

Nr 18

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående försäkring för passagerare vid inrikes flygtrafik.

Första lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 12 i första kammaren av herr *Ernulf m. fl.* samt nr 24 i andra kammaren av herr *Werbros m. fl.* I motionerna, vilka är likalydande, hemställes att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att en utredning måtte verkställas för utarbetande av nya bestämmelser beträffande skyldigheten för flygbolag, som trafikerar inrikes flyglinje, att hålla sina passagerare försäkrade dels med en grundförsäkring utan behovsprövning och dels en tilläggsförsäkring, som skall vara behovsprövad.

Historik

Genom trafikflygets snabba utveckling efter första världskriget framträdde behov av en internationell reglering av luftfrakträtten. Ett flerårigt internationellt samarbete ledde fram till den s. k. Warszawakonventionen av år 1929, som innefattar en överenskommelse om införande av vissa regler om internationell luftbefordran av passagerare, resgoods och gods. Konventionen har ratificerats av de flesta av världens nationer och har införlivats med svensk rätt genom lagen den 5 mars 1937 om befordran med luftfartyg.

Sedan frågan om en revision av luftbefordringskonventioner aktualiserats redan under 1930-talet påbörjades ett långvarigt arbete, som slutfördes vid en internationell luftprivaträttskonferens i Haag år 1955 med avslutande av Haagprotokollet den 28 september 1955. Av de ändringar i Warszawakonventionen som innefattas i Haagprotokollet rör de viktigaste förenklingar av befordringshandlingarna och höjning av det för fraktförarens ansvarighet stadgade maximibeloppet vid befordran av passagerare.

Sveriges ratifikation av Haagprotokollet förutsatte att de svenska lagbestämmelserna på området, som tidigare återfanns i 1937 års luftbefordringslag, anpassades efter protokollet. I *proposition nr 34 till 1960 års riksdag* framlades ett lagförslag, som tillkommit efter nordiskt samarbete och utformats i nära anslutning till den reviderade konventionen, innebärande att 1937 års lag efter erforderliga ändringar upptogs i *luftfartslagens 9 kap.* Propositionen bifölls av riksdagen. Frågan om fraktförarens ansva-

righet regleras i 17—30 §§ nyssnämnda kapitel. Härav framgår, såvitt nu är av särskilt intresse, följande. Fraktföraren är enligt huvudregeln ansvarig för personskada, vilken drabbar passagerare till följd av händelse som inträffar ombord å luftfartyget eller i samband med att han går ombord på fartyget eller lämnar detta. Skadeståndet skall bestämmas enligt de i strafflagen stadgade grunderna (17 §). Fraktföraren är fri från ansvarighet, där han visar att han och hans folk vidtagit alla nödiga åtgärder för att undvika skadan eller att det varit omöjligt för dem att vidtaga åtgärderna (20 §). Vid befordran av passagerare är fraktförarens ansvarighet för envar passagerare begränsad till åttiofemtusenåttahundra kronor (22 §). Förbehåll, som innefattar inskränkning i fraktförarens ansvarighet eller bestämmer lägre gräns än den nu angivna, är ogiltigt (23 §). Ansvarighetsgränsen är ej tillämplig, där det visas att fraktföraren själv eller hans folk i tjänsten orsakat skadan uppsåtligen eller, med insikt att skada sannolikt skulle uppkomma, under grovt åsidosättande av tillbörlig aktsamhet och hänsyn (24 §). Väcker ej talan om ansvarighet inom två år från luftfartygets ankomst till bestämmelseorten eller från den dag, det skolat anlända eller då befordringen avbröts, är rätten till talan förlopad (29 §).

Av hänvisningen till strafflagens bestämmelser följer att om någon genom annans föranledande blivit dödad skadeståndsrätt kan föreligga för den, som jämlikt stadgande i lag varit berättigad till underhåll av den dödade, t. ex. efterlevande eller frånskild make och minderåriga barn. Enligt tillämpligt lagrum, *strafflagen 6 kap. 4 §*, avses en familjerättslig och alltså icke en blott på avtal grundad försörjningsplikt. Härutöver fordras för skadeståndsskyldighet att den legalt underhållsberättigade till följd av dödsfallet kommit att sakna erforderligt underhåll.

I sammanhanget må erinras om *1922 års lag angående ansvarighet för skada till följd av luftfart*. Denna lagstiftning har viss släktskap med 1916 års bilskadelag, men olikheterna är dock betydande. Sålunda är ansvarigheten enligt 1922 års lag inskränkt så till vida, att den skadelidande som gynnas av lagen endast är tredje man; det kräves nämligen, att den skadade personen eller det skadade godset ej befordrats med luftfartyget. Passagerare och lastägare skyddas icke enligt förevarande lag. För ansvarighet som avses i 1922 års lag skall enligt luftfartslagen 10 kap. 2 §, där Konungen så förordnar, finnas försäkring eller motsvarande säkerhet, som Konungen bestämmer.

Frågan om försäkringsplikt aktualiserades vid behandlingen av proposition med förslag till luftfartslag till 1957 års riksdag. Vid lagrådsgranskningen förordades sålunda att i luftfartslagen möjlighet skulle öppnas för Kungl. Maj:t att föreskriva *försäkringsplikt beträffande skada, vilken drabbar passagerare som befordras med luftfartyg*. Lagrådets moti-

vering till detta ställningstagande återfinnes i första lagutskottets utlåtande nr 28 år 1957 s. 38—41, vartill utskottet torde få hänvisa. Departementschefen förklarade sig emellertid icke beredd att för det dåvarande föreslå något stadgande i ämnet. Departementschefen anförde att frågan fanns upptagen på arbetsprogrammet för juridiska kommittén hos internationella civila luftfartsorganisationen (International Civil Aviation Organization, i förkortning benämnd ICAO). Departementschefen uttalade sin avsikt att vid det fortsatta lagstiftningsarbetet på lufträttens område särskilt uppmärksamma trafikförsäkringsfrågan. Ämnet erbjöd enligt departementschefen åtskilliga svårigheter såsom frågan om samordning av ersättningsskyldighet och försäkringsskyldighet. Att frågan om trafikförsäkring i fall som avses i 10 kap. 2 § luftfartslagen tillgodosetts berodde enligt departementschefen på att där förelåg två omständigheter som saknade motsvarighet i fråga om ersättningsskyldighet för skada vid luftbefordran. Å ena sidan drabbas skada vid luftbefordran den som frivilligt medföljt luftfartyget, medan vid skada tillfogad tredje man på jordytan även helt utomstående kan drabbas. Å andra sidan kräver befordran i förvärvssyfte tillstånd vid vars meddelande sökandens ekonomiska vederhäftighet kan prövas, medan tredjemansskada lika väl kan orsakas av exempelvis en privatflygare, beträffande vilken tillståndsskyldighet icke bör stadgas. Departementschefen anmärkte vidare att den som ger tillstånd till luftfartsverksamhet får anses äga att bland villkoren för tillståndet intaga föreskrift om skyldighet för tillståndshavaren att hålla försäkring eller ställa annan godtagbar säkerhet för den ersättningsskyldighet, som han till följd av verksamheten lagligen kan ådraga sig, samt att det är angeläget att vid tillståndsgivningen frågan om passagerarnas säkerhet för eventuella skadeståndsanspråk beaktas (s. 41 f. i utlåtandet).

Vid behandlingen av denna fråga anförde *första lagutskottet* i sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 28 år 1957* följande.

Frågan om försäkring för skada, som kan tillfogas passagerare i luftfartyg, är av väsentlig betydelse. Även beträffande gods som befordras med luftfartyg får försäkringsfrågan anses vara av vikt. I det ena som det andra avseendet måste det bl. a. beaktas, att tillfälle icke ges åt den mindre ansvarsmedvetne att bereda sig ekonomisk förmån genom att underlåta att tillförsäkra trafikanterna skäligt skydd. Utskottet vill ansluta sig till den i propositionen framförda åsikten, att det är angeläget att en ändamålsenlig lösning åvägbringas i detta ämne men att åtskilliga svårigheter föreligger när det gäller att uppnå en sådan lösning. Enligt vad som uttals i propositionen skall också trafikförsäkringsfrågan särskilt uppmärksammas vid det fortsatta lagstiftningsarbetet på lufträttens område. Ett värdefullt bidrag till ett bättre tillstånd i förevarande avseende erbjuder ett av luftfartsstyrelsen den 28 mars 1957 utfärdat informationscirkulär, som skall tillämpas från och med den 1 april 1957. Enligt detta cirkulär skall å luftfartyg som begagnas i annan yrkesmässig luftfart än regel-

bunden lufttrafik — beträffande sådan lufttrafik ankommer det på Kungl. Maj:t att utfärda bestämmelser — finnas försäkring eller annan betryggande säkerhet för sådan ansvarighet för skada, som enligt lagen den 5 mars 1937 om befordran med luftfartyg eller Warszawakonventionen den 12 oktober 1929 kan åvila fraktförare.

Slutligen må i detta sammanhang erinras om att departementschefen i ovannämnda proposition nr 34 vid 1960 års riksdag anförde att det är angeläget att få till stånd en ändamålsenlig lösning av frågan om försäkring för skada, som tillfogas passagerare i luftfartyg eller gods som befordras med luftfartyg. Frågan kunde dock enligt departementschefen ej då upptagas bl. a. av den anledningen, att nordiska överläggningar var påkallade i ämnet. Frågan om trafikförsäkring å luftfartyg stod emellertid enligt departementschefen främst på arbetsprogrammet för det fortsatta nordiska lagsamarbetet på lufträttens område.

Med anledning av flygolycka den 20 november 1964 i trakten av Ängelholm förordnade Kungl. Maj:t särskild undersökningskommission för undersökning av olyckshändelsen. Utlåtande över kommissionens rapport har avgivits av bl. a. luftfartsstyrelsen. I sitt utlåtande har luftfartsstyrelsen också berört spörsmålet om ekonomisk ansvarighetsbegränsning för fraktföraren samt därvid uttalat.

Enligt Warszawa-konventionen den 12 oktober 1929 i dess ursprungliga lydelse begränsas fraktförarens ansvarighet vid befordran av passagerare till 125 000 francs för envar av dem, vid befordran av inskrivet resgods och gods till 250 francs för kg och för övrigt resgods till 5 000 francs för envar passagerare. Beloppen motsvara i svenskt mynt 18 250 kronor, 37 kronor och 730 kronor. Genom det s. k. Haag-protokollet av den 28 september 1955 höjdes förstnämnda belopp till 250 000 francs (85 800 kronor) medan övriga belopp kvarstå oförändrade. De ha dock höjts för svensk del i luftfartslagen enligt dess år 1963 ikraftträdde lydelse till 86 kronor respektive 1 720 kronor.

Vad särskilt angår skadestånd vid personbefordran utgår dylikt efter prövning av skadan enligt de i strafflagen stadgade grunderna. I samband med utredningen av nu ifrågavarande haveri har kritik riktats dels mot de låga beloppen och dels mot den nedskärning av skadeståndsbeloppen, som kan drabba efterlevande familjer vid en luftfartsolycka genom prövningen av de efterlevandes förmåga att av egna, kanske hastigt smältande medel klara försörjningen.

Inom ICAO har liknande kritik framförts. Från amerikansk sida har bland annat hävdats, att en obligatorisk tilläggsförsäkring borde införas. Vid det nyligen avslutade församlingsmötet har frågan om revidering av Haag-protokollet givits högre prioritet i ICAO:s arbetsprogram.

I detta läge vill luftfartsstyrelsen — som jämväl anser en höjning av ansvarighetsbeloppen påkallad — för sin del kraftigt understryka vikten av att Sverige på det internationella planet verkar för en höjning av ansvarighetsbeloppen. Dessa te sig särskilt låga vid en jämförelse med beloppen beträffande motorfordon. Enligt lagen om trafikförsäkring å motorfordon

skall försäkringen för varje händelse, som medför skada, täcka skadestånd å tillhoppa 25 miljoner kronor, i anledning av personskada med begränsning till en miljon kronor för varje skadad eller dödad person.

Även beträffande prövningen av beloppens storlek anser luftfartsstyrelsen det påkallat undersöka huruvida icke kompensation vid dödsfall eller annan skada bör givas de efterlevande med beaktande av det inkomstbortfall, som uppkommit.

Senast vid den tidpunkt, då nya internationella regler framkommit, bör gällande svensk lagstiftning ändras.

Motionerna

I förevarande motioner anföres inledningsvis att genom Ängelholmsolyckan frågan om försäkringar för passagerare på inrikes flyglinjer blivit aktuell samt att problem uppstått för de omkomnas anhöriga i samband med utbetalning av försäkringar. Efter viss redogörelse för nuvarande bestämmelse på området uttalar motionärerna, att det torde vara av betydelse för inrikesflygets framtid och passagerarnas ekonomiska trygghet att nya bestämmelser för försäkringsskyddet kommer till stånd. Härefter anföres i motionerna följande.

Ett grundförsäkringsskydd utan behovsprövning bör införas. Detta har redan skett i vissa andra länder. Sålunda skulle i bestämmelserna föreskrivas att flygbolag som trafikerar inrikes flyglinjer är skyldigt att hålla sina passagerare försäkrade i form av icke behovsprövad livförsäkring till ett belopp av 85 000 kronor att utgå för var och en som omkommer i samband med flyghaveri. Vidare bör det föreligga skyldighet för flygbolaget att teckna eventuellt kompletterande försäkring för att i görligaste mån hålla de efterlevande skadeslösa som efter behovsprövning visar sig ha ytterligare ersättningsanspråk.

Vad gäller [de ovan upptagna] försäkringssummornas storlek har de i viss utsträckning baserats på de nu enligt internationella överenskommelser bestämda beloppen för behovsprövade försäkringar och bör med hänsyn till penningvärdesfall och ur försäkringstekniska synpunkter justeras i samband med en utredning i frågan.

Utskottet

Såsom framgår av den tidigare redogörelsen har reglerna i 9 kap. luftfartslagen om fraktförarens ansvarighet vid luftbefordran tillkommit efter nordiskt samarbete och utformats i nära anslutning till internationella överenskommelser, som ratificerats av Sverige. Enligt dessa bestämmelser åligger det fraktföraren att utge skadestånd på grund av flygolycka, såvida han ej kan visa att han är fri från vållande. Skadeståndet skall bestämmas enligt de i 6 kap. strafflagen stadgade grunderna. Fraktförarens ansvarighet är emellertid begränsad till 85 800 kronor för envar passagerare.

I förevarande motioner hemställas om utredning rörande skyldigheten för flygbolag, som trafikerar inrikes flyglinje, att hålla passagerarna försäkrade. Motionärerna föreslår att ett grundförsäkringsskydd utan behovsprövning på 85 000 kronor för varje passagerare införes med möjlighet till ytterligare ersättning efter särskild prövning.

Vad som förekommit i ärendet ger enligt utskottet vid handen att de nuvarande bestämmelserna på området medför olägenheter på grund av dels den stundom tidsödande utredning, som erfordras för att fastställa om rätt till skadestånd föreligger, och dels begränsningen i fraktförarens ansvarighet. Utskottet instämmer därför i det syfte som uppstår motiönerna, nämligen att förbättra ställningen för efterlevande till den som omkommit vid flyghaveri. Motionärernas förslag om icke behovsprövad livförsäkring synes enligt utskottet väl ägnat att tillgodose de efterlevandes omedelbara behov. Ett motsvarande skydd kan visserligen passageraren erhålla genom att själv teckna försäkring. Denna möjlighet kan dock uppenbarligen ej bli lika effektiv som ett lagfäst försäkringsskydd utan behovsprövning. Att införa en sådan försäkring för flygpasagerare skulle emellertid innebära beträdande av en ny väg inom skadeståndsrätten, något som troligen skulle få verkningar även för andra grupper av skadelidande. Frågan bör därför bedömas i ett större sammanhang. Utskottet anser att den av motionärerna anvisade möjligheten bör närmare övervägas vid den allmänna reglering som förestår på skadeståndsrättens område. I förevarande sammanhang må nämnas att, enligt vad utskottet erfarit, såväl spörsmålet om grunden för fraktförarens ansvarighet som den i motiönerna berörda frågan om en höjning av gränsen härför inom kort torde behandlas inom den internationella luftfartsorganisationen.

Med hänsyn till det sålunda pågående arbetet anser utskottet något riksdagens initiativ i frågan för närvarande icke vara erforderligt. Utskottet vill emellertid, såsom ock luftfartsstyrelsen nyligen gjort, understryka angelägenheten av att berörda frågor snart bringas till sin lösning.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I: 12 och II: 24, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 15 mars 1966

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herr Erik Svedberg, fröken Mattson, herrar Ernulf*, Arvidson, Hjorth, Lundin och Lidgard*;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, herrar Östrand, Svensson i Vä, fru Löfqvist, herrar Keijer, Oskarson, fru Lindekvist och herr Jönsson i Malmö.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Oskarson*, som ansett

dels att sista stycket i utskottets utlåtande från och med den mening, som börjar med orden »Att införa en sådan försäkring...» bort ersättas med text av följande lydelse.

Att införa en sådan försäkring för flygpassagerare skulle tydligen innebära beträdande av en ny väg inom skadeståndsrätten. Därför kan givetvis ifrågasättas om problemet inte lämpligen bör bedömas i ett större sammanhang, nämligen vid den allmänna reglering som förestår på skadeståndsrättens område. Emellertid måste denna allmänna reglering beräknas taga åtskilliga år att genomföra. En lösning av den av motionärerna berörda frågan är enligt utskottets mening både angelägen och brådskande, varför det synes befogat att lösa densamma i särskild ordning. Anmärkas må också att i Västtyskland har en särreglering av motsvarande art genomförts.

dels ock att utskottet bort hemställa,

att riksdagen med bifall till förevarande motioner, I: 12 och II: 24, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att en utredning måtte verkställas för utarbetande av nya bestämmelser beträffande skyldigheten för flygbolag, som trafikerar inrikes flyglinje, att hålla sina passagerare försäkrade med dels en grundförsäkring utan behovsprövning och dels en tilläggsförsäkring, som skall vara behovsprövad.