap. 5 och 6 §§ luftfartslagen. Bestämmelserna avser i första hand hur befälhavaren får och bör agera när passagerare ombord uppträder på sådant sätt att det utgör en omedelbar fara för flygsäkerheten eller luftfartsskyddet. I militär luftfart har det alltid förekommit att passagerare följt med ombord på luftfartyget. En skillnad nu jämfört med tidigare är dock att det i dag i allt större utsträckning förekommer att passagerare i militära luftfartyg inte tillhör Försvarmaktens personal. Dessa omfattas inte av Försvarmaktens disciplinära system. Det finns enligt regeringens mening ett större behov i dag än tidigare att reglera även dessa frågor för militär luftfart.

Regeringen anser mot den bakgrunden att föreskrifterna i luftfartslagen om rätt för fartygets befälhavare att använda tvång eller våld för att upprätthålla ordningen ombord ska gälla även för en befälhavare på ett militärt luftfartyg.

5 kap. 5 och 6 §§ luftfartslagen innebär i sammanfattning följande. Befälhavaren får vidta de åtgärder som behövs mot den som utgör en omedelbar fara för flygsäkerheten eller luftfartsskyddet. Befälhavaren får använda våld när andra medel inte hjälper. Besättningsmedlemmar ska hjälpa befälhavaren om det behövs, och har då samma rätt som befälhavaren att använda våld. Om ett svårare brott begås ombord ska befälhavaren om möjligt vidta de åtgärder som behövs för utredningen och

som inte kan vänta. Befälhavaren får omhändertaga gärningsmannen så att han eller hon inte avviker. Befälhavaren får också ta föremål som kan ha betydelse för utredningen i förvar. Föremål som kan ha betydelse för utredningen ska överlämnas till behörig svensk eller utländsk myndighet av befälhavaren. Till bestämmelsen i 5 kap. 5 § finns kopplad en bestämmelse i 13 kap. 10 § där det sägs: "Har någon i fall som avses i 5 kap. 5 § brukat större våld än i varje fall är medgivet, ska han eller hon ändå inte dömas till ansvar, om omständigheterna var sådana att han eller hon svårligen kunde besinna sig. Om gärningen anses brottslig, får dömas till lindrigare straff än vad som annars är föreskrivet." Denna jämningsregel ska naturligtvis också gälla för militär luftfart.

I och med att luftfartslagens bestämmelser om befälhavaren och besättningen ombord bör gälla också för militär luftfart behövs viss förordningsreglering i denna sak. Även i dessa avseenden måste beaktas att militär luftfart vanligtvis genomförs av Försvarmakten. Kommande reglering bör i huvudsak överensstämma med reglerna för civil luftfart och annan luftfart för statsändamål, jfr 5 kap. 4 § luftfartsförordningen (2010:770).

Straffansvar

Mot bakgrund av de förslag som regeringen lagt fram om befälhavaren och besättningen ombord bör också till dessa kopplade straffbestämmelser gälla för den militära luftfarten. Det handlar om 13 kap. 4 § 9 och 10 luftfartslagen (2010:500). Detta innebär att den kan straffas som inte följer befälhavarens order vid tjänstgöring ombord på ett flygplan. Samma gäller den passagerare som inte åtlyder vad befälhavaren bestämmer om ordningen ombord.

Luftfartslagen innehåller en bestämmelse, 5 kap. 7 §, om skyldighet för befälhavaren att vidta vissa åtgärder om luftfartyget hamnar i nöd. Denna bestämmelse gäller inte för militär luftfart i dag. I och med den militära luftfartens karaktär och specifika syfte bör denna bestämmelse inte heller i fortsättningen gälla för militär luftfart. Redan i dag gäller 5 kap. 8 § luftfartslagen om rapporteringsskyldighet vid olyckshändelse också för den militära luftfarten. Detta bör gälla även fortsättningsvis.

Onykterhet eller påverkan av andra medel vid tjänstgöring ombord på ett luftfartyg är mycket allvarligt. Det finns enligt regeringens mening ingen anledning att i denna fråga skilja på civil luftfart och militär luftfart. Besättningen ombord på ett svenskt militärt luftfartyg bör därför inte undantas från det straffrättsliga ansvaret vid alkohol- eller annan drogpåverkan. Inte heller bör militär luftfart undantas från bestämmelserna om förbud mot tjänstgöring ombord på grund av sjukdom, uttrötning, påverkan av alkoholhaltiga drycker eller andra medel eller av andra sådana skäl. Bestämmelserna om förbud mot tjänstgöring ombord vid sjukdom m.m. och bestämmelserna om flygfylleri och grovt flygfylleri bör således gälla också för den militära luftfarten, se 5 kap. 9 § och 13 kap. 2 och 3 §§ luftfartslagen.

5 kap. 9 § luftfartslagen gäller även enligt 6 kap. 20 § flygledare, flygtekniker och flygklarare, samt i den mån regeringen föreskriver det, annan personal inom markorganisationen med tjänstgöring som är av betydelse för flygsäkerheten. Enligt 13 kap. 2 och 3 §§ luftfartslagen

gäller ansvarsbestämmelserna avseende flygfylleri och grovt flygfylleri även markpersonal enligt 6 kap. 20 § samma lag. Den nu redovisade regleringen bör gälla även inom militär luftfart.

Det är angeläget att även inom militär luftfart närmare kunna reglera bruk av droger och andra preparat som kan försämra förmågan hos besättningen i ett luftfartyg att bidra till en säker luftfart. Försvarsmakten bör därför efter samråd med Socialstyrelsen få meddela förbud eller liknande föreskrifter för besättningen på ett militärt luftfartyg i fråga om tjänstgöring under påverkan av alkohol eller andra medel. En bestämmelse om detta bör tas in i kommande förordning.

13 kap. luftfartslagen innehåller ett antal ansvarsbestämmelser. I och med den begränsning av luftfartslagens tillämplighet på militär luftfart som följer av 14 kap. 1 § gäller dessa ansvarsbestämmelser inte för militär luftfart. Regeringen har tidigare i detta avsnitt behandlat frågan om flygfylleri.

13 kap. 1 § luftfartslagen avser vårdslöshet i flygtrafik. Det kan ifrågasättas om inte denna ansvarsbestämmelse borde gälla även för militär luftfart. Regeringen konstaterar emellertid att militär luftfart i vissa situationer kan innebära att ett luftfartyg måste manövreras på ett sätt som skulle kunna uppfattas som vårdslöst. Ett exempel är att ett militärt luftfartyg under en övning kan behöva manövrera på mycket låg höjd eller i mycket hög fart. I det militära sammanhanget är detta sätt att framföra luftfartyget inte vårdslöst utan en övning inför en stridssituation.

Om ansvarsbestämmelsen skulle gälla även för militär luftfart skulle vid en bedömning av ett vårdslöst beteende hänsyn tas till att det är fråga om en militär övning eller insats. Ett beteende som skulle vara oacceptabelt inom den civila luftfarten skulle då kunna bedömas som icke oaktamt i militär luftfart. Med anledning av de olika standarder som gäller för dessa olika typer av luftfart och med hänsyn till den militära luftfartens särart gör att regeringen befarar att olika tillämpningsproblem skulle kunna uppstå om ansvarsbestämmelsen omfattade även militär luftfart. Vid en samlad bedömning finner regeringen att luftfartslagens regler om vårdslöshet i flygtrafik inte ska gälla för den militära luftfarten.

Regeringen vill påpeka att eventuellt straffbara handlingar i detta avseende kan beivras genom brottsbalkens (BrB) ansvarsbestämmelser, t.ex allmänfarlig vårdslöshet (13 kap. 6 § BrB) eller, om någon har skadats av flygningen, vållande till kroppsskada (3 kap. 8 § BrB). Vidare bör mindre allvarliga avvikelser kunna hanteras inom ramen för disciplinansvaret enligt föreskrifterna i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Av denna lag framgår att en arbetstagare som inte följer sina tjänsteåligganden får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag. I sammanhanget kan också lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m. vara av betydelse. Den 3 maj 2012 beslutade regeringen att en särskild utredare ska se över bestämmelserna om disciplinansvar inom totalförsvaret (dir. 2012:40).

Regeringen konstaterar med anledning av synpunkten från Försvarets materielverk att provtagning för kontroll av nykterhet i de flesta fall kommer att äga rum på marken. Det får ankomma på de rättstillämpande myndigheterna att från fall till fall pröva frågan om brottslig gärning förelegat eller ej.

I promemorian har föreslagits att det i luftfartslagen ska införas ett lagrum som anger att svenska bestämmelser som regel ska gälla både för utländsk besättning i ett svenskt militärt luftfartyg och i fråga om svensk militär besättning i ett utländskt militärt luftfartyg. Av 2 kap. brottsbalken framgår emellertid att det för brott som begåtts i de aktuella situationerna under vissa förutsättningar ska dömas efter svensk lag och vid svensk domstol oavsett om brottet har begåtts i Sverige eller utomlands. Regeringen anser därför inte att det finns behov av att i luftfartslagen införa en särskild regel om svensk domsrätt för de aktuella situationerna.

6.9 Tillsyn

6.9.1 Tillsyn i allmänhet

I december 2009 – och alltså efter det att arbetsgruppen redovisat sitt arbete – beslutade regeringen skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79). I skrivelsen redovisar regeringen generella bedömningar om hur en tillsynreglering bör vara utformad. Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse. Tillsynen bör utövas av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot. Detta garanterar trovärdighet i tillsynen. I de fall det finns skäl att statliga myndigheter eller kommuner ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständigheten garanteras genom en tydlig åtskillnad av ansvaret för drift och tillsyn inom organisationen. Tillsynen bör i normalfallet finansieras genom avgifter. En tillsynsavgift bör utgå från principen om full kostnadstäckning.

Regeringen vill i denna lagrådsremiss understryka att tillsyn är en viktig del i luftfarten för att tillförsäkra att verksamheten bedrivs på ett säkert sätt. Det är därför angeläget att denna fråga ges ett tydligt lagstöd avseende all luftfart. Utgångspunkten bör vara att samma principer för tillsyn ska gälla inom statsluftfarten som inom den civila luftfarten.

Tillsynen inom statsluftfarten bör vara en självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller krav som följer av bindande föreskrifter och beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse hos den objektansvarige. Tillsyn kan ofta ske i form av verksamhetskontroll. Med verksamhetskontroll avses fortlöpande inspektions- och kontrollverksamheter avseende dels funktionen hos personal, organisation och materiel som förekommer i luftfartssystemet, dels efterlevnaden av bestämmelserna i luftfartsförfattningarna. Tillsynen över flygsäkerheten är till stor del inriktad på kontroll av att den som utövar eller ska utöva viss verksamhet har utvecklat ett eget kvalitetsystem för styrning och uppföljning av verksamheten. De som utövar driften och deras kvalitetssystem är av central betydelse för flygsäkerheten och blir därmed det främsta målet för myndigheternas tillsyn.

Regeringen bör på sedvanligt sätt bemyndigas att bestämma vilken myndighet som ska utöva tillsynen över militär luftfart. Vidare bör

stadgas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i övrigt om tillsyn.

Beträffande annan luftfart för statsändamål gäller redan att Transportstyrelsen är utpekad tillsynsmyndighet i 12 kap. 1 § luftfartsförordningen (2010:770).

6.9.2 Tillsyn av militär luftfart

Regeringens förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över att bestämmelserna i luftfartslagen och med stöd av luftfartslagen meddelade föreskrifter om militär luftfart följs.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Statens haverikommission* avstyrker att Försvarsmakten ska utföra tillsyn av militär luftfart. En aktiv och oberoende tillsynsfunktion är av mycket stor betydelse för säkerheten. När tillsynsfunktionen är den del av organisationen i vilken operatören också ingår, står behov av ökade resurser för tillsynsverksamheten i direkt intressekonflikt med motsvarande behov för den operativa verksamheten. Av Haverikommissionens egna utredningar av samtliga militära olyckor som utretts de senaste fem åren har man funnit att det funnits brister i tillsynen. Statens haverikommission föreslår att tillsynen av all statsluftfart utförs av Transportstyrelsen. Även *Transportstyrelsen* har pekat på vikten av att eftersträva en framtida ansvars- och maktfördelning mellan Försvarsmakten och den militära flygsäkerhetsinspektionen.

Försvarsmakten uppger att myndigheten kommer att se över lämpliga former för hur tillsynen av den militära luftfarten ska kunna genomföras, med avsikten att kravet på långtgående oberoende ska kunna säkras.

Skälen för regeringens förslag: Militär luftfart bedrivs huvudsakligen av Försvarsmakten. Men militär luftfart bedrivs också av Försvarets materielverk och den flyganknutna försvarsindustrin, t.ex. Saab AB, liksom hos civila underhållsverkstäder och vissa leverantörer av luftfartsprodukter.

Tillsyn över militär luftfart är i dag inte reglerad i lag eller förordning. Däremot har Försvarsmakten i Regler för militär luftfart (RML) meddelat föreskrifter om tillsyn. Försvarsmakten utövar tillsyn över militär luftfart genom säkerhetsinspektionen. I säkerhetsinspektionen ingår den militära flygsäkerhetsinspektionen (FLYGI) som svarar för tillsynen av militär luftfart. Chefen för säkerhetsinspektionen är således resursansvarig linjeför detta slag av tillsyn. FLYGI är en sammanhållen flygsäkerhetsenhet inom säkerhetsinspektionen, och leds av Försvarsmaktens flygsäkerhetsinspektör.

FLYGI:s uppgift är att utöva tillsyn över flygsäkerheten, stödja standardiseringen inom den militära luftfarten och ge stöd åt verksamhetsutvecklingen inom Försvarsmakten. Tillsynen innebär inträdeskontroll, funktionstillsyn, avvecklingskontroll samt analys och hantering av förändringar av det militära luftfartssystemet. Funktionstillsyn innefattar verksamhetsuppföljning samt stödande korrekativa åtgärder.

FLYGI gör regelbundna översyner av det militära luftfartssystemet för att se till att säkerhetsnivån utvecklas positivt.

När FLYGI utövar tillsyn som innebär godkännande, omhändertagande eller återkallande av militärt luftfartsdokument och beslutur om ålägganden eller restriktioner för att hävda förutsättningarna i RML, ska flygsäkerhetsinspektören verka självständigt i samband med handläggningen och beslut i det enskilda ärendet.

FLYGI utarbetar de föreskrifter som behövs om säkerheten inom militär luftfart och till denna knuten flygmedicinsk verksamhet m.m. FLYGI ska därvid beakta dels de förutsättningar som anges i överordnade författningar, dels Sveriges åtaganden enligt internationella luftfartsavtal. Inspektionen ska också samråda med andra myndigheter som berörs.

Enligt 15 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten ska det i Försvarsmaktens högkvarter finnas en säkerhetsinspektion. Förutom att det i säkerhetsinspektionen ska ingå representanter för Försvarets materielverk reglerar regeringen inte säkerhetsinspektionen ytterligare. Säkerhetsinspektionen ansvarar för hanteringen av risker för personal, arbetsmiljö och marin yttre miljö vid all verksamhet inom ramen för begreppet verksamhets säkerhet.

Chefen för Försvarsmaktens säkerhetsinspektion har bemyndigats att besluta om föreskrifter för säkerheten inom militär luftfart samt därtill knuten flygmedicinsk verksamhet m.m.

Statens haverikommission har lyft fram de principiella tveksamheter som finns när en myndighet utövar tillsyn över den egna verksamheten. Haverikommissionen har pekat på frågan om Försvarsmaktens tillsyn över militär luftfart. I rapport RM 2007:01 om ett tillbud med ett militärt transportflygplan vid Bromma flygplats i december 2003 ansåg Haverikommissionen att det fanns så allvarliga brister i tillsyn, organisation, ledning, dokumentation, kompetenskrav, flygoperationella hjälpmedel och besättningens agerande att verksamheten hade mycket låg säkerhetsnivå. Haverikommissionen föreslog att Försvarsmakten skulle verka för att tillsynen över den militära luftfarten skulle få en sådan organisatorisk placering och sådana resurser att en oberoende, effektiv tillsyn kunde utövas.

I rapport RM 2008:03 redovisade Statens haverikommission en olycka som inträffade i november 2005 i havet utanför Blekinge. Haverikommissionen bedömde att de grundläggande orsakerna till olyckan var brister i bl.a. tillsynen av militär luftfart och att detta lett till att fastställda flygoperationella procedurer saknades. I rapport RM 2008:04 redovisades olyckan vid Ryd i Småland i september 2007 där två helikoptrar kolliderade och alla fyra besättningsmän omkom. Haverikommissionen ansåg även här att den grundläggande orsaken till olyckan var brister i ledning, styrning och tillsyn av militär luftfart till följd av brister i bl.a. den militära flyginspektionens tillsyn. Haverikommissionen föreslog att det skulle skapas en oberoende tillsynsfunktion och kravbild.

Tillsyn bör enligt regeringen utövas av ett organ som är självständigt från den verksamhet som ska vara föremål för tillsynen. Detta garanterar en trovärdighet i verksamheten. Utgångspunkten är därför att man ska undvika situationer där ett organ utövar tillsyn över den egna verksamheten.

I promemorian har dock framförts att modellen med en tillsynsfunktion inom en statlig myndighet har tillämpats på flera områden. Det gäller tillsyn över järnvägstrafik, sjötrafik och luftfart genom järnvägsinspektionen, sjöfartsinspektionen och luftfartsinspektionen som har varit avdelningar inom sin huvudmyndighet, dvs. dåvarande Banverket, Sjöfartsverket respektive Luftfartsverket/Luftfartsstyrelsen. Inspektionerna har i sitt tillsynsutövande varit fristående från huvudmyndigheten. Systemet har i stort fungerat väl, men numera har tillsynsfunktionerna på transportområdet samlats hos Transportstyrelsen.

Trots att principiella invändningar kan resas, vilket *Statens haverikommission* och *Transportstyrelsen* gjort i sina remissvar, anser regeringen att det likväl är mest ändamålsenligt att Försvarsmakten svarar för tillsynen över militär luftfart. Regeringen konstaterar att kompetensen när det gäller det militära luftfartssystemet är begränsad till en mindre grupp personer, och att det är angeläget att tillsynspersonalen kan kontinuerligt upprätthålla nödvändig kompetens rörande den militära luftfarten för att kunna utöva den tillsyn som behövs. Till detta kommer att Försvarsmakten är den enda myndigheten som ska ha förmåga att kunna genomföra väpnad strid. Särskilda krav ställs på dem som utövar tillsyn över en verksamhet som ska ha den förmågan. Det är också viktigt att tillsynsfunktionen på ett smidigt sätt kan rekrytera kompetent personal.

Regeringen anser sammanfattningsvis att huvuddragen av den av Försvarsmakten redan etablerade formen för tillsyn över militär luftfart bör tillämpas även fortsättningsvis eftersom kompetensen och kunnandet om den särskilda verksamhet som innefattas i militär luftfart finns huvudsakligen inom Försvarsmakten.

När det gäller frågan om att göra tillsynsfunktionen mer självständig gör regeringen följande bedömning. För att ett system där Försvarsmakten utövar tillsyn över den egna verksamheten ska vara effektivt och trovärdigt är det avgörande att tillsynsfunktionens oberoende garanteras. Driftansvar och tillsynsansvar bör därför vara tydligt åtskilda inom organisationen. Den närmare regleringen av detta kan ske i förordningsform.

I propositionen *Försvarsmaktens grundorganisation* (prop. 2004/05:43, s. 63 ff) framförde regeringen bl.a. att den roll chefen för säkerhetsinspektionen har inom Försvarsmakten borde stärkas genom att Försvarsmaktens instruktion ändrades. Chefen för säkerhetsinspektionen borde, enligt regeringen i propositionen, ges möjlighet att i principiellt viktiga säkerhetsfrågor vända sig direkt till regeringen. Vidare borde det vara regeringen som beslutar om placering av chefen för säkerhetsinspektionen efter anmälan från Försvarsmakten.

Arbetsgruppen har i sin promemoria konstaterat att den inriktning som regeringen redovisade i prop. 2004/05:43 inte har genomförts, utom vad avser beslut om placering av chef för säkerhetsinspektionen.

Regeringen avser att uppdra åt Försvarsmakten att lämna förslag om hur tillsynen över militär luftfart bör organiseras inom Försvarsmakten.

6.9.3 Tillsyn av annan luftfart för statsändamål

Regeringens bedömning: Transportstyrelsen utövar redan i dag tillsyn av annan luftfart för statsändamål. Detta bör gälla även fortsättningsvis.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Har inte kommenterat detta närmare.

Skälen för regeringens bedömning: Det är en självklarhet att även annan luftfart för statsändamål ska stå under tillsyn. Detta gäller redan i dag genom att Transportstyrelsen är utpekad tillsynsmyndighet i 12 kap. 1 § luftfartsförordningen (2010:770). Någon ändring föreslås inte.

6.9.4 Utövande av tillsyn

Regeringens förslag: Bestämmelser som motsvarar dem som gäller för tillsyn av civil luftfart införs för statsluftfarten. Den som utövar tillsynen ska få de uppgifter som behövs för tillsynen och ges omedelbart tillträde till luftfartyg, flygplatser, anläggningar, lokaler och andra objekt, med undantag för bostäder.

Promemorians förslag: Överensstämmer i stort med regeringens. I förhållande till promemorians lagförslag har texten justerats redaktionellt.

Remissinstanserna: *Kustbevakningen* menar att bestämmelsen om tillsynsmyndighetens tillträdesrätt inte är helt invändningsfri, med hänsyn taget till bestämmelser om säkerhetsskydd och sekretess. *Kustbevakningen* har dock bedömt att bestämmelsen knappast antas medföra praktiska problem såvitt avser *Kustbevakningsflygets* verksamhet varför myndigheten inte framför några invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: En viktig del för att kunna utöva en effektiv tillsyn är att tillsynsmyndigheten har möjlighet till tillträde till lokaler m.m. och tillgång till material. I 12 kap. 1 och 3 §§ luftfartslagen finns bestämmelser om tillsyn av civil luftfart. Inte heller i detta avseende bör det enligt regeringens mening vara någon skillnad mellan olika former av luftfart. Samma regler bör gälla. I luftfartslagen bör därför stadgas att tillsynsmyndigheterna inom statsluftfarten har rätt att på begäran få de uppgifter samt omedelbart tillträde till luftfartyg, flygplatser, anläggningar, lokaler och andra objekt, som behövs för tillsynen enligt luftfartslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Tillträdesrätten ska dock inte omfatta bostäder. I förhållande till promemorians förslag har paragrafen justerats redaktionellt.

Frågor om sekretess vid inspektion och kontroll behandlas nedan i avsnitt 6.9.6.

6.9.5 Finansiering av tillsyn

Regeringens förslag: Tillsynen inom statsluftfarten ska vara avgiftsfinansierad.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Ekonomistyrningsverket* har erinrat om den svenska principen att offentligrättsliga avgifter inte ska disponeras av myndigheten själv utan tillföras statskassan. Därefter ska myndigheten få anslag för finansieringen av sin verksamhet. *Kustbevakningen* har invändningar mot att tillsynen ska vara avgiftsfinansierad mellan myndigheter, och skulle den föreslagna ordningen genomföras krävs det att storleken på anslagen justeras. *Transportstyrelsen* ser positivt på att tillsynen avgiftsfinansieras.

Skälen för regeringens förslag: Huvudprincipen inom allt fler samhällsområden är att kostnaderna för tillsyn ska belasta den hos vilken tillsyn utförs, dvs. verksamhetsutövaren. Den som orsakar det allmänna en kostnad ska också betala för den. Denna princip tillämpas i den nya luftfartslagen.

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet för civil luftfart och annan luftfart för statsändamål och Försvarsmakten för militär luftfart. Tillsynsobjekten inom annan luftfart för statsändamål är statlig verksamhet (framför allt den verksamhet som bedrivs av polisen och Kustbevakningen). Inom militär luftfart utgör både statlig verksamhet (Försvarsmakten och Försvarets materielverk) och privat verksamhet (viss försvarsindustri med bl.a. Saab AB) tillsynsobjekt.

För att åstadkomma ett enkelt och transparent tillsynssystem anser regeringen att samma finansieringsform bör gälla för all tillsyn inom statsluftfarten. Visserligen kommer detta att innebära att Transportstyrelsens och Försvarsmaktens tillsyn av statlig verksamhet blir avgiftsbelagd, vilket kan leda till en ökad internt statlig administration. Regeringen anser emellertid att värdet av en enhetlig finansieringsform väger tyngre. I luftfartslagen bör därför bestämmas att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgift för tillsyn enligt luftfartslagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Regeringen har redan angivit denna inriktning genom att i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen föreskriva att Transportstyrelsens luftfartsrelaterade verksamhet ska vara avgiftsfinansierad. Möjligheten att ta ut avgifter för tillsynen ska således också gälla tillsyn hos de statliga myndigheter som bedriver annan luftfart för statsändamål.

Regeringen anser även att Försvarsmakten ska ha möjlighet att ta ut avgift för sin tillsyn. Myndigheten utövar tillsyn hos bl.a. Försvarets materielverk och viss försvarsindustri, främst Saab AB. När Försvarsmakten utövar tillsyn hos dessa verksamhetsutövare bör myndigheten således kunna ta ut en avgift.

Rätten att besluta om avgifternas storlek i förhållande till ekonomiskt mål samt om myndigheterna ska få disponera avgifterna eller inte kommer att prövas av regeringen i ett senare skede.

6.9.6 Sekretess vid inspektion och kontroll

Regeringens bedömning: Offentlighets- och sekretessförordningen bör kompletteras så att sekretess gäller vid Försvarmaktens tillståndsgivning och tillsyn enligt luftfartslagen hos en enskild.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Har inte kommenterat detta närmare.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund

Vid den tillsyn som kommer att utövas av Försvarmakten och Transportstyrelsen av statsluftfarten kan uppgifter om affärs- och driftförhållanden hos en enskild komma att uppenbaras för tillsynsmyndigheten. Den som är föremål för sådan tillsyn kommer till följd av föreskriften i 14 kap. 9 § förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500) i denna lagrådsremiss dessutom att ha en uppgiftsskyldighet gentemot den som utövar tillsynen. De två myndigheterna kommer även att svara för viss tillståndsgivning inom ramen för sina ansvarsområden. Det är angeläget att uppgifter om enskilds affärs- och driftförhållanden som kommer myndigheterna till del vid utövandet av de nämnda befogenheterna får ett tillräckligt skydd hos tillsynsmyndigheten.

I 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskilds affärs- och driftförhållanden. Den verksamhet som Försvarmakten respektive Transportstyrelsen bedriver får anses vara sådan som beskrivs i 30 kap. 23 §, dvs. tillståndsgivning och tillsyn med avseende på transportverksamhet. För att sekretess ska gälla enligt paragrafen krävs att regeringen har beslutat att paragrafen ska tillämpas i viss verksamhet. Regeringen har i 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) och dess bilaga meddelat föreskrifter om tillämpningen av lagparagrafen. Av punkt 17 i bilagan till förordningen framgår att 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen gäller i fråga om tillståndsgivning och tillsyn som handhas av Transportstyrelsen. I bilagan till förordningen är däremot Försvarmakten inte angiven. Detta innebär att sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen inte gäller hos Försvarmakten för uppgifter som har uppenbarats vid tillståndsgivning och tillsyn.

6.10 Överklagande

Regeringens förslag: En förvaltningsmyndighets beslut i frågor enligt luftfartslagen och som gäller militär luftfart ska kunna överklagas hos regeringen. En förvaltningsmyndighets beslut enligt luftfartslagen och som gäller annan luftfart för statsändamål ska liksom hittills kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslogs att beslut som riktades till en myndighet

skulle överklagas till regeringen, och beslut som riktades till enskilda skulle överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Remissinstanserna: Har inte närmare kommenterat detta.

Skälen för regeringens förslag: I dag finns det regler om hur beslut som gäller annan luftfart för statsändamål ska överklagas. Där gäller samma regler som dem som gäller för civil luftfart, dvs. besluten överklagas till allmän förvaltningsdomstol. För militär luftfart saknas i dag en reglering i luftfartslagen.

Med hänsyn till den speciella verksamhet som den militära luftfarten utgör anser regeringen att beslut enligt 14 kap. luftfartslagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel och som gäller militär luftfart ska överklagas till regeringen. I de fall där Flyginspektionen vid Försvarmakten meddelar beslut gentemot exempelvis en tillverkare av militära luftfartyg ska även dessa överklagas till regeringen. Detta gäller oavsett om luftfartygen tillverkas för det svenska försvarets räkning eller för främmande makt. Syftet med denna föreslagna ordning är att motverka att det uppkommer olika praxis i snarlika fall. Antalet fall som kan komma att överklagas bedöms ändå i dagsläget bli ytterst få.

Överklaganden av beslut som gäller militär luftfart bör regleras i lag.

Genom gällande lagreglering gäller bestämmelserna om överklagande i 12 kap. luftfartslagen (2010:500) för annan luftfart för statsändamål. I promemorian redovisas inga närmare överväganden, eller några uppgifter om att dagens ordning är olämplig eller på annat sätt innehåller element som skulle motivera en nyordning. Regeringen väljer därför att behålla gällande ordning såvitt gäller annan luftfart för statsändamål. Prövnings-tillstånd bör också fortsättningsvis krävas vid överklagande till kammarrätten.

För alla slag av statsluftfart bör gälla att beslut ska gälla omedelbart om inte annat anges i beslutet, vilket är vad som gäller för civil luftfart enligt 12 kap. 6 §.

7 Konsekvensbeskrivning

Lagrådsremissens förslag innebär att det blir en samlad reglering av statsluftfarten. Flera områden inom annan luftfart för statsändamål som i dag inte är reglerade blir nu reglerade. På samma sätt ges militär luftfart en grundläggande författningsreglering. Förslagen innebär en omfattande delegering av föreskriftsrätt till Försvarmakten och Transportstyrelsen.

Förslagen innebär att tidigare tveksamheter om bl.a. gränsdragningen mellan civil luftfart och annan luftfart för statsändamål klaras ut. Det gäller också dagens oklarheter mellan annan luftfart för statsändamål och militär luftfart. Den internationella samverkan inom statsluftfart blir författningsreglerad. Nytt i förhållande till regleringen i dag är regleringen av tillsyn samt tillståndsfrågor inom militär luftfart.

Genom förslagen får Försvarmaktens, polisens och Kustbevakningens flygverksamhet, liksom utländsk statsluftfarts flygverksamhet i Sverige, en tydlig författningsmässig grund.

I och med att förslagen rör statsluftfarten har de i princip inte någon nämnvärd betydelse för kostnader eller intäkter hos staten, kommunerna, landstingen, företag eller andra enskilda. Att det lagfästs ett tillståndskrav för att omfattas av det militära luftfartssystemet innebär i sak ingen förändring jämfört med i dag eftersom Försvarmaktens föreskrifter redan föreskriver en tillståndsplikt. Dock kommer Försvarmakten i fortsättningen att kunna ta ut avgift för ett tillstånd.

En annan förändring vad gäller kostnader m.m. är tillsynen. Förslaget innebär att tillsynsmyndigheten ska få ta ut avgift för tillsyn. Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen kommer således även i fortsättningen att få betala för den tillsyn Transportstyrelsen genomför inom annan luftfart för statsändamål. Inom militär luftfart kommer Försvarmakten att ta ut en avgift för tillsyn hos Försvarets materielverk, den flyganknutna flygindustrin, främst Saab AB, och hos vissa underhållsverkstäder m.m. inom militär luftfart.

Den generella inriktningen i samhället i dag är att verksamhetsutövaren ska svara för de kostnader verksamheten föranleder. Detta gäller också kostnaderna för tillsyn. Det är därför helt i linje med samhällsutvecklingen i övrigt att verksamhetsutövarna inom statsluftfarten svarar för tillsynskostnaderna.

Tillstånds- och tillsynsavgifterna bedöms bli måttliga. För de statliga verksamhetsutövarna – bl.a. Försvarets materielverk, polisen och Kustbevakningen – ska kostnaderna för ev. tillstånd och för tillsynen ses som en naturlig del i verksamheten och därmed inrymmas i tilldelad ekonomisk ram. Inte heller för företagen bedöms avgifterna bli annat än måttliga.

Rätten att besluta om avgifternas storlek i förhållande till ekonomiskt mål samt om myndigheterna ska få disponera avgifterna eller inte kommer att prövas av regeringen i ett senare skede.

Lagrådsremissens förslag innebär också att Försvarmakten och Transportstyrelsen i vissa fall ska kunna överlämna en förvaltningsuppgift åt annan. Detta kan i och för sig leda till kostnader för den som tar emot uppgiften. Frågor om överlämnande av en förvaltningsuppgift och konsekvenserna av detta ska lösas mellan parterna på civilrättslig väg.

Kommuner och landsting berörs inte av förslagen varken ekonomiskt eller verksamhetsmässigt. Förslagen har inte heller någon betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Förslagen gäller statligt administrativ verksamhet. De har inte annan betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet än att vissa förhållanden som redan är, eller kommer att bli, kriminaliserade inom civil luftfart blir så även inom statsluftfarten. Förslagen har ingen betydelse för sysselsättningen eller offentlig service, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga, eller villkor i övrigt i förhållande till större företags villkor. Förslagen har heller inte någon betydelse för jämställdheten mellan män och kvinnor eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Inte heller har förslagen någon betydelse för miljön.

8 Författningskommentar

14 kap. Militär luftfart och annan luftfart för statsändamål

Definitioner

1 §

I denna lag betyder

1. *statsluftfart*: militär luftfart och annan luftfart för statsändamål,
2. *militär luftfart*: all verksamhet inom det militära luftfartssystemet,
3. *militära luftfartssystemet*: ett luftfartssystem för militär verksamhet som innefattar system för flygdrift, flygplatser och flygbaser samt för lufterum,
4. *annan luftfart för statsändamål*: luftfart för statsändamål som inte är militär luftfart och som inte används för affärsdrift.

Paragrafen är ny. I paragrafen ges de grundläggande definitionerna inom statsluftfarten.

I *första punkten* klargörs att det finns två slag av statsluftfart; dels militär luftfart, dels annan luftfart för statsändamål. Utmärkande för statsluftfart är att det är luftfart som utförs för ett statsändamål. Det ska alltså vara fråga om ett ändamål som staten ansvarar för.

Av *andra punkten* framgår att med militär luftfart avses all verksamhet inom det militära luftfartssystemet. Det innebär att all flygning m.m. som utförs för ett militärt ändamål och även den luftfart som behövs för luftfartsrelaterade tjänster utgör militär luftfart. I begreppet ingår förutom Försvarmaktens egen verksamhet, verksamhet som bedrivs inom Försvarets materielverk och viss försvarsindustri samt verksamhet hos vissa civila underhållsverkstäder och leverantörer av luftfartsprodukter både inom och utom Sverige. Militär luftfart kan således bedrivas även av ett företag.

I *tredje punkten* anges att med det militära luftfartssystemet menas ett luftfartssystem för militär verksamhet som innefattar system för flygdrift, flygplatser och flygbaser samt för lufterum. Punkten innebär ett tydliggörande av definitionen militär luftfart genom att peka ut de delsystem som ingår i det militära luftfartssystemet.

Den *fjärde punkten* anger att med annan luftfart för statsändamål avses den statsluftfart som inte är militär luftfart och som inte används för affärsdrift. Det gäller främst luftfart som bedrivs av polisen och Kustbevakningen. Definitionen av annan luftfart för statsändamål motsvarar vad som gäller i dag enligt 14 kap. 2 § luftfartslagen (2010:500). Polisens och Kustbevakningens respektive verksamhet är typiska exempel på verksamheter som inte kan vara kommersiella. Se även avsnitt 6.1.

Militär luftfart

2 §

För militär luftfart gäller endast bestämmelserna i

1. 5 kap. 1–6 samt 8 och 9 §§ om luftfartygs befälhavare och besättning samt tjänstgöring ombord,
2. 6 kap. 13, 19 och 20 §§ om flygtrafiktjänst,
3. 8 kap. 3 § om transport av visst gods,
4. 9 kap. 6 § om jämkning av ersättning,

5. 10 kap. 2 § första och tredje styckena och 7 § om bärgning och undersökning av olyckor och tillbud,

6. 12 kap. 8 § första stycket om rätt att meddela föreskrifter och 9 § om krig eller krigsfara samt

7. 13 kap. 2 och 3 §§, 4 § första stycket 9 och 10 samt 10 § om vissa straffbestämmelser.

Regeringen meddelar föreskrifter om till vilken myndighet en anmälan enligt 5 kap. 4 § andra stycket ska göras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i övrigt, eller i ett enskilt fall besluta, om militär luftfart i de ämnen som anges i denna lag och som inte måste meddelas i lag.

Paragrafen motsvarar delvis 14 kap. 1 § luftfartslagen, nämligen när det gäller bestämmelserna om rapporteringsskyldighet vid olyckshändelse, flygtrafiktjänst och flygledare, jämkning av skadestånd i vissa fall samt bärgarlön och undersökning av olyckor. I övrigt är paragrafen ny. Liksom i dag är utgångspunkten att bestämmelserna för civil luftfart inte ska gälla för militär luftfart, utom i vissa särskilt angivna delar.

I *första stycket* klargörs vilka delar av luftfartslagen som ska gälla även för militär luftfart. Det gäller följande frågor.

– Befälhavarens befogenheter, besättningen ombord och tjänstgöring vid sjukdom eller påverkan av alkohol eller andra medel,

– Flygtrafiktjänst och flygledare, m.m.,

– Transport av visst gods,

– Jämkning vid skada,

– Vissa bestämmelser om bärgning och undersökning av olyckor,

– Bemyndigande att meddela föreskrifter som gäller skydd för liv m.m. och vid krig eller krigsfara, samt

– Ansvarsbestämmelser om flygfylleri, grovt flygfylleri, skyldighet att följa befälhavarens order samt sjukdom m.m. som hinder för tjänstgöring ombord, samt beaktande av förmildrande omständigheter vid våldsutövning.

Luftfartygets befälhavare och besättning samt tjänstgöring ombord

Genom hänvisningarna till 5 kap. 1–6 samt 8–9 §§ luftfartslagen blir de bestämmelser om bl.a. befälhavare och besättning som gäller luftfarten i övrigt också gällande inom militär luftfart. Befälhavaren på ett militärt luftfartyg har således ansvaret för luftfartyget och han eller hon har de maktbefogenheter som behövs för att kunna uppfylla detta ansvar. Det gäller såväl före som under en flygning. Befälhavaren ansvarar bl.a. för säkerheten ombord och får använda våld eller tvång för att avvärja faror som hotar denna säkerhet. Detta gäller i första hand ordningen hos eventuella passagerare ombord.

I 5 kap. 9 § luftfartslagen slås fast att den som på grund av sjukdom, uttrötning, påverkan av alkoholhaltiga drycker eller andra medel eller av andra sådana skäl inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt, inte får tjänstgöra ombord. Denna bestämmelse ska vara tillämplig också inom militär luftfart. Det saknas skäl varför man inom militär luftfart skulle medge t.ex. flygning under alkoholpåverkan. 6 kap. 20 § luftfartslagen innebär att bestämmelserna i 5 kap. 9 § också ska gälla flygledare och flygtekniker samt den övriga personal i markorganisationen som

regeringen bestämmer. Även dessa förhållanden ska således gälla också inom militär luftfart.

Se även avsnitt 6.8.2 i frågor om befälhavare och besättningen ombord.

Flygtrafiktjänst och flygledare

Frågor om flygtrafiktjänst och flygledare m.m. regleras i 6 kap. 13 och 19 §§ luftfartslagen. I 6 kap. 13 § första stycket anges att det ska finnas flygtrafiktjänst för att trygga och underlätta luftfarten. I paragrafens andra stycke anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om flygtrafiktjänsten. 6 kap. 19 § reglerar tjänstgöring som flygledare. I Sverige tillämpas sedan lång tid ett system med integrerad flygtrafikledning. Det är huvudsakligen Luftfartsverket som svarar för flygtrafikledning. Se även avsnitt 6.5.4.

Transport av visst gods

8 kap. 3 § luftfartslagen stadgar att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer av hänsyn till flygsäkerheten eller luftfartsskyddet får förbjuda transport med luftfartyg av visst gods eller föreskriva villkor för sådan transport. I paragrafens andra och tredje stycken erinras om lagen (1992:1300) om krigsmateriel och lagen (2006:263) om transport av farligt gods. Hänvisningen till 8 kap. 3 § innebär att regeringen kan förbjuda viss transport inom militär luftfart eller föreskriva villkor för sådan transport eller bemyndiga en myndighet att göra detta. Se även avsnitt 6.4.1.

Jämkning vid skada

Att 9 kap. 6 § luftfartslagen ska tillämpas också inom militär luftfart innebär att bestämmelserna om jämkning av ersättning vid skada gäller också inom militär luftfart. Detta är ingen förändring mot vad som gäller i dag. Se även avsnitt 6.4.1.

Vissa bestämmelser om bärgning samt undersökning av olyckor och tillbud

Inte heller i denna del är det några förändringar i förhållande till gällande rätt. Detta innebär att bestämmelserna i 10 kap. 2 § första och tredje styckena samt 7 § luftfartslagen ska tillämpas även inom militär luftfart. 2 § reglerar frågor om bärgning. 7 § anger att bestämmelser om undersökning från säkerhetssynpunkt av luftfartsolyckor och tillbud till sådana olyckor finns i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor. Se även avsnitt 6.4.1.

Vissa bemyndiganden

12 kap. 8 § första stycket luftfartslagen innebär ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i de avseenden som behandlas i luftfartslagen meddela ytterligare föreskrifter som gäller skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller trafik. Bestämmelsen gäller inom civil luftfart och annan luftfart för statsändamål. Den är av en sådan karaktär att den bör gälla även inom militär luftfart. 12 kap. 9 § luftfartslagen innebär ett bemyndigande för rege-

ringen att i händelse av krig eller krigsfara föreskriva eller i ett enskilt fall besluta om undantag från bestämmelserna i luftfartslagen, från föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och från andra lagar och författningar som avser luftfarten. Regeringen får enligt bestämmelsen också meddela de föreskrifter som behövs. Även denna bestämmelse är av en sådan karaktär att den bör gälla också militär luftfart. Se även avsnitt 6.4.1.

Ansvarsbestämmelser

I *första stycket 7*, som är en ny bestämmelse, anges att vissa ansvarsbestämmelser i luftfartslagen ska gälla också inom militär luftfart. Det är 13 kap. 2 och 3 §§ luftfartslagen om flygfylleri och grovt flygfylleri. Det är också 13 kap. 4 § första stycket 9 och 10 luftfartslagen. Punkt 9 gäller underlåtenhet att följa befälhavarens order vid tjänstgöring ombord medan punkt 10 gäller passagerare som inte åttlyder vad befälhavaren bestämmer om ordningen ombord. I 13 kap. 10 § finns en jämkningsregel för det fall att någon brukat större våld än vad som i varje fall är medgivet i samband med upprätthållande av ordning ombord enligt 5 kap. 5 §. Det blir också ansvarsbestämmelserna för militär luftfart som kommer att bli tillämpliga för ett civilt luftfartyg för vilket det fattats ett beslut enligt 14 kap. 13 § luftfartslagen om att det för viss verksamhet ska följa de bestämmelser som gäller för militär luftfart.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny och innebär förtydliganden av vissa delar i paragrafens första stycke. Sålunda stadgas i det andra stycket att vid tillämpningen enligt första stycket av 5 kap. 4 § andra stycket luftfartslagen om skyldighet att anmäla förhållanden som rör luftvärdigheten ska anmälan göras till den myndighet som regeringen bestämmer.

I *tredje stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i övrigt, eller i ett enskilt fall besluta, om militär luftfart i de ämnen som anges i luftfartslagen och som inte måste meddelas i lag. Stycket motsvarar i huvudsak gällande lydelse av 14 kap. 1 § andra stycket luftfartslagen. Bestämmelsen har anpassats redaktionellt med anledning av definitionerna i 14 kap. 1 § i det nu aktuella lagförslaget. Se även avsnitt 6.4.1 och 6.8.2.

3 §

För att få bedriva verksamhet inom det militära luftfartssystemet krävs tillstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om tillstånd och om avgifter för tillståndsgivning samt får meddela föreskrifter i dessa avseenden.

Regeringen meddelar föreskrifter om att en statlig myndighet ska bedriva militär luftfart.

Paragrafen är ny.

Paragrafen är allmänt hållen för att omfatta all verksamhet inom det militära luftfartssystemet. Vad som ingår i det militära luftfartssystemet anges i definitionen i 14 kap. 1 § det nu aktuella lagförslaget.

I *första stycket* slås fast att det krävs tillstånd för verksamhet inom det militära luftfartssystemet. Det är regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, som beslutar om tillstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar också om avgifter för

tillståndsgivningen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om tillstånd och avgifter för tillstånd. Föreskrifterna kan gälla t.ex. tillstånd för olika slag av verksamheter och de krav som ska vara uppfyllda för att få ett tillstånd. Det är regeringen eller tillståndsmyndigheten som bestämmer storleken på avgifter för tillstånd.

Av *andra stycket* framgår att regeringen meddelar föreskrifter om att en statlig myndighet ska bedriva militär luftfart. Regeringen kan således föreskriva att t.ex. Forsvarsmakten ska bedriva militär luftfart.

Frågor om tillstånd behandlas i avsnitt 6.4.1.

4 §

Om den som har ett tillstånd inom det militära luftfartssystemet i väsentlig grad åsidosätter föreskrifterna för verksamheten, ska tillståndet återkallas av den myndighet som har meddelat det. Ett tillstånd ska också återkallas, om det måste antas att innehavaren inte kan upprätthålla verksamheten. Om det är tillräckligt för att upprätthålla flygsäkerheten, får ett tillstånd, i stället för att återkallas, begränsas till att gälla viss del av det militära luftfartssystemet eller till att gälla under vissa förutsättningar.

Ett tillstånd ska återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan, om det på sannolika skäl kan antas att tillståndet kommer att återkallas slutligt.

Om det på sannolika skäl kan antas att tillståndet kommer att begränsas slutligt, får det begränsas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande.

Den som har ett tillstånd ska anmäla om något inträffar som medför att kraven för utfärdande av tillstånd inte längre är uppfyllda.

Paragrafen är ny.

För civil luftfart finns motsvarande bestämmelser bl.a. i 7 kap. 6 och 7 §§ luftfartslagen. Som ett klargörande kan nämnas att en anmälan enligt *fjärde stycket* normalt ska göras till den som lämnat tillståndet, om inte annat anges i beslutet.

Se också avsnitt 6.4.1.

5 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk militär luftfarts övningar i Sverige.

Paragrafen är ny.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om utländsk militär luftfarts övningar i Sverige. Bemyndigandet innefattar även rätt att besluta i ett enskilt fall.

I 14 kap. 12 § det nu aktuella lagförslaget bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i fråga om tillträde till svenskt område för utländsk statsluftfart. Sådana tillämpningsbestämmelser finns i tillträdesförordningen (1992:118). Dessa bestämmelser gäller emellertid endast själva tillträdet till svenskt område, även om tillträdesförordningen också innehåller en anvisning om utländsk statsluftfarts framförande i Sverige.

Genom bestämmelsen i 5 § tydliggörs att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om utländsk militär luftfarts övningsverksamhet i Sverige. Bemyndigandet är föranlett av

behovet av att med flexibilitet kunna fatta beslut inom försvarets område vid internationell samverkan för olika slag av utländsk militär flygövningsverksamhet i Sverige. Det gäller övning inför en gemensam militär insats under t.ex. EU:s ledning, eller övning inom ramen för säkerhetsfrämjande verksamhet t.ex. Partnerskap för Fred, eller verksamhet inom ramen för internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet s.k. ITÖ. Se vidare avsnitt 6.6.3.

Annan luftfart för statsändamål

6 §

För annan luftfart för statsändamål gäller bestämmelserna i denna lag utom

1. 7 kap. om tillstånd att bedriva luftfart,
2. 9 kap. 2–5 §§ om ansvar för skador genom luftfart,
3. 10 kap. 3–6 §§ om luftpanträtt,
4. 11 kap. 4 § om avgifter och andra ersättningar för förrättningar,
5. 12 kap. 1 och 4–7 §§ om tillsyn och överklagande, samt
6. 14 kap. 2–5 §§ om militär luftfart.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om sådan luftfart som anges i första stycket. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även i ett enskilt fall besluta om undantag från bestämmelserna i 1–6 och 8 kap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om utländsk luftfart som samverkar med svensk annan luftfart för statsändamål.

I paragrafen ges de grundläggande bestämmelserna om annan luftfart för statsändamål.

Första stycket motsvarar i sina huvuddrag 14 kap. 2 § luftfartslagen. Det innebär att luftfartslagen ska tillämpas också på annan luftfart för statsändamål. Det gäller dock inte följande områden.

- 7 kap. om tillstånd att bedriva luftfart,
- 9 kap. 2–5 §§ om ansvar för skador genom luftfart,
- 10 kap. 3–6 §§ om luftpanträtt,
- 11 kap. 4 § om avgifter,
- 12 kap. 1, 4–7 §§ om tillsyn, överklagande och vissa tillstånd, samt
- 14 kap. 2–5 §§ om militär luftfart, enligt det nu aktuella lagförslaget.

Nytt jämfört med nuvarande reglering är att det läggs fast att vissa bestämmelser som hittills kan ha uppfattats helt eller delvis gälla även annan luftfart för statsändamål i fortsättningen inte ska göra det. Det gäller tillstånd att bedriva luftfart och vissa bestämmelser om ansvaret för skador genom luftfart. De oklarheter i tillämpningen som råder i dagsläget undanröjs därmed. De undantagna ämnesområdena kommenteras i avsnitt 6.4.2.

I *andra stycket* bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om annan luftfart för statsändamål. Vidare får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i ett enskilt fall besluta om undantag från bestämmelserna i 1–6 och 8 kap. luftfartslagen. Bestämmelsen överensstämmer i huvudsak med den reglering och tillämpning som finns i dag, varvid hänsyn tagits till att 7 kap. luftfartslagen inte ska gälla för annan luftfart för statsändamål. Stycket har omarbetats redaktionellt i

förhållande till promemorians förslag för att tydliggöra innehållet. Se också avsnitt 6.4.2.

Det *tredje stycket* är nytt. Genom bestämmelsen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk luftfart som samverkar med svensk annan luftfart för statsändamål. I och med den ökande internationella samverkan inom annan luftfart för statsändamål är det angeläget att beslut kan fattas även i det enskilda fallet när det gäller samverkan med utländsk annan luftfart för statsändamål. Det kan gälla t.ex. tillstånd för utländsk statsluftfart till lågflygning och att fälla utrustning i samband med miljöövervakning eller räddningstjänst. Se också avsnitt 6.6.4.

Gemensamma bestämmelser för militär luftfart och annan luftfart för statsändamål

Tillsyn

7 §

Den eller de myndigheter som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att bestämmelserna om militär luftfart och annan luftfart för statsändamål i denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter följs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i övrigt om tillsyn.

Paragrafen är ny.

I *första stycket* slås fast att tillsynen över att bestämmelserna i denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter följs ska utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer. I förhållande till promemorians förslag har orden ”om militär luftfart och annan luftfart för statsändamål” lagts till för att undanröja eventuella tvivel om tillsynsbestämmelserna gäller alla former av statsluftfart eller inte. I paragrafens *andra stycke* bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i övrigt om tillsyn. Härigenom ges tillsynsmyndigheterna de befogenheter som behövs för att tillsynen ska kunna utövas på ett rationellt och effektivt sätt. Se också avsnitt 6.9.

8 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för tillsyn enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen är ny.

Utgångspunkten är att tillsynsverksamheten ska vara avgiftsbelagd. I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgift för tillsyn enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den. Detta ska gälla all statsluftfart. Det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som bestämmer avgiftens storlek. Se avsnitt 6.9.5.

9 §

Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de uppgifter som behövs för tillsynen enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, samt, om det behövs för tillsynen, omedelbart få tillträde till luftfartyg, flygplatser, anläggningar, lokaler och andra objekt. Denna tillträdesrätt omfattar inte bostäder.

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen överensstämmer i huvudsak med motsvarande bestämmelse för civil luftfart, se 12 kap. 1 § tredje stycket och 3 § luftfartslagen. På detta sätt regleras hela luftfarten på ett likformigt sätt när det gäller tillsynsmyndighetens befogenheter. Se också avsnitt 6.9.4.

Överlämnande av förvaltningsuppgift

10 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en myndighet som avses i 14 kap. 2 eller 6 § får överlämna en förvaltningsuppgift, som ansluter till regeringens eller myndighetens föreskrifter, till någon annan även om uppgiften innefattar myndighetsutövning.

Bestämmelsen gäller i dag för annan luftfart för statsändamål enligt 12 kap. 8 § andra stycket jämfört med 14 kap. 2 § luftfartslagen. Däremot är den ny när det gäller militär luftfart. Möjligheten att överlämna en förvaltningsuppgift ska således gälla inom all slags luftfart. Se vidare avsnitt 6.4.3.

Tillträde till svenskt område

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i fråga om tillträde till svenskt område för utländsk militär luftfart och utländsk annan luftfart för statsändamål.

Bestämmelsen överensstämmer, med en redaktionell justering, med dagens lydelse av 14 kap. 3 § luftfartslagen (2010:500), se avsnitt 6.6.2.

Övriga bestämmelser

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om sådan luftfart som utförs i Sverige av en annan stat, eller ett företag med säte i en annan stat, och som avser underhåll, modifiering eller utprovning för militära ändamål.

Paragrafen är ny.

Den innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om luftfart som utförs i Sverige av en annan stat, eller ett företag med säte i en annan stat, och som avser underhåll, modifiering eller utprovning för militära ändamål.

Genom bestämmelsen regleras den ordning som utvecklats av de berörda myndigheterna och som redan tillämpas inom militär luftfart. Begreppen underhåll, modifiering och utprovning är avsedda att täcka in

all den verksamhet som kan förekomma. Begreppen ska därför inte tolkas med ett alltför snävt synsätt. Se också avsnitt 6.4.3.

13 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får om det finns särskilda skäl meddela föreskrifter om, eller i ett enskilt fall besluta, att viss luftfart ska följa reglerna för militär luftfart eller för annan luftfart för statsändamål.

Paragrafen är ny. Syftet med bestämmelsen är att utforma en ändamålsenlig flygverksamhet i en specifik situation, utan att den generella flygsäkerheten äventyras eller annan luftfart påverkas negativt. Det kan exempelvis handla om verksamhet som utan att kunna definieras som militär luftfart enligt 14 kap. 1 §, likväl är av sådan karaktär att reglerna för militär luftfart bör följas.

Om det finns särskilda skäl får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i sådana fall föreskriva, eller i ett enskilt fall besluta, att viss luftfart ska följa reglerna för militär luftfart eller annan luftfart för statsändamål. I avsnitt 6.4.3 redovisas fler exempel på situationer när bestämmelsen skulle kunna tillämpas. Där erinras också om att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt, vilket understryks av kravet att det ska föreligga särskilda skäl.

14 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om, eller i ett enskilt fall besluta, att bestämmelser för militär luftfart ska tillämpas vid underhåll, modifiering eller utprovning av luftfartyg eller materiel för luftfartsändamål som inte är uppenbart militära.

Paragrafen är ny.

Bakgrunden och utgångspunkterna för bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.7.2. Bestämmelsen är utformad för att skapa en ändamålsenlig flygverksamhet i en specifik situation. I vissa enstaka fall kan det vara lämpligt att regeringen eller en myndighet får bestämma att viss luftfart ska vara militär luftfart, även om rekvisiten enligt definitionerna i 14 kap. 1 § i det nu aktuella lagförslaget inte är uppfyllda. Paragrafens möjligheter bör användas bara om det är helt klart att tillämpningen av reglerna för militär luftfart inte medför problem för annan luftfart.

15 §

Regeringen får, om det finns särskilda skäl, i ett enskilt fall besluta om undantag från bestämmelserna om statsluftfart och då meddela de särskilda villkor som behövs.

Paragrafen är ny.

Bakgrunden behandlas i avsnitt 6.4.3. Bemyndigandet är en yttersta möjlighet för regeringen att i särskilda fall utforma en ändamålsenlig reglering av statsluftfarten. Bestämmelsen innehåller inte någon möjlighet för regeringen att delegera beslutsbefogenheten till en myndighet.

Överklagande

16 §

En förvaltningsmyndighets beslut enligt detta kapitel eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel och som inte gäller militär luftfart överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut enligt detta kapitel eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel och som gäller militär luftfart överklagas hos regeringen.

Paragrafen är ny. Den har delvis en motsvarighet i 12 kap. 4 och 6 §§ luftfartslagen.

I paragrafen klargörs att frågor om överklagande inom statsluftfarten prövas i enlighet med förevarande paragraf.

I *första stycket* stadgas att beslut som rör annan luftfart för statsändamål ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, och i *andra stycket* sägs att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

I *tredje stycket* stadgas att beslut som rör militär luftfart ska överklagas hos regeringen. Detta motiveras främst av den mycket speciella ställning som den militära luftfarten har. Det betyder också att ett beslut som gäller tillverkning av ett militärt luftfartyg åt ett annat land ska överklagas hos regeringen. Se även avsnitt 6.10.

17 §

Beslut enligt detta kapitel gäller omedelbart om inte annat anges i beslutet.

Paragrafen är ny. Den har sin motsvarighet i 12 kap. 6 § luftfartslagen. I förhållande till promemorian har bestämmelsen placerats i en egen paragraf.

Sammanfattning av (Ds 2009:56) Statsluftfarten

Regeringen överlämnade den 8 april 2009 remissen *Luftfartens lagar* till Lagrådet. I lagrådsremissen redovisar regeringen förslag till bl.a. en ny luftfartslag, 14 kap. i detta förslag till luftfartslag innehåller bestämmelser om statsluftfart.

I *kap. 1* i denna promemoria redovisas arbetsgruppens författningsförslag. Här lämnas förslag till reglering av statsluftfarten som är avsedd att i sin helhet ersätta 14 kap. i lagrådsremissen. I kapitlet redovisas definitioner, bestämmelser för militär luftfart, bestämmelser för annan luftfart för statsändamål, bestämmelser gemensamma för statsluftfarten, övriga bestämmelser samt bestämmelser om överklagande.

Vidare föreslås en helt ny statsluftfartsförordning, dvs. regeringens närmare reglering av statsluftfarten, liksom några mindre ändringar i tillträdesförordningen (1992:118), kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg och offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Kap. 2 är en inledning med en översiktlig redovisning av de grundläggande internationella konventionerna m.m. på luftfartens område, Chicagokonventionen och Montrealkonventionen. Vidare redovisas Eurocontrolkonventionen och ett antal relevanta EG-rättsakter såsom EASA-förordningen, förordningen om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och förordningarna om det gemensamma luftrummet. Chicagokonventionen är tillämplig bara på civil luftfart, men konventionsparterna ska ändå ta hänsyn till flygsäkerheten i den nationella regleringen av statsluftfarten. Motsvarande gäller för EG:s EASA-förordning.

Vidare redovisas senare års utredningar på luftfartens område, Lufträttsutredningens betänkande Ny luftfartslag (SOU 1999:42) och departementspromemorian Ny luftfartslag – supplement (Ds 2007:36). Likaså belyses behovet av åtgärder på statsluftfartens område, bl.a. flera rapporter från Statens haverikommission.

I *kap. 3* redovisas gällande rätt med inriktning på statsluftfarten. Luftfartslagen (1957:297) går igenom kapitelvis, liksom luftfartsförordningen (1986:171). Utöver detta redovisas andra relevanta författningar, bl.a. tillträdesförordningen (1992:118), statsflygsförordningen (1999:1354) och kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg. Även myndigheternas – Försvarmaktens och Transportstyrelsens – föreskrifter redovisas.

I kapitlet finns också en översikt över Lufträttsutredningens betänkande SOU 1999:42, departementspromemorian Ds 2007:36 och regeringens lagrådsremiss i april 2009. Härutöver beskrivs den förändrade myndighetsstrukturen på luftfartens område samt frågor om EG:s bestämmelser och statsluftfarten.

I *kap. 4* redovisas utgångspunkterna för översynen av regleringen av statsluftfarten. Även i framtiden bör statsluftfarten regleras i ett särskilt kapitel i luftfartslagen. Regleringen bör utformas som en ramlag, vilket innebär att beslutsbefogenheterna – på samma sätt som i dag – i stor utsträckning delegeras till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I kap. 5 redovisas arbetsgruppens överväganden och förslag. Kapitlet innehåller nio avsnitt som vart och ett tar upp speciella frågor i regleringen av statsluftfarten.

I avsnitt 5.1 behandlas definitioner i luftfartslagen och den föreslagna statsluftfartsförordningen. I luftfartslagen redovisas definitioner av de grundläggande begreppen statsluftfart, militär luftfart, det militära luftfartssystemet och annan luftfart för statsändamål. I statsluftfartsförordningen förs in definitioner av de delsystem som ingår i militär luftfart.

I avsnitt 5.2 behandlas statsluftfart, och redovisas de grundläggande förslagen om militär luftfart respektive annan luftfart för statsändamål. Det ska krävas tillstånd av Försvarsmakten för att få bedriva militär luftfart. Detta gäller alla verksamhetsutövare. Den tillståndsgivning som idag finns inom ramen för Försvarsmaktens Regler för militär luftfart (RML) författningsregleras på detta sätt. Försvarsmakten får meddela närmare föreskrifter om tillstånd och får ta ut avgift för tillstånd. Ett tillstånd ska kunna återkallas.

På samma sätt som i dag ska endast vissa delar av luftfartslagen gälla även för militär luftfart. Det är frågor om befälhavarens befogenheter, besättningen ombord och tjänstgöring vid sjukdom eller påverkan av bl.a. alkohol. Vidare är det reglerna om flygtrafiktjänst och flygledare, bestämmelserna om transport av visst gods, bestämmelserna om jämkning vid skada samt vissa bestämmelser om bärgning och undersökning av olyckor. Likaså ska vissa bemyndiganden att meddela föreskrifter som gäller skydd för liv m.m. och vid krig eller krigsfara gälla också inom militär luftfart. Det gäller även vissa ansvarsbestämmelser.

Försvarsmakten bemyndigas att meddela föreskrifter eller besluta i ett enskilt fall om militär luftfart.

Annan luftfart för statsändamål utförs i första hand av polisen och Kustbevakningen. För annan statsluftfart ska luftfartslagen gälla utom i de avseenden som preciseras i 14 kap. De undantagna områdena gäller tillstånd till luftfart, ansvar för skador vid luftfart, luftpanträtt, och avgifter samt vissa bestämmelser om tillsyn, överklagande och överlämnande av förvaltningsuppgift.

Transportstyrelsen bemyndigas att föreskriva, besluta i ett enskilt fall eller i ett enskilt fall besluta om undantag, liksom att meddela de särskilda föreskrifter som behövs.

Försvarsmakten och Transportstyrelsen får meddela ytterligare föreskrifter om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller trafik. De två myndigheterna får också överlämna en förvaltningsuppgift som ansluter till myndighetens föreskrifter till en annan. Om det föreligger särskilda skäl får Försvarsmakten och Transportstyrelsen föreskriva eller i ett enskilt fall besluta att viss luftfart ska följa reglerna för militär luftfart eller för annan statsluftfart. Under samma förutsättningar får regeringen besluta om undantag från bestämmelserna om statsluftfart och meddela de särskilda föreskrifter som behövs.

I avsnitt 5.3 behandlas myndigheternas ansvar och föreskriftsrätt. Försvarsmakten får omfattande befogenheter att meddela föreskrifter för militär luftfart och Transportstyrelsen för annan luftfart för statsändamål. Myndigheterna får också besluta i ett enskilt fall. Vidare får Transportstyrelsen besluta om undantag från bestämmelserna i ett enskilt fall.

Bemyndigandet för Försvarsmakten att meddela föreskrifter gäller bl.a. registrering, system- och luftvärdighet, befälhavare ombord och luftfartygs bemanning, militära flygplats- och bassystem samt trafikregler för militär luftfart. För Transportstyrelsens del gäller det bl.a. luft- och miljövårdighet, befälhavare ombord och bemanning, markorganisationen samt vissa bestämmelser för lufttrafiken.

Sverige har ett system med integrerad civil och militär flygtrafikledning. Det är Luftfartsverket som svarar för flygtrafikledningen, även den militära. I dessa avseenden föreslås inga förändringar.

I avsnitt 5.4 redogörs för utländsk flygverksamhet i Sverige. Nuvarande reglering om tillträde till svenskt område för utländsk statsluftfart bibehålls. Nya regler införs däremot för utländsk militär luftfartsövningar i Sverige. Huvudregeln är att regeringen meddelar föreskrifter eller beslutar i ett enskilt fall. Om det gäller utländsk militär luftfartsverksamhet i Sverige inom ramen för internationell test-, utbildnings- eller övningsverksamhet (ITÖ) får dock Försvarsmakten meddela föreskrifter och besluta i ett enskilt fall.

Tillträdesförordningen ändras så att Försvarsmakten får meddela föreskrifter eller besluta i ett enskilt fall när det gäller utländsk militär luftfartsflygverksamhet i landet. I övrigt bibehålls dagens regler som innebär att ett utländskt statsluftfartyg ska följa bestämmelserna för civil luftfart och framföras enligt anvisningar från flygtrafikledningen. I en annan ändring i tillträdesförordningen sägs att Försvarsmakten får besluta om skjutövningar och andra övningar som genomförs inom ramen för ITÖ.

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter eller besluta i ett enskilt fall när det gäller samverkan mellan annan statsluftfart och utländsk luftfart.

I avsnitt 5.5 redovisas att Försvarsmakten får meddela föreskrifter eller besluta i ett enskilt fall om luftfart som utförs i Sverige av en annan stat eller ett utländskt företag och som avser underhåll, modifiering eller utprovning för militära ändamål. Försvarsmakten ska höra Försvarets materielverk i sådana ärenden. Om verksamheten berör civil luftfart ska beslut fattas i samråd med Transportstyrelsen. Försvarsmakten får också föreskriva eller i ett enskilt fall besluta att bestämmelser för militär luftfart ska tillämpas vid den nämnda verksamheten även om ändamålet inte är uppenbart militärt. I dessa fall ska Försvarsmakten besluta i samråd med Försvarets materielverk.

I avsnitt 5.6 behandlas frågor om befälhavaren och besättningen ombord. För annan statluftfart ska samma regler gälla som för civil luftfart. Huvuddelen av luftfartslagens bestämmelser såvitt avser befälhavaren och besättningen ombord ska gälla även för militär luftfart. Några undantag, som är knutna till den militära luftfartens speciella karaktär anges i 14 kap. luftfartslagen. I sak innebär detta att befälhavarens ansvar för övervakning av luftfartygets luftvärdighet m.m. är lika inom all luftfart. Vidare får befälhavaren på ett statluftfartyg på samma sätt som befälhavaren inom civil luftfart rätt att använda våld mot den som utgör en omedelbar fara för flygsäkerheten eller luftfartsskyddet. Inom all statluftfart föreligger också en skyldighet att rapportera vid en olyckshändelse. Vidare införs straffansvar för onykerhet vid tjänstgöring ombord. Detta ansvar gäller också viss markpersonal.

Nya bestämmelser införs om s.k. blandade besättningar inom militär luftfart. Huvudregeln är att ombord på ett svenskt militärt luftfartyg ska svenska bestämmelser gälla, även för utländska besättningsmedlemmar. För svenska besättningsmedlemmar ombord på ett utländskt militär luftfartyg är huvudregeln också att svenska bestämmelser ska gälla. Detta gäller dock endast om de svenska reglerna inte står i strid med de bestämmelser som gäller på det utländska luftfartyget.

I avsnitt 5.7 redovisas frågor om transport av farligt gods och krigsmateriel. Kungörelsen med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg ändras så att vissa ärenden som huvudregel ska avgöras av Transportstyrelsen.

I avsnitt 5.8 behandlas tillsyn. Försvarmakten ska utöva tillsyn inom militär luftfart och Transportstyrelsen inom annan statsluftfart. Tillsynen ska vara avgiftsfinansierad och en tillsynsmyndighet får besluta om och ta ut avgift för tillsyn. Tillsynen ska utövas på ett likartat sätt inom all luftfart. I princip samma bestämmelser ska därför gälla för statsluftfarten som för civil luftfart. Vidare anges att tillsynsfunktionen inom Försvarmakten bör ges en mer självständig ställning och regleras i myndighetens instruktion. Offentlighets- och sekretessförordningen ändras så att sekretess gäller också vid Försvarmaktens tillståndsgivning och tillsyn.

I avsnitt 5.9 behandlas frågor om överklagande. Även i denna del ansluter sig förslagen till vad som gäller inom civil luftfart. En förvaltningsmyndighets beslut om tillstånd, liksom en förvaltningsmyndighets beslut gentemot en myndighet kan överklagas till regeringen. Beslut i en tillsynsfråga rörande en enskild överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Kap. 6 innehåller en konsekvensbeskrivning. Promemorians förslag innebär att det nu blir en samlad reglering av statsluftfarten. Inom framförallt militär luftfart är det i allt väsentligt fråga om en ny reglering. Förslagen bedöms inte ha någon nämnvärd betydelse för kostnader och intäkter hos staten, kommunerna, landstingen, företag eller enskilda. Detta gäller även om myndigheterna får ta ut avgift för tillstånd och tillsyn.

Kap. 7 innehåller en författningskommentar.

Promemorians lagförslag

Förslag till ändring i luftfartslagen (2009:000)

Härigenom föreskrivs
dels att 14 kap. 1–3 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i 14 kap. ska införas 14 nya paragrafer, 14 kap. 4–17 §§, av
 följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap. Statsluftfart

Definitioner

1 §

För luftfart med svenska militära luftfartyg och i fråga om den militära markorganisationen gäller endast bestämmelserna i

1. 5 kap. 9 §,
2. 6 kap. 11 och 17 §§,
3. 9 kap. 6 §, samt
4. 10 kap. 2 § första och tredje styckena och 7 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar i övrigt föreskrifter för den militära luftfarten och markorganisationen i de ämnen som anges i denna lag och som inte gäller förhållandet mellan enskilda eller annars måste meddelas i lag.

I denna lag betyder

1. *statsluftfart: militär luftfart och annan luftfart för statsändamål,*
2. *militär luftfart: all verksamhet inom det militära luftfartssystemet,*
3. *militära luftfartssystemet: ett luftfartssystem för militär verksamhet som innefattar system för flygdrift, flygplatser och flygbaser samt för lufrum,*
4. *annan luftfart för statsändamål: luftfart för statsändamål som inte är militär luftfart.*

Militär luftfart

2 §

För annan svensk statsluftfart än som anges i 1 §, gäller bestämmelserna i denna lag utom 10 kap. 3–6 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för sådan luftfart meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta om undantag från bestämmelserna i 1–8 kap. samt i övrigt meddela

För militär luftfart gäller endast bestämmelserna i

1. 5 kap. 1–7 samt 9 och 10 §§,
2. 6 kap. 11, 17 och 18 §§,
3. 8 kap. 4 §,
4. 9 kap. 6 §,
5. 10 kap. 2 § första och tredje styckena och 7 §,
6. 12 kap. 6 § första stycket och 7 § samt

de särskilda föreskrifter som behövs.

7. 13 kap. 2 och 3 §§ samt 4 § Bilaga 2
första stycket 9 och 10.

Vid tillämpning enligt första stycket av 5 kap. 4 § andra stycket luftfartslagen ska anmälan göras till den myndighet som regeringen bestämmer.

Vid tillämpning enligt första stycket av 5 kap. 7 § tredje stycket gäller skyldigheten att lämna upplysningar och överlämna föremål endast om det inte föreligger hinder för förfarandet enligt någon föreskrift i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i övrigt, eller i ett enskilt fall besluta, om militär luftfart i de ämnen som anges i denna lag och som inte måste meddelas i lag.

3 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter i fråga om tillträde till svenskt område för utländska militära luftfartyg och andra utländska luftfartyg som används endast för statsändamål och inte för affärsdrift.

För att få bedriva verksamhet inom det militära luftfartssystemet krävs tillstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om tillstånd och om avgifter för tillståndsgivning samt får meddela föreskrifter i dessa avseenden.

Regeringen får föreskriva att en statlig myndighet ska bedriva militär luftfart.

4 §

Om den som har ett tillstånd inom det militära luftfartssystemet i väsentlig grad åsidosätter föreskrifterna för verksamheten, ska tillståndet återkallas av den myndighet som har meddelat det. Ett tillstånd ska också återkallas, om det måste antas att innehavaren inte kan upprätthålla verksamheten. Om det är tillräckligt för att upprätthålla flygsäkerheten, får ett tillstånd, i stället för att återkallas, begränsas till att gälla viss del av det militära luft-

fartssystemet eller att gälla under vissa förutsättningar.

Ett tillstånd ska återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan, om det på sannolika skäl kan antas att tillståndet kommer att återkallas slutligt. Om det på sannolika skäl kan antas att tillståndet kommer att begränsas slutligt, får det begränsas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande.

Den som har ett tillstånd ska anmäla om något inträffar som medför att kraven för utfärdande av tillstånd inte längre är uppfyllda.

5 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk militär luftfarts övningar i Sverige.

6 §

I fråga om utländsk besättning i ett svenskt militärt luftfartyg ska svenska bestämmelser gälla om inte regeringen i ett enskilt fall bestämt annat.

I fråga om svensk militär besättning i ett utländskt militärt luftfartyg ska svenska bestämmelser gälla om inte dessa står i strid med de bestämmelser som gäller för det utländska militära luftfartyget.

Annan luftfart för statsändamål

7 §

För annan luftfart för statsändamål gäller bestämmelserna i denna lag utom

1. 7 kap.,

2. 9 kap. 1–5 §§,

3. 10 kap. 3–6 §§,

4. 11 kap. 4 §,

5. 12 kap. 1, 4, 5 §§ och 6 § andra stycket samt

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för sådan luftfart som anges i första stycket meddela föreskrifter, i ett enskilt fall besluta eller i ett enskilt fall besluta om undantag från bestämmelserna i 1–6 och 8 kap. samt i övrigt meddela de särskilda föreskrifter som behövs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om utländsk luftfart som samverkar med svensk annan luftfart för statsändamål.

Tillsyn

8 §

Den eller de myndigheter som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att bestämmelserna i denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter följs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i övrigt om tillsyn.

9 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för tillsyn enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

10 §

Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar samt omedelbart tillträde till luftfartyg, flygplatser, anläggningar, lokaler och andra objekt, som behövs för tillsynen enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Denna tillträdesrätt omfattar inte bostäder.

**Gemensamma bestämmelser för
militär luftfart och annan luftfart
för statsändamål**

11 §

Om regeringen föreskriver det får en myndighet som avses i 14 kap. 2 eller 7 § överlämna en förvaltningsuppgift, som ansluter till regeringens eller myndighetens föreskrifter, till annan även om uppgiften innefattar myndighetsutövning.

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i fråga om tillträde till svenskt område för utländsk militär luftfart och utländsk annan luftfart för statsändamål.

Övriga bestämmelser

13 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om luftfart som utförs i Sverige av en annan stat, eller ett företag med säte i en annan stat, och som avser underhåll, modifiering eller utprovning för militära ändamål.

14 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får om det föreligger särskilda skäl föreskriva, eller i ett enskilt fall besluta, att viss luftfart ska följa reglerna för militär luftfart eller för annan luftfart för statsändamål.

15 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva, eller i ett enskilt fall besluta, att bestämmelser för

militär luftfart ska tillämpas vid underhåll, modifiering eller utprovning av luftfartyg eller materiel för luftfartsändamål som inte är uppenbart militära.

16 §

Regeringen får, om det föreligger särskilda skäl, i ett enskilt fall medge undantag från bestämmelserna om statsluftfart och då meddela de särskilda föreskrifter som behövs.

Överklagande

17 §

Förvaltningsmyndighets beslut i frågor om tillstånd enligt detta kapitel eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd härav och en förvaltningsmyndighets beslut gentemot en myndighet överklagas hos regeringen.

Förvaltningsmyndighets övriga beslut vid myndighetsutövning mot enskild enligt detta kapitel eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd härav överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut som avses i denna paragraf gäller omedelbart, om inte annat förordnas.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har kommit in med svar:

Svea hovrätt, Kammarrätten i Jönköping, Rikspolisstyrelsen, Inspektionen för strategiska produkter, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Kustbevakningen, Statens haverikommission, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Saab AB

Följande remissinstanser har ingen erinran eller förklarat sig avstå från att svara:

Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket, Luftfartsverket, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Försäkringsförbund och Sveriges Kommuner och Landsting,

Följande remissinstanser har inte kommit in med svar:

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Föreningen Svenskt Flyg och Säkerhets- och försvarsföretagen.