

Trafikutskottets betänkande

1977/78:15

med anledning av propositionen 1977/78:88 om inrättande av en central myndighet för utredning av allvarigare civila och militära luftfartsolyckor, m. m.

Propositionen

I propositionen 1977/78:88 har regeringen (kommunikationsdepartementet) föreslagit riksdagen

dels att anta förslaget till

1. lag om ändring av luftfartslagen (1957:297),

dels att

2. godkänna att en central myndighet med de uppgifter m. m. som i propositionen angetts inrättas den 1 juli 1978,

3. bemyndiga regeringen att vid den centrala myndigheten inrätta en ordinarie tjänst för verkschefen med beteckningen p,

4. besluta att försvarets haverikommission skall upphöra när den centrala myndigheten har inrättats,

5. till Statens haverikommission för budgetåret 1978/79 under sjätte huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 1 200 000 kr.,

6. bemyndiga regeringen att vidta de övergångsåtgärder och åtgärder i övrigt som behövs.

I propositionen konstateras, mot bakgrund av bl. a. luftfartens expansion och den tekniska utvecklingen under de senaste tjugo åren, att ett behov föreligger av en effektiviserad organisation för utredning av luftfartsolyckor. Som följd därav föreslås att en central myndighet – statens haverikommission – inrättas för utredning av allvarigare civila och militära luftfartsolyckor. Myndigheten föreslås bli inrättad den 1 juli 1978. Samtidigt skall verksamheten vid försvarets haverikommission upphöra. För ändamålet bör anvisas ett förslagsanslag av 1,2 milj. kr. för budgetåret 1978/79.

Lagförslaget

Det vid propositionen fogade lagförslaget har följande lydelse.

Förslag till**Lag om ändring av luftfartslagen (1957:297)**

Härigenom föreskrives i fråga om¹ luftfartslagen (1957:297)¹

dels att 11 kap. 9 § skall upphöra att gälla,

dels att 11 kap. 8 och 10–13 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

11 kap.

8 §

Undersökning varom i 7 § sägs skall verkställas av *en undersökningskommission*.

I *kommissionen* skall erforderlig teknisk och juridisk sakkunskap vara företrädd.

Undersökning varom i 7 § sägs skall verkställas av *den myndighet regeringen bestämmer*.

Vid *undersökningen* skall erforderlig *operativ*, teknisk och juridisk sakkunskap vara företrädd.

10 §²

På sätt regeringen förordnar skall *kommissionen* underrätta dem saken kan angå samt bereda dem tillfälle att anföra vad de akta nödigt till bevakande av sin rätt. De äga, såvitt det kan ske utan men för utredningen, närvara vid undersökning å olycksplatsen samt eljest vid *kommissionens utredningsarbete*.

På sätt regeringen förordnar skall *den myndighet som undersöker olyckan* underrätta dem saken kan angå samt bereda dem tillfälle att anföra vad de akta nödigt till bevakande av sin rätt. De äga, såvitt det kan ske utan men för utredningen, närvara vid undersökning å olycksplatsen samt eljest vid *utredningsarbetet*.

11 §³

Kommissionen skall *utföra sitt arbete* i samråd med polismyndighet eller åklagare, som i saken leder förundersökning jämlikt 23 kap. rättegångsbalken.

I avvaktan på att *kommissionen börjar sin verksamhet* har luftfartsverket att i samråd med polismyn-

Undersökning skall *utföras* i samråd med polismyndighet eller åklagare, som i saken leder förundersökning jämlikt 23 kap. rättegångsbalken.

I avvaktan på att *undersökningen inleds* har luftfartsverket att i samråd med polismyndighet eller på annat lämpligt sätt företaga de

¹ Senaste lydelse av 11 kap. 9 § 1970:128.

² Senaste lydelse 1976:11 (jfr 1976:644).

³ Senaste lydelse 1969:201.

Nuvarande lydelse

dighet eller på annat lämpligt sätt företaga de åtgärder för säkerställande av utredningen, som finnas nödiga och icke utan våda kunna uppskjutas.

Föreslagen lydelse

åtgärder för säkerställande av utredningen, som finnas nödiga och icke utan våda kunna uppskjutas.

12 §

Kommissionen må hålla förhör med envar som antages kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen samt granska föremål som kan antagas äga sådan betydelse.

Såframt undersökningen finnes eljest icke kunna behörigen fullföljas, må *kommissionen* påkalla utredning genom polismyndighet. Vid sådan utredning skall vad i 23 kap. rättegångsbalken är stadgat gälla i tillämpliga delar; tvångsmedel som avses i 24–28 kap. rättegångsbalken må dock användas allenast i den mån anledning förekommer att brott som hör under allmänt åtal föröväts.

Finner *kommissionen* nödigt att vittne eller sakkunnig höres vid domstol eller att föreläggande meddelas någon att såsom bevis tillhandahålla skriftlig handling eller föremål, må *kommissionen* göra framställning därom hos den allmänna underrätt, inom vars område händelsen timat eller den vistas som skall höras eller åtgärden eljest angår. Rätten skall anställa förhör eller meddela föreläggande, därest laga hinder ej möter. Angående åtgärd som nu sagts skall i tillämpliga delar gälla vad som är stadgat om bevisupptagning i rättegång utom huvudförhandling.

Den myndighet som undersöker olyckan må hålla förhör med envar som antages kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen samt granska föremål som kan antagas äga sådan betydelse.

Såframt undersökningen finnes eljest icke kunna behörigen fullföljas, må *myndigheten* påkalla utredning genom polismyndighet. Vid sådan utredning skall vad i 23 kap. rättegångsbalken är stadgat gälla i tillämpliga delar; tvångsmedel som avses i 24–28 kap. rättegångsbalken må dock användas allenast i den mån anledning förekommer att brott som hör under allmänt åtal föröväts.

Finner *den myndighet som undersöker olyckan* nödigt att vittne eller sakkunnig höres vid domstol eller att föreläggande meddelas någon att såsom bevis tillhandahålla skriftlig handling eller föremål, må *myndigheten* göra framställning därom hos den allmänna underrätt, inom vars område händelsen timat eller den vistas som skall höras eller åtgärden eljest angår. Rätten skall anställa förhör eller meddela föreläggande, därest laga hinder ej möter. Angående åtgärd som nu sagts skall i tillämpliga delar gälla vad som är stadgat om bevisupptagning i rättegång utom huvudförhandling.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

13 §

Anträffas luftfartyg eller gods, som befördrats med luftfartyg, eller något, som hör till sådant fartyg eller gods, och förekommer anledning antaga att luftfartsolycka timat, må vad som anträffats icke avlägnas eller rubbas utan tillstånd av polismyndighet eller *undersökningskommission*, med mindre det sker för att rädda människoliv eller eljest synnerliga skäl äro därtill.

Har någon tillvaratagit egendom som avses i första stycket skall anmälan därom ofördröjligen göras hos *polismyndighet eller undersökningskommission*, som äger omhändertaga egendomen när det finnes påkallat.

Anträffas luftfartyg eller gods, som befördrats med luftfartyg, eller något, som hör till sådant fartyg eller gods, och förekommer anledning antaga att luftfartsolycka timat, må vad som anträffats icke avlägsnas eller rubbas utan tillstånd av polismyndighet eller *den myndighet som undersöker olyckan*, med mindre det sker för att rädda människoliv eller eljest synnerliga skäl äro därtill.

Har någon tillvaratagit egendom som avses i första stycket, skall anmälan därom ofördröjligen göras hos *myndighet som avses i första stycket*. *Myndigheten* äger omhändertaga egendomen när det finnes påkallat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1978.

Utskottet

Enligt gällande föreskrifter i luftfartslagen (1957:297, ändrad senast 1977:276) har frågan om utredning av olyckor och tillbud getts en central ställning. Inträffar i civil luftfart en olycka av viss omfattning skall enligt luftfartslagen för varje tillfälle tillsättas en kommission för undersökning av händelsen. Haverikommissionen tillsätts av luftfartsverket. Chefen för kommunikationsdepartementet kan utse en eller flera ledamöter i haverikommissionen eller, t. ex. vid större olycka, förordna en särskild undersökningskommission. Av propositionen framgår att en sådan kommission hittills endast tillsatts vid tre tillfällen – bl. a. vid den s. k. Kälvestaolyckan i fjol. Dock har enligt vad utskottet erfarit en kommission i särskild ordning tillsatts också i samband med den nyligen inträffade flygolyckan utanför Gävle.

För försvarets vidkommande utreds sedan mitten av 1960-talet allvarigare olyckor av försvarets haverikommission. Mindre allvarliga olyckor eller tillbud till olyckor utreds av chefen för flygvapnet eller i vissa fall av annan militär myndighet. Försvarets haverikommission har till skillnad från civila haverikommissioner permanent utsedda ledamöter. De nuvarande organisationsformerna för utredning av allvarigare civila och militära luftfartsolyckor

bygger dock på principen att kommissionsledamöterna skall ha utredningsverksamheten som bisyssla.

Mot bakgrund av bl. a. luftfartens expansion och den tekniska utvecklingen under de senaste tjugo åren har enligt propositionen ett behov konstaterats föreligga av en effektiviserad organisation för utredning av luftfartsolyckor. En arbetsgrupp inom försvars- och kommunikationsdepartementen med företrädare för chefen för flygvapnet och luftfartsinspektionen har därför överarbetat ett förslag till sådant utredningsorgan som tidigare har lagts fram av ordföranden i försvarets haverikommission. Arbetsgruppens resultat har redovisats i en departementspromemoria (Ds K 1977:2) Statens haverikommission – förslag till utredningsorgan för allvarigare luftfartsolyckor.

Föredraganden förordar i likhet med arbetsgruppen och i stort sett samtliga remissinstanser att en central myndighet för utredning av allvarigare civila och militära luftfartsolyckor – benämnd statens haverikommission – inrättas direkt underställd regeringen. Utskottet tillstyrker att så sker och att den nya myndigheten i enlighet med förslaget påbörjar sin verksamhet den 1 juli 1978. Samtidigt härmed förutsätts verksamheten vid försvarets haverikommission upphöra.

Beträffande myndighetens verksamhet och organisation framhålls i propositionen att det är av stor betydelse för ett framgångsrikt förebyggande flygsäkerhetsarbete att allvarigare olyckor inom luftfarten utreds snabbt och effektivt. Utredningens viktigaste uppgift måste vara att klarlägga orsakssammanhang och eventuella brister i det totala säkerhetssystemet för att man genom förebyggande åtgärder skall kunna förhindra liknande olyckor. Ändamålet med en haveriutredning bör vara att skapa en helhetsbild av olyckans orsaker och följder samt även av räddningsåtgärdernas effektivitet. Det är därför enligt propositionen inte tillräckligt att såsom resultat av en utredning endast påvisa att olyckan orsakats av t. ex. mänskliga misstag. Utredningen bör även klargöra varför en verksamhet anordnats så att en olycka kan bli följden av ett mänskligt misstag samt föreslå åtgärder som är ägnade att förhindra en upprepning av en likartad händelse. Härav följer också att utredningens ändamål primärt är att gagna flygsäkerheten och inte att finna ansvars- och ersättningsskyldiga.

Vidare understryks, vilket även utskottet finner riktigt, betydelsen av att en olycka, där säkerhetsmyndigheternas ställning inte kan anses helt opartisk, utreds i sådana former att utredningens objektivitet inte kan ifrågasättas. Detta uppnås genom ett utredningsorgan som är fristående från säkerhetsmyndigheterna. Det är särskilt väsentligt mot bakgrund av att nämnda myndigheter – i såväl operativt som tekniskt hänseende – har fått en alltmer central ställning i flygsäkerhetsarbetet.

Förslaget innebär att statens haverikommission skall utreda såväl civila som militära olyckor då en enhetlig beredning av flygsäkerhetsfrågorna enligt

propositionen är naturlig. För ett gemensamt organ anses också den beslutade integreringen av den civila och militära flygtrafiktjänsten tala. I sammanhanget erinras vidare om den gemensamma skolan för utbildning av civil och militär flygtrafikledningspersonal. Det sägs dessutom vara angeläget att ta till vara de samordningsvinster som följer av att resurserna inom ett fackområde hålls samman i en organisation. En sådan ordning anses dels vara en nödvändig förutsättning för upprätthållande av en hög utredningsstandard, dels vara väl ägnad att stimulera till en fortsatt rationalisering och kvalitetsförbättring av verksamheten.

Utskottet ansluter sig till föredragandens uppfattning i nu berörda delar. Det bör vidare ankomma på regeringen att ta ställning till frågor om gränsdragningen mellan säkerhetsmyndigheternas och det nya utredningsorganets verksamhetsområden. Kommissionen bör dock, som i propositionen framhålls, utreda större haverier och tillbud där väsentliga flygsäkerhets- och andra samhällsintressen berörs. Den bör också i princip svara för utredning av olyckor som medför att någon avlider eller får allvarigare kroppsskada.

Vid kommissionen skall enligt förslaget finnas fyra tjänster, varav två skall besättas med personer med juridisk sakkunskap – bl. a. myndighetens chef – och två med personer med teknisk-operativ sakkunskap. För varje utredning skall emellertid – förutom civil och militär kompetens som skall finnas representerad inom myndigheten – den övriga expertis som behövs knytas till densamma. Bl. a. skall sålunda flygoperativ sakkunskap vara företrädd vid utredningen.

I fråga om tjänsterna vid kommissionen bör det vidare få ankomma på regeringen att inrätta en sådan ordinarie tjänst för verkschefen som föredraganden förordat. Utredningsorganet skall också ha viss biträdeshjälp. I anslutning härtill konstateras i propositionen att frågan om kommissionens kansli och ekonomi-administrativa rutiner i övrigt bör övervägas av myndigheten tillsammans med statskontoret och riksrevisionsverket. Regeringen avses därefter fatta beslut i frågan.

Med tillstyrkande av förslagen i nu berörda delar konstaterar utskottet vidare att kostnaderna för kommissionen, vilka huvudsakligen består av löner och arvoden, beräknas till ca 800 000 kr. per budgetår i 1976 års prisläge. Härav anges den direkta merkostnaden som följd av den föreslagna organisationen utgöra mindre än 500 000 kr. per budgetår.

Som föredraganden vidare anför är det – främst mot bakgrund av kravet på myndighetens objektivitet – väsentligt att något direkt kund-leverantörsförhållande inte uppstår mellan säkerhetsmyndigheterna och statens haverikommission. Medel för kommissionens verksamhet bör därför anvisas under ett särskilt förslagsanslag på sjätte huvudtiteln benämnt E 19. Statens haverikommission. Med hänsyn till att verksamheten enligt förslaget skall påbörjas den 1 juli 1978 tillstyrker utskottet att för kommissionens verk-

samhet för nästa budgetår anvisas ett förslagsanslag av 1,2 milj. kr., vari även ingår medel för vissa initialkostnader.

Den vid remissbehandlingen av arbetsgruppens förslag aktualiserade frågan om sammanslagning av organisationerna för utredning av luftfarts- och sjöolyckor bör enligt propositionen prövas när erfarenhet har erhållits av den nu förordade förändringen. Därvid anses – mot bakgrund av en bedömning av värdet av att i samhället ha ett permanent fristående utredningsorgan – även böra prövas om haverikommissionens tjänster skall tas i anspråk också i andra sammanhang. Utskottet finner det för sin del vara angeläget att så sker.

Vad föredraganden i sammanhanget i övrigt anfört har ej gett utskottet anledning till erinran eller särskilt uttalande.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. antager det vid propositionen 1977/78:88 fogade förslaget till lag om ändring av luftfartslagen (1957:297),
2. godkänner att en central myndighet med de uppgifter m. m. som angetts i propositionen inrättas den 1 juli 1978,
3. bemyndigar regeringen att vid den centrala myndigheten inrätta en ordinarie tjänst för verkschefen med beteckningen p,
4. beslutar att försvarets haverikommission skall upphöra när den centrala myndigheten har inrättats,
5. till *Statens haverikommission* för budgetåret 1978/79 under sjätte huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 1 200 000 kr.,
6. bemyndigar regeringen att vidta de övergångsåtgärder och åtgärder i övrigt som enligt propositionen behövs.

Stockholm den 28 februari 1978

På trafikutskottets vägnar

ESSEN LINDAHL

Närvarande: Arne Persson (c), Essen Lindahl (s), Nils Hjorth (s), Rolf Sellgren (fp), Kurt Hugosson (s), Rune Torwald (c), Rolf Clarkson (m), Per Stjernström (c), Olle Östrand (s), Gunnar Johansson (m), Margit Sandéhn (s), Bertil Jonasson (c), Rolf Dahlberg (m) och Sten-Ove Sundström (s).

