

Regeringens proposition

1977/78: 88

om inrättande av en central myndighet för utredning av allvarigare civila och militära luftfartsolyckor, m. m.

beslutad den 12 januari 1978.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

BO TURESSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

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.

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

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

I avvaktan på att *undersökningen inledes* har luftfartsverket att i samråd med polismyndighet eller på annat lämpligt sätt företaga de åtgärder för säkerställande av utredningen, som finnas nödiga och icke utan våda kunna uppskjutas.

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

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

³ Senaste lydelse 1969:201.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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 förövats.

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 förövats.

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.

13 §

Anträffas luftfartyg eller gods, som befordrats med luftfartyg, eller något, som hör till sådant fartyg eller gods, och förekommer anledning

Anträffas luftfartyg eller gods, som befordrats med luftfartyg, eller något, som hör till sådant fartyg eller gods, och förekommer anledning

Nuvarande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

antaga att luftfartsolycka timat, må vad som anträffats icke avlägnas 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.

Utdrag

KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL

vid regeringssammanträde

1978-01-12

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Olsson, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Ullsten, Wikström, Johansson, Friggebo.

Föredragande: statsrådet Turesson

Proposition om inrättande av en central myndighet för utredning av allvarligare civila och militära luftfartsolyckor, m. m.

1 Inledning

Ordföranden i försvarets haverikommission, dåvarande sjösäkerhetsdirektören numera hovrättslagmannen Göran Steen – i fortsättningen kallad utredningsmannen – överlämnade år 1974 till cheferna för försvars- och kommunikationsdepartementen förslag till ny organisation för utredning av civila och militära luftfartsolyckor. Förslaget, som inte grundades på särskilda utredningsdirektiv, remissbehandlades.

Med anledning av vad som framfördes vid remissbehandlingen ansågs skäl föreligga för att göra en översyn av förslaget. En arbetsgrupp inom försvars- och kommunikationsdepartementen med företrädare för chefen för flygvapnet och luftfartsinspektionen har genomfört en sådan översyn. Resultatet av arbetsgruppens översyn redovisas i en departementspromemoria (Ds K 1977:2) Statens Haverikommission – Förslag till utredningsorgan för allvarligare luftfartsolyckor.

Yttranden över promemorian har avgetts av överbefälhavaren (ÖB) efter hörande av chefen för flygvapnet (CFV), försvarets materielverk (FMV), försvarets forskningsanstalt (FOA), flygtekniska försöksanstalten (FFA), försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), luftfartsverket, chefen för luftfartsinspektionen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), Landsorganisationen i Sverige (LO) efter hörande av Svenska transportarbetareförbundet, Svenska officersförbundet, Svensk pilotförening, Scandinavian Airlines System (SAS), Linjeflyg AB (LIN), Kungl. Svenska Aeroklubben (KSAK), Svenska allmänflygföreningen (SPAF), Taxiflygföretagens Riksförbund (TFR), Svenska flygtrafikledareföreningen samt Handelstjänstemannaförbundet (HTF).

2 Nuvarande ordning

I artikel 26 i den s. k. Chicagokonventionen rörande internationell luftfart, som ratificerats av Sverige, åläggs de fördragsslutande staterna att i vissa fall närmare undersöka inträffade luftfartsolyckor. När luftfartyg som är registrerat i fördragsslutande stat drabbas av olyckshändelse skall den stat där olyckan inträffat utreda de närmare omständigheterna kring olyckan om

- olyckan medfört att någon dödats eller allvarligt skadats eller
- olyckan föranleder antagande att allvarligt tekniskt fel föreligger hos luftfartyget eller markorganisationen.

Företrädare för den stat där luftfartyget är registrerat och för tillverkarlandet skall beredas tillfälle att delta i undersökningen. Den stat som svarar för undersökningen skall delge de andra berörda staterna rapporten med slutsatserna rörande händelsen. Annex 13 till artikel 26 i konventionen reglerar närmare de fördragsslutande staternas skyldigheter vid undersökning av luftfartsolyckor.

De delar av den svenska luftfartslagstiftningen som rör utredning av luftfartsolyckor bygger på konventionens bestämmelser och har följande innebörd.

Inträffar i civil luftfart olycka av viss omfattning skall enligt luftfartslagen (1957:297, ändrad senast 1977:276) för varje tillfälle tillsättas en kommission för undersökning av händelsen. Haverikommission tillsätts av luftfartsverket. Chefen för kommunikationsdepartementet kan utse en eller flera ledamöter i haverikommission eller, t. ex. vid större olycka, förordna en särskild undersökningskommission. Närmare föreskrifter för angivna kommissioner och deras verksamhet meddelas i luftfartskungörelsen (1961:558, ändrad senast 1976:990).

Inträffar vid svenskt militärt luftfartygs utnyttjande olyckshändelse som medför att någon avlider eller får allvarligare kroppsskada eller att betydande skada uppstår på luftfartyget eller egendom som inte befordras med det, skall enligt kungörelsen (1966:436, ändrad senast 1972:348) om undersökning av militära luftfartsolyckor, undersökning av olyckshändelsen, dess orsaker m. m. göras av försvarets haverikommission. Är civilt luftfartyg inblandat i olyckshändelsen skall undersökning ske enligt luftfartslagen. Kommissionen, som är permanent, består vanligen av ordförande och fyra andra ledamöter. Ordföranden skall vara eller ha varit innehavare av domarämbete. Regeringen utser ledamöter i försvarets haverikommission för tre år i taget. Ledamöterna har uppdraget som bisyssla.

3 Förslag till utredningsorgan för allvarligare luftfartsolyckor

3.1 Förslag av utredningsmannen jämte remissyttrandena

Den snabba utvecklingen som skett inom luftfarten och de ökade krav som internationellt och nationellt ställs på utredning av luftfartsolyckor har enligt utredningsmannen medfört att nuvarande organisationsform för utredning

av olyckor har så väsentliga brister att en reform är nödvändig. Mot denna bakgrund föreslog utredningsmannen att ett permanent fristående organ för utredning av allvarligare civila och militära luftfartsolyckor borde inrättas. Hos organet borde enligt förslaget finnas 12 tjänster. Utöver chefen för organet, som bör vara jurist, bör ingå ledamöter med bl. a. flygoperativ och flygteknisk kompetens samt erfarenhet av flygtrafikledning. För varje ledamot bör finnas tre ersättare som skall inneha tjänst med rätt till ledighet för haveriutredningsuppdrag. Särskilda experter skall dessutom vid behov kunna knytas till utredningsorganet.

Utredningsverksamheten bör – utöver vad som följer av särskilda svenska bestämmelser – bedrivas i överensstämmelse med det förfarande som den internationella civila luftfartsorganisationen – ICAO – förordar.

Utredningsorganet bör enligt utredningsmannen också ha bl. a. följande uppgifter:

- att informera berörda intressenter inom luftfarten snarast efter inträffat haveri/tillbud om vad som blivit känt under haveriutredningen,
- att följa luftfartsinspektionens och flygvapnets säkerhetsinspektions verksamhet i den utsträckning chefen för organet och berörd myndighet bedömer erforderligt,
- att följa motsvarande verksamhet i andra länder och inom ICAO,
- att analysera resultaten från egna eller andra myndigheters haveriutredningar och föreslå säkerhetshöjande åtgärder om så är påkallat,
- att göra särskilda tendensundersökningar efter särskilt förordnande av regeringen,
- att årligen lämna redogörelse för sin verksamhet till regeringen.

Utredningsmannens förslag remissbehandlades.

Flertalet remissinstanser tillstyrkte i huvudsak utredningsmannens förslag. Till de myndigheter som ställde sig positiva till förslaget hörde FOA, FFA, RRV och statskontoret. Bland intresseorganisationerna förordade HTF, LO, SACO/SR, Svensk pilotförening, SPAF, Svenska flygtrafikledareföreningen och TCO att förslaget – i vissa fall efter någon komplettering – bör genomföras.

Vissa myndigheter, organisationer och företag – CFV, FMV, FRI, luftfartsverket, chefen för luftfartsinspektionen, SAS, LIN och KSAK – kunde inte tillstyrka förslaget i dess helhet men ansåg att förbättringar i nuvarande utredningssystem bör komma till stånd. Således tillstyrkte bl. a. chefen för luftfartsinspektionen inrättandet av ett mindre organ för undersökning av större luftfartsolyckor.

3.2 Arbetsgruppens överväganden och förslag

3.2.1 Bakgrund

Arbetsgruppen konstaterar att det allmänt anses att haveriutredningsarbetet är ett självklart och helt nödvändigt led i det flygsäkerhetsfrämjande arbete som myndigheter, företag och organisationer bedriver. Ett omfattande

arbete läggs därför i alla länder ned på utredning av flyghaverier. Under de senaste åren har frågan om en effektivisering av haveriutredningsverksamheten rönt uppmärksamhet i våra nordiska grannländer. Arbetsgruppen pekar också på att i ett stort antal utomnordiska länder utförs haveriutredningar av permanenta, från luftfartsmyndigheterna fristående organ.

I Sverige har utredningsverksamheten beträffande luftfartsolyckor grundats på vad som därom stadgas i luftfartslagen och på de principer som ICAO rekommenderat. Utredningsformen är inte likartad i militär och civil flygverksamhet. Allvarliga militära flygolyckor utreds av en permanent organisation – försvarets haverikommission – medan civila flygolyckor utreds av luftfartsverkets kommissioner ibland förstärkta med någon utomstående opartisk ledamot. I speciella fall kan chefen för kommunikationsdepartementet tillkalla en särskild undersökningskommission.

3.2.2 Överväganden och förslag

Arbetsgruppen framhåller inledningsvis att den i huvudsak delar utredningsmannens principiella synpunkter och finner att vissa förbättringar i nuvarande organisationsformer kan göras.

En haveriutrednings viktigaste funktion är enligt arbetsgruppen att förhindra att en liknande händelse upprepas. Med den alltmer utvecklade tekniken inom flygverksamheten är det angeläget att i samband med ett haveri snabbt få kännedom om de brister i verksamheten som orsakat olyckan eller bidragit till den. Ett väl utvecklat flygsäkerhetssystem förutsätter enligt arbetsgruppen att utredningsorganisationen håller hög standard. Skulle den förklaring till en olycka som utredningsorganet har kommit fram till vara felaktig eller ofullständig kan säkerhetsmyndigheten eller andra intressenter bli missledda när det gäller att vidta effektiva förebyggande åtgärder. En uppenbar risk kan då föreligga för att en liknande olycka inträffar igen. Mot bakgrund bl. a. av att en flygolycka inte sällan medför dödsfall och stora egendomsskador framstår detta som oacceptabelt.

De nuvarande organisationsformerna för utredning av haverier när det gäller militär flygverksamhet och även i viss mån civil flygverksamhet bygger på att kommissionsledamöterna – med undantag av ett fåtal tjänstemän vid luftfartsverkets haverisektion – har utredningsverksamheten som bisyssla. Regelmässigt gäller det dem som representerar den juridiska sakkunskapen. Detta har enligt arbetsgruppen fått vissa negativa konsekvenser, bl. a. när det gäller de allmänna förutsättningarna att fortlöpande följa utvecklingen och utredningstidens längd. Arbetsgruppen understryker också att formen av bisyssla utgör en påtaglig risk för instabilitet i utredningssystemet bl. a. därigenom att ledamot i kommission på grund av andra arbetsuppgifter under viss tid eller för gott måste lämna utredningsverksamheten. Det nuvarande systemet baseras vidare enligt arbetsgruppen i alltför hög grad på enskilda ledamöters personliga intresse och vilja att åta sig extrauppdrag och är därför

ytterst känsligt för personella förändringar. I detta sammanhang bör enligt arbetsgruppen framhållas att utredningsverksamheten kräver att kommissionsmedlem helst samma dag som olyckan inträffat påbörjar undersökning på haveriplatsen. Ett sådant krav är enligt arbetsgruppen svårt att förena med att ledamöterna har utredningsverksamheten som bisyssla.

Ett annat skäl för ett permanent utredningsorgan är önskvärdheten av att kunna utnyttja den sakkunskap och erfarenhet som finns i försvarets haverikommission för utredning av civila haverier. Om detta önskemål skall kunna tillgodoses i ett framtida system framstår det enligt arbetsgruppen som olämpligt att utredarna har utredningsverksamheten som bisyssla.

Arbetsgruppen framhåller att det i vissa sammanhang har påpekats att den militära flygverksamheten kommer att minska i framtiden och att detta förhållande bör medföra minskat antal haverier för försvarets del. F. n. utreds cirka 15 haverier per år av försvarets haverikommission. Även om en viss minskning kommer att ske av antalet haverier, torde detta enligt arbetsgruppen mer än väl uppvägas av att haverierna – inte minst inom den militära sektorn – synes bli alltmer komplicerade och utredningarna därigenom alltmer omfattande.

Luftfartslagen bygger på principen att allvarliga olyckor, och särskilt de där luftfartsmyndigheten varit inblandad, bör utredas av en särskild undersökningskommission eller kommission förstärkt med ledamöter som har sin verksamhet utanför luftfartsverket. Mot bakgrund av bl. a. säkerhetsmyndigheternas alltmer centrala ställning i flygsäkerhetsarbetet, såväl operativt som tekniskt, torde det inte vara sällsynt att myndighetens säkerhetsfrämjande arbete analyseras i samband med en haveriutredning. I sakens natur ligger enligt arbetsgruppen att det inte kan anses tillfredsställande att en myndighet utreder en olycka som den själv är inblandad i. Arbetsgruppen understryker mot denna bakgrund värdet av att en utredning av en allvarligare luftfartsolycka genomförs av en neutral och opartisk instans.

Sammanfattningsvis finner arbetsgruppen att nuvarande organisationsformer för utredning av civila och militära flyghaverier inte erbjuder tillräcklig stabilitet från bl. a. personell synpunkt. Kravet på hög utredningseffektivitet är sålunda inte förenligt med att utredningsmännen har utredningsverksamheten som bisyssla. Arbetsgruppen anser i likhet med utredningsmannen att man genom att tillskapa ett fristående permanent utredningsorgan för luftfartsolyckor bör kunna tillgodoses erforderliga effektivitetskrav liksom även kravet på att utredningarna skall verkställas av en neutral och opartisk instans. Genom ett permanent organ möjliggörs också en fortlöpande uppföljning av utvecklingen på haveriutredningsområdet, vilket torde vara en förutsättning för en successiv effektivisering av utredningsverksamheten.

Enligt arbetsgruppen vore det från vissa synpunkter önskvärt att skilda utredningsorgan utreder civila resp. militära haverier. De kvalificerade resurserna på detta område är emellertid begränsade, varför det för svenskt

vidkommande framstår som naturligt att satsa på ett gemensamt mindre organ. Även andra skäl – framför allt den beslutade integreringen av den civila och militära flygtrafikledningen – talar för ett gemensamt civilt/militärt utredningsorgan. Ett gemensamt organ medför också – vilket bör utgöra en fördel från utredningsteknisk synpunkt – att för varje haveri måste knytas specialister till organet för just den typ av haveri som är föremål för utredning, bl. a. sådana specialister som i sin dagliga tjänst är knutna till operativ eller teknisk flygverksamhet. Härigenom fås en garanti för att utredningsorganet alltid besitter de speciella kvalifikationer som behövs för aktuell uppgift.

En sådan ordning förutsätter att kvalificerad personal från den civila och militära sidan finns lätt tillgänglig och med kort varsel kan delta i en haveriutredning och att i övrigt myndigheterna lämnar utredningsverksamheten erforderligt biträde.

Mot bakgrund bl. a. härav anser arbetsgruppen, i överensstämmelse med utredningsmannens förslag och i likhet med flera remissinstanser, att det föreslagna permanenta utredningsorganet bör få till uppgift att utreda såväl civila som militära haverier.

Under remissbehandlingen av utredningsmannens förslag har från flera håll framhållits att det föreslagna organets verksamhet skall begränsas till de allvarigare luftfartsolyckorna under det att utredning av övriga olyckor skall åvila säkerhetsmyndigheterna. Övervägande skäl talar enligt arbetsgruppen för att det föreslagna kvalificerade organet inriktar sin verksamhet på i första hand flygolyckor som medfört dödsfall eller allvarlig personskada. Skulle andra haverier vara komplicerade från utredningssynpunkt eller om speciella skäl eljest föreligger, bör dock möjlighet finnas för säkerhetsmyndigheten att påkalla utredning från organet. En motsvarande ordning gäller i princip redan nu.

Förutom en fortlöpande uppföljning av utvecklingen inom haveriutredningsområdet i syfte att bl. a. successivt effektivisera utredningsmetodikerna bör enligt arbetsgruppen några andra arbetsuppgifter än haveriutredningsverksamhet inte åvila det nya organet.

Med den inriktning som det permanenta utredningsorganet enligt arbetsgruppen bör få skall säkerhetsmyndigheterna inte endast ha primäransvaret för utredning av tillbud utan även för analysverksamhet och tendensundersökningar. Andra gränsdragningsfrågor kan enligt arbetsgruppen eventuellt behöva tas upp till prövning sedan viss tids erfarenhet vunnits av verksamheten.

Arbetsgruppen har funnit att utredningsorganets rapporter bör överlämnas till säkerhetsmyndigheten, dvs. luftfartsinspektionen resp. chefen för flygvapnet. Det skall sedan ankomma på säkerhetsmyndigheten att efter remissbehandling av rapporten fatta beslut om de åtgärder vartill utredningen kan föranleda. Härutöver bör utredningsorganet varje år lämna en detaljerad verksamhetsberättelse till försvars- och kommunikationsdepartementen.

Under år 1976 inträffade inom den civila luftfarten 64 händelser som betraktades som haverier och som därför krävde haveriutredning. Av dessa 64 haverier föranledde 10 förordnande av haverikommission, 9 utreddes av förordnad utredningsman medan resten – 45 – utreddes genom s. k. kontorsutredning hos luftfartsinspektionen. Mot bakgrund av de definierade uppgifterna för det föreslagna utredningsorganet och att antalet olyckshändelser under år 1976 inte påtagligt avviker från genomsnittet under de senaste åren konstaterar arbetsgruppen att omkring 15 civila haverier per år kommer att utredas av det föreslagna fristående utredningsorganet. Inom den militära luftfarten inträffade under samma period 14 haverier som det föreslagna utredningsorganet skulle ha utrett. Antalet haverier bedöms inte komma att öka i framtiden. Haveriernas komplexitet kan emellertid, som tidigare nämnts, komma att öka och därigenom även kravet på utredningsresurser.

Vid bedömning av den storlek och sammansättning som utredningsorganet bör ha påpekar arbetsgruppen till en början att i luftfartslagen (11 kap. 8 §) föreskrivs att erforderlig teknisk och juridisk sakkunskap skall vara företrädd i undersökningskommission. Med teknisk sakkunskap förstås i detta sammanhang såväl flygoperativ som flygteknisk expertis. Organet bör därför bestå av minst tre ledamöter, nämligen en jurist, en flygoperativ expert och en flygteknisk expert. Med hänsyn till det bedömda antalet utredningar per år och erfarenhetsmässig genomsnittlig tidsåtgång per utredning får man enligt arbetsgruppen räkna med att utredningsorganet kommer att arbeta med flera haverier samtidigt. För att detta skall vara möjligt krävs, bl. a. med hänsyn till att den som leder haveriutredningen naturligen bör ha juridisk bakgrund, att även ett mindre utredningsorgan oundgängligen måste bestå av minst fyra ledamöter, varav två bör representera juridisk sakkunskap och två teknisk-operativ sakkunskap. Av det tidigare sagda framgår att det föreslagna utredningsorganet utöver de fast anställda ledamöterna måste ha tillgång till speciell expertis för olika slag av olyckor. I likhet med vad som gäller för försvarets haverikommission bör säkerhetsmyndighet efter överenskommelse med utredningsorganet ställa personal till organets förfogande som experter eller sakkunniga. Utredningsorganet skall också ha möjlighet att anlita andra experter och sakkunniga. Med hänsyn till risken för extraordinär anhopning av olyckor under en begränsad tidsperiod bör ersättare för de fast anställda ledamöterna förordnas. Dessa ersättare bör inte ha fast anställning.

Utredningsorganet bör enligt arbetsgruppen ha viss egen biträdeshjälp.

Det nya utredningsorganet bör enligt arbetsgruppens mening benämnas statens haverikommission. Genom inrättandet av statens haverikommission upphör försvarets haverikommission.

RRV har berört frågan om en sammanslagning av statens haverikommission med den kommission för utredning av sjöolyckor som från den 1 juli 1976 är under uppbyggnad. Arbetsgruppen anser att frågan om sammanslag-

ning av de två kommissionerna bör tas upp till prövning senare.

Kostnaderna för det föreslagna utredningsorganets verksamhet kommer enligt arbetsgruppen huvudsakligen att bestå av löner, arvoden m. m. Vissa kostnader för resor, traktamenten, lokaler och expenser kommer också att belasta utredningsorganet. Därutöver uppkommer kostnader för arbeten av teknisk karaktär såsom platsundersökning, bärgning, motorundersökning, bränsleprov, hållfasthetsberäkningar och i vissa fall flygprov. Dessa kostnader belastar f. n. luftfartsverket och flygvapnet.

Kostnaderna (exkl. kostnaderna av teknisk karaktär) i 1976 års prisläge för statens haverikommission har på dessa grunder av arbetsgruppen bedömts komma att uppgå till ca 800 000 kr. per budgetår. Som följd av det föreslagna systemet för haveriutredningar bortfaller kostnaderna för försvarets haverikommission – f. n. ca 250 000 kr. – samt vissa arbetsuppgifter inom luftfartsinspektionen. Dessa uppgifter är fördelade på flera tjänstemän och kan totalt beräknas motsvara ett manår, eller i kostnader ca 100 000 kr. Merkostnaden som följd av den föreslagna organisationen bedömer arbetsgruppen därför till mindre än 500 000 kr. per budgetår.

Arbetsgruppen har avgivit förslag till behövliga ändringar i luftfartslagen, luftfartskungörelsen och kungörelsen om undersökning av militära luftfartsolyckor. Förslag till instruktion för det föreslagna haveriutredningsorganet har också avgivits.

4 Remissyttrandena

Någon erinran mot redovisningen av bakgrunden till arbetsgruppens överväganden och förslag har inte framförts.

Till arbetsgruppens förslag att ett fristående permanent utredningsorgan för allvarligare militära och civila luftfartsolyckor skall inrättas ansluter sig i stort sett samtliga remissinstanser. Endast *FMV* och *TFR*, som anser att de nuvarande haveriutredningsorganisationerna inte har sådana brister att det motiverar ett nytt utredningsorgan, har avvikande uppfattning. *FMV* har således inte kunnat konstatera annan brist inom sitt ansvarsområde än vissa förseningar i slutförandet av utredningsrapporterna vilket inte bedöms som allvarligt.

FFA understryker att arbetsgruppens grundläggande synpunkter på behov av och motiv för haveriutredningsarbetet bör vara vägledande vid ställningstagande till frågan om organisationsform för utredning av luftfartsolyckor. *FFA* finner stöd härför bl. a. i den internationella utvecklingen och anser att ett genomförande av förslagen är en nödvändig förutsättning för att ett gott resultat skall kunna uppnås till rimliga kostnader. *FFA* delar vidare arbetsgruppens synpunkter vad gäller svårigheterna för deltidsengagerad personal att bedriva utredningsverksamheten med erforderlig kapacitet och kontinuitet.

CFV och *Svenska officersförbundet* påpekar att nuvarande system för den

militära haveriutredningsverksamheten fungerar tillfredsställande. *FMV* föreslår att eventuella personalförstärkningar för utredning av militära haverier bör ske genom en ändring av försvarets haverikommissions nuvarande sammansättning. *FRI*, som biträder förslaget, framhåller att en förutsättning måste vara att den nya organisationen inte leder till kostnadsökningar för försvaret.

Arbetsgruppens förslag angående utredningsorganets arbetsuppgifter och gränsdragningen gentemot säkerhetsmyndigheterna kommenteras av en rad remissinstanser. *CFV* anser att utredningsorganets huvudsakliga arbetsuppgift bör vara administrativ ledning och uppföljning av den totala utredningsverksamheten samt studier och vidareutveckling av haveriutredningsmetodik. Organet bör endast i begränsad omfattning aktivt leda utredningar av civila och militära flyghaverier. Även kapacitetsskäl begränsar utredningsorganets möjligheter i detta avseende. Liknande synpunkter framförs av *FMV*, statskontoret och *Svenska officersförbundet*. *CFV* och *FMV* förordar dessutom att verksamheten tills vidare skall ske på försök.

FRI, som har förståelse för behovet av en enhetlig bedömning av flygsäkerhetsfrågorna, anser att gränsdragningen mellan säkerhetsmyndigheternas och det föreslagna utredningsorganets arbetsuppgifter bör förtydligas. Med hänsyn till bl. a. kostnadsskäl bör utredningsverksamheten, enligt *FRI*, främst inriktas på större haverier eller tillbud där väsentliga flygsäkerhets- och samhällsintressen berörs.

Även *FFA* framför vissa invändningar mot den föreslagna gränsdragningen mellan säkerhetsmyndigheternas och utredningsorganets verksamhetsområden. Enligt *FFA* kan det vara olyckligt att begränsa utredningsorganets arbetsuppgifter till olyckor där dödsfall eller allvarlig kroppsskada har inträffat. *FFA* framhåller sålunda att haveritillbud utan personskador kan vara mycket farligare för flygsäkerheten än ett haveri med personskador. *FFA* föreslår därför att det nya utredningsorganet ges möjligheter att efter eget bedömande delta i haveriutredningar när effekten av haveriet eller tillbudet på flygsäkerheten kan vara stor. Även *RRV* anser att utredningsorganet självt bör få avgöra i vilka fall det skall svara för undersökningen. *FFA* är vidare tveksamt till om säkerhetsmyndigheterna skall ha hela ansvaret för analys- och tendensundersökningar.

Luftfartsverket ifrågasätter, med hänsyn till bl. a. kostnadsskäl, om från utredningssynpunkt mindre komplicerade olyckor skall undersökas av det nya utredningsorganet enbart därför att olyckan medfört dödsfall eller allvarlig kroppsskada. *Luftfartsverket* delar i övrigt de uppfattningar vad gäller utredningsorganets arbetsuppgifter som framförts av chefen för luftfartsinspektionen.

Chefen för luftfartsinspektionen ansluter sig i huvudsak till den föreslagna arbetsfördelningen mellan utredningsorganet och chefen för luftfartsinspektionen, men anser att en del förtydliganden bör göras. *Chefen för luftfarts-*

inspektionen förordar således vissa ändringar i den föreslagna lydelsen av luftfartskungörelsen och i förslaget till instruktion för det nya utredningsorganet. Ändringarna avser bl. a. att klargöra ansvarsfördelningen i fråga om dels den haveriförebyggande verksamheten, dels rapporteringen till ICAO och berörda utländska luftfartsmyndigheter. Vidare bör det av luftfartskungörelsen klart framgå att utredningsorganets verksamhet är begränsad till undersökning av händelser inom riket. Även SAS framhåller behovet av en precisering i dessa avseenden och understryker bl. a. att ansvaret för den haveriförebyggande verksamheten liksom hittills bör ligga hos luftfartsinspektionen.

Statskontoret har invändningar mot att utredningsorganet skall ha till uppgift att fortlöpande följa utvecklingen inom haveriutredningsområdet i syfte att bl. a. effektivisera utredningsmetodik. Denna verksamhet bör i stället åvila säkerhetsmyndigheterna. *LIN* framhåller att utredningsorganets haveriförebyggande verksamhet bör begränsas till att gälla erfarenheterna från de specifika fall som utreds av organet.

En rad remissinstanser framför synpunkter på arbetsgruppens förslag i fråga om utredningsorganets storlek.

Förslaget att antalet fast anställda ledamöter skall uppgå till fyra biträds av bl. a. *CFV*, *FFA* och *chefen för luftfartsinspektionen*. Med hänvisning till att utredningsorganet i princip blir ett ledningsorgan för utredning av allvarliga luftfartsolyckor anser *chefen för luftfartsinspektionen* att ersättare för ledamöterna inte bör utses. Ordförande jämte tre övriga ledamöter torde vara tillräckligt även vid anhopning av haverier.

FRI förordar att antalet fast anställda ledamöter minskas till tre i syfte att begränsa kostnaderna. I stället kan flera ersättare till utredningsorganets ordförande utses. *FRI* anser vidare att utredningsorganet bör repliera på en lämplig myndighet i fråga om administrativa tjänster. Även *RRV* framhåller möjligheterna att samutnyttja kanslipersonal mellan utredningsorganet och annan myndighet. *Statskontoret* anser att det borde specificerats och närmare utretts i vilken utsträckning befintliga resurser kan utnyttjas för biträdeshjälp till utredningsorganet.

Enligt *luftfartsverkets* mening skulle det vara av värde om utredningsorganet kompletterades med två lekmannarepresentanter. Dessa skulle huvudsakligen delta i plenarsammanträden.

Statskontoret anser att utredningsorganets fast anställda personal bör utgöras av två personer med juridisk bakgrund. Enligt statskontorets mening bör därutöver personer som anses komma att behövas för utredning av allvarligare luftfartsolyckor förordnas i förväg. Utredningsorganet måste dessutom, i enlighet med arbetsgruppens förslag, kunna anlita experter och sakkunniga från bl. a. säkerhetsmyndigheterna. *Chefen för luftfartsinspektionen* anför i detta sammanhang att det inte är rimligt att en begäran om personella resurser från utredningsorganet skall ha prioritet över säkerhetsmyndigheternas arbetsuppgifter. En avvägning måste kunna göras i samråd

mellan chefen för luftfartsinspektionen och ordföranden i det föreslagna utredningsorganet.

LIN ifrågasätter möjligheten att inom den föreslagna kostnadsramen låta utredningsorganets verksamhet omfatta samtliga fall av allvarliga luftfartsolyckor, även inbegripet allmänflyg och segelflyg. *LIN* tror därför att önskemål om en permanent ökning av antalet ledamöter kommer att läggas fram inom en snar framtid och befarar att utredningsorganet kan bli för stort.

Med hänsyn till att militära luftfartsolyckor är svårutredda på grund av dels deras komplexitet, dels sekretessfrågor, anser *Svenska officersförbundet* att antalet heltidsanställda ledamöter bör utökas med en regementsofficer. Denne bör ha aktuell flygerfarenhet och ha varit flottiljchef.

Flera remissinstanser har synpunkter på arbetsgruppens förslag beträffande utredningsorganets sammansättning och de kompetenskrav som bör ställas på ledamöterna.

Det är enligt *chefens för flygvapnet* mening inte en riktig avvägning i samband med utredning av flyghaverier om juridisk kompetens samt teknisk och operativ sakkunskap tillgodoses i lika omfattning. Därför bör en av de två föreslagna ledamöterna med juridisk bakgrund ersättas av en ledamot med flygoperativ kompetens. Därigenom skulle såväl civil som militär flygoperativ sakkunskap vara företrädd i utredningsorganet. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *chefen för luftfartsinspektionen*. *Svenska officersförbundet* föreslår att en jurist bör ersättas av en flygoperativt eller flygtekniskt sakkunnig ledamot.

Luftfartsverket anser att förslaget att utredningsorganets ordförande skall vara eller ha varit innehavare av domarämbete är alltför restriktivt. Verket anför till stöd för sin uppfattning, att utredningsarbetet till övervägande del är av teknisk och inte av juridisk natur. Ordföranden skall främst leda och fördela arbetet och ge erforderligt administrativt och utredningstekniskt stöd åt olika utredningsprojekt. Verket konstaterar dock att juridisk sakkunskap bör vara företrädd i utredningsorganet. Vidare anser verket att kompetenskraven på ledamöterna inte bör anges i utredningsorganets instruktion, vilket arbetsgruppen föreslagit. *RRV* framför liknande synpunkter och menar att ordförandeposten inte utan tungt vägande skäl bör reserveras för en specialkompetens. Genom att i instruktionen specificera vilka kompetenskrav som skall gälla för varje enskild ledamot införs bara en stel och formell struktur som inte tjänar något konstruktivt syfte.

Chefen för luftfartsinspektionen ansluter sig till förslaget att ordföranden skall vara eller ha varit domare. Även *Svenska officersförbundet* menar att ordföranden bör ha juridisk bakgrund.

Transportarbetareförbundet anser att en företrädare för den tekniska tillsynspersonalen bör ingå i utredningsorganet som sakkunnig eller som expert. *HTF* framhåller vikten av att representanter för kabinpersonalen anlitas som experter av utredningsorganet. *FOA* påpekar att experter med

beteendevetenskaplig bakgrund bör anlitas i utredningsarbetet.

Flera remissinstanser tar upp frågan om kostnaderna för statens haverikommission och hur de skall finansieras.

Chefen för flygvapnet förutsätter att kostnaderna för försvarets del kommer att finansieras som hittills och att bl. a. löner till fast anställda ledamöter inte kommer att belasta försvarsanslaget. *FMV* och *FRI* anför liknande synpunkter och framhåller att försvarsanslaget inte bör belastas med mer än nuvarande kostnader för försvarets haverikommission. *RRV* anser att finansieringen bör ske på liknande sätt som hittills, dvs. dels via luftfartsavgifter och dels via anslaget till chefen för flygvapnet.

Chefen för luftfartsinspektionen beräknar att haveriutredningskostnaderna för civil luftfart i stort sett kommer att fördubblas genom det nya utredningsorganets tillkomst. Med hänsyn till att utredningsverksamheten bör vara oberoende av säkerhetsmyndigheterna bör verksamheten inte finansieras av luftfartsverket och chefen för flygvapnet utan via ett särskilt anslag till kommissionen. *FRI* anser att frågan om i vilken omfattning kostnadskrävande bärgningar, tekniska utredningar etc. skall utföras bör avgöras av den direkt säkerhetsansvariga myndigheten i nära samråd med utredningsorganet.

SAS förutsätter att kostnaderna inte i någon del överförs på luftfartsverket. Liknande synpunkter framförs av *SPAF*. *LIN* anser att kostnaderna för utredningsorganets verksamhet bör finansieras med allmänna medel. *KSAK* hänvisar för sin del till sina tidigare framförda synpunkter att de ekonomiska konsekvenserna för det civila och militära flyget inte är klarlagda. Även *TFR* konstaterar att finansieringen av det nya utredningsorganets verksamhet inte berörs i arbetsgruppens förslag.

FFA, *statskontoret* och *RRV* tar upp frågan om sammanslagning av organisationerna för utredning av luftfarts- och sjöolyckor.

FFA bedömer en sådan åtgärd som praktiskt olämplig, främst med hänsyn till att det krävs olika juridisk och teknisk/operativ sakkunskap i samband med utredningar inom de båda områdena. *Statskontoret* anser, i likhet med arbetsgruppen, att frågan om sammanslagning bör anstå tills erfarenheter vunnits från förändringarna inom luftfarts- och sjöfartssektorerna. *RRV* förutsätter att frågan åter prövas inom två till tre år. En sådan försöksperiod bör enligt *RRV* ge tillräckligt erfarenhetsunderlag vid prövningen.

5 Föredraganden

Den civila luftfarten har vuxit snabbt i omfång under de senaste decennierna. Antalet avresande passagerare på de statliga flygplatserna har ökat från drygt 900 000 år 1960 till 4,2 milj. år 1976, vilket motsvarar en årlig tillväxt med ca 10 %. Linje- och charterflygets landningar på de statliga flygplatserna har ökat med ca 5 % årligen sedan 1960 och uppgick år 1976 till

ca 112 000. Den lägre ökningstakten såvitt avser landningarna är ett uttryck för den tekniska omvandling som skett inom flyget med successiv övergång till allt större flygplan med ökad kapacitet. Denna utveckling har möjliggjorts bl. a. genom att luftfartens markorganisation har byggts ut med nya modernt utrustade flygplatser och förbättrade navigations-, inflygnings- och landningshjälpmedel. Dessa åtgärder har inte bara varit nödvändiga förutsättningar för flygtrafikens utveckling över huvud utan de har också bidragit till att ytterligare öka säkerheten och regulariteten i trafiken.

Vid sidan av det tyngre flyget har inom den civila luftfarten skett en kraftig tillväxt av det s. k. allmänflyget. Ett utmärkande drag i den civila luftfartens utveckling är vidare att den kommit att betjäna allt fler orter i landet. Totalt finns i dag 209 flygfält som är öppna för civil trafik. Av dessa är 55 utrustade för instrumentflygning. Reguljär inrikes trafik bedrivs f. n. på 32 av flygplatserna.

Tillväxten av den civila luftfarten väntas enligt luftfartsverket fortsätta.

I takt med utvecklingen inom luftfarten har flygets betydelse i det totala transportsystemet och för samhällsutvecklingen i stort successivt ökat. Detta sammanhänger med en rad olika faktorer såsom den ökade levnadsstandarden, befolknings- och bebyggelseutvecklingen, strukturförändringarna inom näringslivet m. m. För svenskt vidkommande har flyget blivit särskilt betydelsefullt på grund av vårt lands geografiska läge. Med tanke på Sveriges beroende av utrikeshandeln är flyget ett oundgängligt hjälpmedel i de nödvändiga kontakterna mellan svenskt näringsliv och omvärlden. Flyget har också stor betydelse för turismens utveckling. Den tidsvinst och de ökade möjligheter inrikesflyget erbjuder enskilda människor, förvaltning och näringsliv är för vårt långsträckt land av största betydelse. I trafik- och regionalpolitiska sammanhang – framför allt när det gäller långväga transporter – spelar därför flyget numera en väsentlig roll.

Den civila flygtrafikens tillväxt och dess successivt större geografiska utbredning medför ett ökat ianspråktagande och ett allt intensivare utnyttjande av det svenska luftrummet. Luftrummet skall samtidigt utnyttjas av militärflyget, vars verksamhet bedrivs under speciella operativa betingelser. Flygvapnet behöver för sin övningsverksamhet tillgång till luftrum där man ostörd av civil trafik kan bedriva t. ex. avancerad flygning och luftstridsövningar. På grund av de militära kraven blir de erforderliga områdena och höjdsiktorna mycket stora. Den framtida utvecklingen innebär därför att behovet av samordning mellan civil och militär trafik ökar i fråga om luftrumets utnyttjande. Detta torde bli fallet även om militärflygets verksamhet totalt sett kommer att minska.

Mot denna bakgrund beslöt riksdagen år 1973 (prop. 1973:27, TU 1973:12, rskr 1973:160) att de civila och militära flygtrafikledningsorganisationerna skulle sammanföras i en gemensam organisation. Denna skulle i sin tur inordnas i luftfartsverket. Riksdagen beslöt också att den fortsatta utvecklingen av flygtrafikledningssystemet skulle inriktas på övergång till s. k.

yttäckande flygkontroll. Enligt riksdagens beslut har dessutom en central skola för gemensam utbildning av civila och militära flygtrafikledare inrättats i Sturup.

Riksdagen (prop. 1975:81, TU 1975:16, rskr 1975:197) beslöt år 1975 om ny organisation för luftfartsverket. Syftet med omorganisationen var bl. a. att mot bakgrund av den allmänna utvecklingen inom luftfarten förbättra förutsättningarna för en effektivisering av luftfartsverkets och luftfartsinspektionens arbete. I prop. 1977/78:5 om flygvädertjänstens system och organisation m. m. föreslogs ett antal åtgärder i syfte att effektivisera flygvädertjänsten. I propositionen föreslogs bl. a. att förutsättningarna för en ytterligare integrering mellan civil och militär vädertjänst bör prövas förlöpande. Riksdagen beslöt i enlighet med förslagen i propositionen.

Allmänt sett kan konstateras att det under de senaste 20 åren inom luftfarten har skett ett stort antal förändringar som berör flygsäkerheten.

Från luftfartens begynnelse har utredning av luftfartsolyckor utgjort en viktig komponent i flygsäkerhetsarbetet. Den snabba tekniska och volymmässiga utvecklingen inom luftfarten och en i väsentliga delar förändrad luftfartsstruktur har undan för undan skärpt kraven på det totala flygsäkerhetssystemets tillförlitlighet och effektivitet. Dessa förändrade förhållanden får sin största betydelse när det gäller det förebyggande säkerhetsarbetet. Genom att detta är starkt beroende av de erfarenheter som inträffade luftfartsolyckor kan ge är det angeläget att så långt som möjligt förbättra också systemet för utredning av luftfartsolyckor och tillbud.

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. En sådan har hittills endast tillsatts vid tre tillfällen – senast vid den s. k. Kälvestaolyckan i fjol.

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 på principen att kommissionsledamöterna skall ha utredningsverksamheten som bisyssla.

Utvecklingen utomlands inom detta område har gått mot tillskapandet av permanenta utredningsorgan som är fristående från säkerhetsmyndigheterna.

Hur väl säkerhetsarbetet än är uppbyggt måste man räkna med att haverier

och tillbud kommer att inträffa. F. n. inträffar inom den civila och militära luftfarten i Sverige varje år ca 30 allvarigare olyckor – olyckor med dödlig utgång eller eljest av allvarlig art. Antalet olyckor bedöms inte komma att öka i framtiden. Haveriernas komplexitet kan dock komma att öka och därigenom även kravet på utredningsresurser.

Mot denna allmänna bakgrund framstår det enligt min uppfattning som naturligt att nu överväga en effektivisering av organisationen för utredning av allvarigare luftfartsolyckor. Innan jag går närmare in på de olika frågor som därvid aktualiseras vill jag nämna att jag i detta ärende har samrått med chefen för försvarsdepartementet.

En arbetsgrupp inom försvars- och kommunikationsdepartementen med företrädare för chefen för flygvapnet och luftfartsinspektionen har överarbetat ett förslag till utredningsorgan för allvarigare luftfartsolyckor som har lagts fram av ordföranden i försvarets haverikommission. Arbetsgruppens resultat redovisas i en departementspromemoria (Ds K 1977:2) Statens haverikommission – förslag till utredningsorgan för allvarigare luftfartsolyckor. Förslaget innebär sammanfattningsvis att ett fristående permanent organ för utredning av allvarigare civila och militära luftfartsolyckor – statens haverikommission – skall inrättas. Organets fyra ledamöter, som skall vara haveriutredare på heltid, bör vara högt kvalificerade och företräda juridisk, teknisk och operativ sakkunskap. Organet bör för varje särskild utredning knyta den ytterligare expertis till sig som bedöms nödvändig för aktuell typ av haveri. Statens haverikommission skall vidare vara helt fristående från de civila och militära flygsäkerhetsmyndigheterna – chefen för flygvapnet och chefen för luftfartsinspektionen.

Arbetsgruppens principförslag har tillstyrkts av så gott som samtliga remissinstanser. Det gäller bl. a. *chefen för flygvapnet*, *FRI*, *luftfartsverket*, *chefen för luftfartsinspektionen*, *statskontoret* och *RRV*.

I likhet med arbetsgruppen och i stort sett samtliga remissinstanser anser jag att det föreligger behov av att effektivera organisationsformerna för utredning av allvarigare luftfartsolyckor. Enligt arbetsgruppens förslag skall allvarigare olyckor utredas av en neutral opartisk och permanent myndighet. Samtidigt föreslås att kommissionsledamöterna inte längre skall ha utredningsarbetet som bisyssla. Detta är en förändring som enligt min mening i hög grad bidrar till en hög utredningsstandard. Genom ett sådant permanent organ möjliggörs också en fortlöpande uppföljning av utvecklingen på haveriutredningsområdet, vilket är ett självklart och nödvändigt led i det flygsäkerhetsfrämjande arbetet. Förslaget överensstämmer vidare med den internationella utvecklingen. Jag förordar därför, i enlighet med arbetsgruppens förslag, att en central myndighet för utredning av allvarigare civila och militära luftfartsolyckor – benämnd statens haverikommission – inrättas direkt underställd regeringen.

Den nya myndigheten bör påbörja sin verksamhet den 1 juli 1978.

Samtidigt bör verksamheten vid försvarets haverikommission upphöra.

Jag övergår nu till vissa frågor rörande statens haverikommissions verksamhet och organisation.

Enligt min mening är det 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 således vara att skapa en helhetsbild av olyckans orsaker och följder samt även av räddningsåtgärdernas effektivitet. Det är därför inte tillräckligt att såsom resultat av en utredning endast påvisa att olyckan orsakats av t. ex. ett mänskligt 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.

Jag vill vidare, i likhet med vad som gjordes i förarbetena till luftfartslagen, understryka 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. Detta är särskilt väsentligt mot bakgrund av att säkerhetsmyndigheterna – i såväl operativt som tekniskt hänseende – har fått en alltmer central ställning i flygsäkerhetsarbetet. Det är därför inte sällsynt att myndigheternas säkerhetsfrämjande arbete måste analyseras i samband med en haveriutredning.

Förslaget innebär att statens haverikommission skall utreda såväl civila som militära olyckor. En enhetlig beredning av flygsäkerhetsfrågorna är enligt min mening naturlig. För ett gemensamt organ talar också den beslutade integreringen av den civila och militära flygtrafiktjänsten. I sammanhanget kan vidare erinras om den gemensamma skolan för utbildning av civil och militär flygtrafikledningspersonal. Det är dessutom angeläget att ta till vara de samordningsvinster som följer av att resurserna inom ett fackområde hålls samman i en organisation. En sådan ordning torde 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.

Under remissbehandlingen av promemorian har framkommit vissa önskemål om förtydligande av gränsdragningen mellan säkerhetsmyndigheternas och det nya utredningsorganets verksamhetsområden. Det torde få ankomma på regeringen att ta ställning till denna fråga. För riksdagens information vill jag dock nämna att jag för min del anser att den i departementspromemorian föreslagna gränsdragningen är väl avvägd. Kommissionen bör således utreda större

haverier och tillbud där väsentliga flygsäkerhets- och andra samhällsin-
tressen berörs. Den bör i princip svara för utredning av olyckor som medför
att någon avlider eller får allvarlig kroppsskada. Jag utgår ifrån att några reella
gränsdragningsproblem inte skall uppkomma utan att ett fruktbart samarbete
kommer till stånd mellan de berörda myndigheterna.

I departementspromemorian föreslås, vad gäller myndighetens
storlek och sammansättning, att vid statens haverikommission
skall finnas fyra tjänster varav två skall besättas med personer med juridisk
sakkunskap, bl. a. myndighetens chef, och två med personer med teknisk-
operativ sakkunskap. Enligt min mening är den föreslagna dimensioneringen
av myndigheten väl anpassad till den förväntade verksamhetsvolymen och
till erforderliga kvalitetskrav. Med hänsyn till myndighetens arbetsuppgifter
och betydelse kan en begränsning till fyra fasta tjänster ge ett intryck av
underbemanning. För varje utredning skall emellertid – förutom civil och
militär kompetens som skall finnas representerad inom myndigheten – den
övriga expertis som behövs knytas till myndigheten. Härigenom erhåller
myndigheten en flexibel och från kompetenssynpunkt mycket lämplig
organisation.

Vissa remissinstanser anser att myndighetens chef inte nödvändigtvis bör
vara jurist. Med anledning därav vill jag erinra om att enligt luftfartslagen bör
den som leder särskild undersökningskommission i princip vara jurist. Från
bl. a. rättssäkerhetssynpunkt är det angeläget att utredningarna handläggs
och redovisas på ett såväl tekniskt som juridiskt riktigt sätt. Även om en
haveriutredning inte skall ta ställning till ansvars- och ersättningsfrågor
kommer utredningarna ofta att ligga till grund för sådana ställningstaganden.
Mot denna bakgrund är jag, i likhet med *chefen för luftfartsinspektionen*, inte
beredd att frånga arbetsgruppens förslag att myndighetens chef bör vara
jurist.

Några remissinstanser har föreslagit att en av myndighetens två jurister
skall ersättas av en person med flygoperativ sakkunskap. Om varje utredning
skall ledas av en jurist, vilket enligt vad jag har anfört tidigare bör vara fallet,
synes det med hänsyn till det bedömda antalet utredningar per år inte vara
möjligt att tillgodose dessa förslag. Jag förordar emellertid att det genom en
jämkning i 11 kap. 8 § luftfartslagen klarläggs att flygoperativ sakkunskap
skall vara företrädd vid utredningen. Frågan bör dock kunna prövas på nytt
efter några års erfarenhet av verksamheten.

I fråga om tjänsterna vid myndigheten bör det ankomma på regeringen att
inrätta en ordinarie tjänst för verkschefen med beteckningen p.

Vad gäller myndighetens uppgifter och sammansättning
har ett antal detaljfrågor tagits upp av vissa remissinstanser. Från *luftfartsin-
spektionens* sida har bl. a. berörts frågan om ansvaret för rapportering av
olyckor som utreds av den nya myndigheten, främst till den internationella
civila luftfartsorganisationen – ICAO – och utländska luftfartsmyndigheter.
Jag utgår ifrån att berörda myndigheter kan lösa frågan om det internationella

och nationella underrättelseansvaret i samförstånd. Regeringen och berörda myndigheter bör i lämpligt sammanhang ta ställning till övriga detaljfrågor.

Jag avser i annat sammanhang föreslå regeringen de ändringar som krävs i luftfartskungörelsen (1961:558, ändrad senast 1976:990) och kungörelsen (1966:436, ändrad senast 1972:348) om undersökning av militära luftfartsolyckor. Regeringen bör också besluta om instruktion för statens haverikommission. För riksdagens information vill jag dock nämna att kungörelserna och instruktionen därvid enligt min mening bör utformas i huvudsaklig överensstämmelse med förslagen i departementspromemorian.

I departementspromemorian konstateras att utredningsorganet bör ha viss egen biträdeshjälp. *RRV* anser att kansliets storlek måste prövas ingående med beaktande bl. a. av möjligheten att i detta avseende repliera på annan myndighet. *FRI* och *statskontoret* anför liknande synpunkter. Frågan om statens haverikommissions kansli och ekonomi-administrativa rutiner i övrigt bör enligt min mening övervägas av myndigheten tillsammans med statskontoret och *RRV* med beaktande av bl. a. *RRV*:s synpunkter. Regeringen bör därefter fatta beslut i frågan.

Arbetsgruppen har beräknat *k o s t n a d e r n a* för statens haverikommission till ca 800 000 kr. per budgetår i 1976 års prisläge. Kostnaderna består huvudsakligen av löner och arvoden. Kostnader för arbeten av teknisk karaktär har inte medräknats eftersom dessa liksom f. n. föreslås betalas direkt av luftfartsverket och chefen för flygvapnet. Merkostnaden som följd av den föreslagna organisationen bedömer arbetsgruppen till mindre än 500 000 kr. per budgetår. Vissa remissinstanser anser att kostnadsökningen är för stor. Merkostnaden är, mot bakgrund av den erhållna standardhöjningen, enligt min mening rimlig. Arbetsgruppen har inte behandlat frågan om finansiering av kostnaderna.

Flertalet remissinstanser anser att kostnaderna för statens haverikommission bör finansieras av allmänna medel. *RRV* anser att finansieringen bör ske på liknande sätt som hittills, dvs. dels via luftfartsavgifter och dels via anslaget till chefen för flygvapnet. För egen del anser jag, främst mot bakgrund av kravet på myndighetens objektivitet, att det är väsentligt att något direkt kund-leverantörsförhållande inte uppstår mellan säkerhetsmyndigheterna och statens haverikommission. Jag föreslår därför att medel för haverikommissionens verksamhet, sedan kommissionen årligen till regeringen har lämnat in framställning med förslag till kostnader för verksamheten, anvisas under ett nytt förslagsanslag på sjätte huvudtiteln benämnt E 19. Statens haverikommission. Med hänsyn till att verksamheten enligt förslaget skall påbörjas den 1 juli 1978 bör till statens haverikommission för budgetåret 1978/79 anvisas ett förslagsanslag av 1,2 milj. kr. Medel har därvid även beräknats för vissa initialkostnader.

För att inrättandet av statens haverikommission inte skall innebära en ytterligare belastning på statsbudgeten bör luftfartsverket och chefen för

flygvapnet årligen till inkomstiteln Övriga diverse inkomster omföra ett belopp som motsvarar haverikommissionens kostnader. Detta innebär att anslagsredovisningen skall grundas på bruttoredovisning. Antalet civila och militära haverier och resursåtgången för att utreda haverierna bör ligga till grund för fördelningen av kostnaderna mellan de berörda myndigheterna. Kostnaderna bedöms f. n. i stort sett komma att delas lika mellan myndigheterna. I samband med den årliga budgetbehandlingen får den slutliga fördelningen fastställas.

Frågan om sammanslagning av organisationerna för utredning av luftfarts- och sjöolyckor, anser jag, i likhet med *statskontoret* och *RRV*, bör prövas när erfarenhet har erhållits av den nu föreslagna förändringen. Därvid bör – mot bakgrund av en bedömning av värdet av att i samhället ha ett permanent fristående utredningsorgan – även prövas om statens haverikommissions tjänster skall tas i anspråk även i andra sammanhang.

Själva inrättandet av statens haverikommission skall givetvis ske i nära samarbete med personalorganisationerna.

6 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommunikationsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297).

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att antaga förslaget till

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

dels att

2. godkänna att en central myndighet med de uppgifter m. m. som jag har angett 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.

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehållsförteckning

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1. Inledning.....	5
2. Nuvarande ordning	6
3. Förslag till utredningsorgan för allvarigare luftfartsolyckor. . .	6
3.1 Förslag av utredningsmannen jämte remissyttrandena . .	6
3.2 Arbetsgruppens överväganden och förslag.....	7
3.2.1 Bakgrund.....	7
3.2.2 Överväganden och förslag	8
4. Remissyttrandena	12
5. Föredraganden	16
6. Upprättat lagförslag	23
7. Hemställan	23
8. Beslut.....	24
Innehållsförteckning	24