

Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

Datum	Beteckning
2005-12-07	LS 2005-7185
Ert datum	Er referens
2005-11-17	N2005/9186/TP

Uppdrag i fråga om viss flygverksamhet

1. Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Luftfartsverket och Luftfartsstyrelsen att utreda de närmare förhållandena kring flygningar som skett med luftfartyg registrerade i Amerikas förenta stater till och från svenska flygplatser mellan den 1 januari 2002 och den 17 november 2005. I uppdraget finns angivet att det i svenska media har förekommit uppgifter om att luftfartyg, som vid vissa tillfällen används för den amerikanska underrättelsetjänsten CIA:s räkning, har landat på svenska flygplatser. Flygplatserna Arlanda, Bromma, Sturup och Örebro har nämnts som exempel. I regeringsuppdraget refereras till att det i media nämns bl.a. registreringsbeteckningarna för två amerikanska luftfartyg, N168BF och N50BH. Luftfartsstyrelsen får härmed redovisa uppdraget. Luftfartsstyrelsen kommer att till regeringen ge in komplettering när underlag har inkommit från tillfrågade myndigheter.

2. Sammanfattning

Luftfartsverket har tagit fram uppgifter om amerikanskregistrerade flygplan som har startat och landat på svenska flygplatser under i uppdraget angiven tid. Det rör sig om över 19 000 kända rörelser (starter eller landningar). I utredningen har närmare undersökts cirka 50 flygplan. Två sådana flygplan anges i regeringsuppdraget. Övriga har förekommit i massmedia eller annat material där misstanke finns om anknytning till CIA. Luftfartsstyrelsen har begärt in underlag från andra myndigheter och svar har hittills inkommit från Säkerhetspolisen. Av det underlag som tagits fram går det inte att dra några slutsatser om att flygningarna skulle vara genomförda på uppdrag av den amerikanska underrättelsetjänsten, CIA. Luftfartsstyrelsen har den 5 december 2005 framställt

om förlängd utredningstid till den 20 december för att underlag från andra myndigheter skall kunna beaktas i utredningen.

3. Avgränsningar, tolkning och genomförande av uppdraget

I svenska och utländska media har det förekommit uppgifter om att luftfartyg som vid vissa tillfällen har använts av CIA har landat på svenska flygplatser. Inriktningen för denna rapport har varit att utreda de närmare förhållandena kring flygningar med amerikanskregistrerade flygplan som i massmedia eller i andra sammanhang har antagits utföra uppdrag för CIA. Det material som återfinns hos Luftfartsverket och Luftfartsstyrelsen är mycket omfattande. Det omfattar cirka 19 000 kända rörelser (starter eller landningar) under angiven tid. Luftfartsstyrelsen och Luftfartsverket har i utredningen utgått från konkreta uppgifter som t.ex. registreringsbeteckning och undersökt om det i det material som myndigheterna förfogar över finns sakuppgifter som kan ge klarhet i frågan. Myndigheterna har vid genomgången av materialet ägnat särskild uppmärksamhet åt flygplan med följande registreringsbeteckningar. Dessa registreringsbeteckningar har förekommit i massmedia, annat material och i regeringsuppdraget i samband med flygningar där CIA påstås vara uppdragsgivare.

Regeringen har i sitt uppdrag till Luftfartsstyrelsen nämnt följande amerikanska registreringsbeteckningar.

N168BF och N50BH

Uppgift om följande amerikanska registreringsbeteckningar har hämtats från den danske folketingsledamoten Frank Aaens fråga (6 oktober 2005) till den danske ministern Flemming Hansen.

N1016M, N1018H, N120JM, N1210Z, N157A, N162EM, N168BF, N168D, N169KT, N173S, N187D, N196D, N1HC, N204FN, N212AZ, N212CP, N2138T, N2189M, N219D, N221SG, N229AL, N229WJ, N312ME, N315CR, N33NJ, N35NK, N368CE, N381AA, N393DF, N4009L, N403VP, N4042J, N418MN, N42HN, N4456A, N4489A, N4557C, N470JF, N475LC, N478GS, N505LL, N50BH, N5117H och N5139A

Därutöver finns på organisationen Human Right Watch internetsidor information om den amerikanska registreringsbeteckningen N313P.

Sökning har även genomförts avseende den flyplansindivid som användes vid avvisningen av egyptiska medborgarna från Bromma flygplats den 18 december 2001. Flygplanet hade registreringsbeteckning N379P men enligt uppgifter i media har registreringsbeteckningen avseende den aktuella flygplansindividens ändrats. Därför har sökning även genomförts avseende registreringsbeteckningarna N44982 och N8068V.

Luftfartsverket har tillfrågat ansvariga på de statliga civila flygplatserna om de har någon information som kan tillföras utredningen. Luftfartsstyrelsen har begärt

underlag från Rikspolisstyrelsen, med ett särskilt uppdrag till Säkerhetspolisen, Tullverket, Försvarmakten och Kriminalvårdsstyrelsen.

4. Rättsläge och tillstånd meddelade av Luftfartsstyrelsen, Försvarmakten och regeringen

4.1 Olika typer av luftfart

Huvudtyperna av civil luftfart är

- *civil luftfart* som kan vara
 - kommersiell, d.v.s luftfart som bedrivs i förvärvssyfte, vilken kan kräva tillstånd av den stat som verksamheten utövas i, eller
 - privat, vilken inte kräver något särskilt tillstånd.
- *statsluftfart* som bedrivs med militära luftfartyg eller med andra luftfartyg för statsändamål såsom polis- och tullverksamhet eller t.ex. befordran av statschefer.

Med kommersiell luftfart avses transport av personer, gods eller post mot betalning. Exempel på kommersiell luftfart är regelbunden luftfart (linjefart) och icke regelbunden luftfart (charter och taxiflygning). Kännetecknande för privat luftfart är att den inte sker mot betalning.

Det finns ingen internationellt överenskommen definition av begreppet statsluftfart. Begreppet statsluftfart finns dock i Chicagokonventionen.

Beroende av vilken kategori en flygning hänför sig till gäller olika krav på tillstånd för att genomföra flygningen.

4.2 Chicagokonventionen

Den s.k. Chicagokonventionen eller konventionen angående internationell civil luftfart, Chicago den 7 december 1944 (SÖ 1946:2) har ratificerats av cirka 190 stater, däribland Sverige och Amerikas förenta stater. Konventionen reglerar bl. a. staternas rätt till det egna luftrummet och anger under vilka förutsättningar trafik mellan stater får bedrivas.

Av intresse i detta ärende är artikel 3 – 6 i konventionen.

Artikel 3, som har rubriken civila och statliga luftfartyg, innehåller bland annat följande. Konventionen är tillämplig endast på civila luftfartyg och är inte tillämplig på statliga luftfartyg. Luftfartyg som används i militär-, tull- eller polistjänst skall anses vara statliga luftfartyg. Fördragsslutande stats statliga luftfartyg får inte flyga över annan fördragsslutande stats territorium eller landa där utan särskilt tillstånd och i enlighet med meddelade villkor.

Enligt artikel 4, som har rubriken missbruk av civil luftfart, förbinder sig varje fördragsslutande stat att inte bedriva civil luftfart för något ändamål som är oförenligt med syftet för konventionen.

Artikel 5 reglerar flygning över fördragsslutande staters territorium och rätten till icke regelbunden flygning. Luftfartyg som är hemmahörande i en fördragsslutande stat och som inte används i internationell regelbunden trafik får, utan att på förhand inhämta tillstånd, landa på annan fördragsslutande stats territorium för andra än trafikändamål. Luftfartyg som används i internationell icke regelbunden lufttrafik för befordran av passagerare, gods eller post mot ersättning får ta ombord eller avlämna passagerare, gods eller post i annan stat. Denna stat har dock rätt att föreskriva bestämmelser, villkor eller begränsningar.

Enligt artikel 6 får internationell regelbunden luftfart över eller till en fördragsslutande stats territorium bedrivas endast med denna stats tillstånd.

4.3 Svenska regler om luftfart inom svenskt område med utländska luftfartyg

4.3.1 Luftfartslagen och följdförfattningar

Luftfartslagen (1957:297), första avdelningen 1 – 14 kap., reglerar förutom luftfart med svenska civila luftfartyg även luftfart inom svenskt område med utländska civila luftfartyg. Luftfartslagen, andra avdelningen, 15 kap. 3 §, innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om tillträde till svenskt område för utländska militära luftfartyg och andra utländska luftfartyg som används endast för statsändamål och inte för affärsdrift.

4.3.2 Tillstånd som meddelas av Luftfartsstyrelsen

Vad gäller kommersiell luftfart inom svenskt område med luftfartyg som är hemmahörande i tredje land, d.v.s. land utanför EG, finns kompletterande bestämmelser i luftfartsförordningen (1986:171) och i Luftfartsstyrelsens föreskrifter. Charterflygning kräver tillstånd av Luftfartsstyrelsen. Taxiflygning, vilket innebär att luftfartyget får ta högst tio passagerare och att den högsta tillåtna startmassan inte får överstiga 5 700 kg, kräver inte tillstånd eller förhandsanmälan.

Luftfartsstyrelsen har granskat samtliga charter- och frakttillstånd som meddelats under aktuell tid för flygningar med amerikansktregistrerade luftfartyg. Vid granskningen har inte framkommit något som, enligt Luftfartsstyrelsens mening, anknyter till den amerikanska underrättelsetjänsten, CIA.

Charterflygningar som utförs av flygföretag som är utpekade (designerade) i enlighet med luftfartsavtal med USA kräver inte tillstånd.

Privat flygning med utländska civila luftfartyg till och från eller över svenskt område får ske utan särskilt tillstånd. Med privat flygning menas flygning med luftfartyg som ägs eller brukas av enskilda personer eller av företag som bedriver s.k. firmaflygning.

4.3.3 Tillstånd meddelade av Försvarmakten och regeringen

Tillträde till svenskt område för utländska militära luftfartyg och andra utländska luftfartyg som används för statsändamål regleras i tillträdesförordningen (1992:118).

Med statsluftfartyg avses i tillträdesförordningen dels militära luftfartyg, dels luftfartyg som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke kommersiellt syfte, 2 § punkt 5. För tillträde till svenskt territorium krävs tillstånd, 4 §. Försvarmakten meddelar tillstånd för andra statsluftfartyg än militära stridsflygplan, 5 § punkt 3. Tillståndsnumret skall anges i den färdplan som måste inges till Luftfartsverket (avdelningen Flygtrafiktjänsten/ANS). I 11 § tillträdesförordningen finns en hänvisning till bestämmelserna om inresekontroll i utlänningsförordningen (1989:547). Tillstånd till militär statsluftfart med stridsflygplan lämnas av regeringen, jfr 6 §.

Vissa stater har generellt tillstånd att bedriva statsluftfart till och från Sverige. Ett generellt tillstånd utfärdas för ett år i taget. Således behöver inte ansökan inges för varje enskild flygning som skall genomföras som statsluftfart. För åren 2002 – 2005 har Försvarmakten på ansökan av amerikanska ambassaden i Stockholm meddelat generella årliga tillstånd för tillträde till svenskt territorium med transportflygplan i statlig luftfart tillhörande Amerikas förenta stater. Tillstånden avser rätt att transportera VIP-personer och personal samt gods. Militära stridsflygplan och transportflygplan omfattas inte av tillstånden.

5. Material hos Luftfartsverket

Luftfartsverket har tagit fram och analyserat information om starter och landningar på svenska civila flygplatser med luftfartyg registrerade i Amerikas förenta stater för tiden januari 2002 – den 17 november 2005. I fråga om Luftfartsverkets flygplatser har samtliga rörelser (starter respektive landningar) tagits med. I fråga om övriga trafikflygplatser har flygningar i linjefart eller som annars har haft ett flygnummer (flight number) inte tagits med.

Som underlag för sammanställningen har använts Luftfartsverkets faktureringsystem och statistiksystem för de statliga civila flygplatserna. Informationen som rör övriga flygplatser för civil luftfart har hämtats från färdplansinformationen som innehåller uppgift om luftfartygets nationalitets- och registreringsbeteckning.

Under den angivna tiden har det förekommit sammanlagt cirka 19 000 rörelser med luftfartyg med amerikansk nationalitets- och registreringsbeteckning vid Luftfartsverkets flygplatser och övriga trafikflygplatser i Sverige. Av det totala antalet rörelser avser omkring 10 procent icke-statliga flygplatser. Omkring 6 000 rörelser avser flygningar som inte är linjefart eller charterflygningar. Rena överflygningar utan landning i Sverige är inte utredda av Luftfartsverket.

Luftfartsverket saknar uppgifter om rörelser med flygplan under två tons startvikt på icke-statliga flygplatser. Sådana flygplan har dock oftast relativt kort räckvidd om de medför passagerare. Dessa flygplans rörelser i okontrollerat luftrum, t.ex. till privata småflygplatser och sjöflyg, finns det inga data om.

I faktureringsystemet anges den kund som skall faktureras för betalning till Luftfartsverket. Med kund menas i första hand operatören av flygplanet, om operatören är okänd faktureras flygplanets brukare alternativt ägare. En operatör kan i sin tur ha en för Luftfartsverket okänd uppdragsgivare eller kund.

Det finns många olika fakturerade operatörer i Sverige av amerikansktregistrerade flygplan. De flesta är utländska flygbolag och andra utländska företag. En mindre del utgörs av svenska flygbolag, svenska företag och privatpersoner. Vidare förekommer ambassader, svensk och utländsk försvarsmakt m fl. Den amerikanska underrättelsetjänsten CIA förekommer inte som kund i Luftfartsverkets material. I vissa fall förekommer uppgiften ”paid cash” vilket innebär att en okänd operatör har betalat kontant på flygplatsen.

Uppgifter om antalet passagerare i luftfartyget förekommer i de fall operatören har uppgivit dem. De används huvudsakligen för fakturering av avgifter. För privatflyget anges siffran 0 även om flera passagerare kan ha färdats i planet. Luftfartsverket känner inte alltid till de korrekta förhållandena.

Luftfartsverket har i sitt material närmare undersökt förekomsten på svenska flygplatser av ett 50-tal flygplan med kända registreringsbeteckningar som enligt uppgifter i medier och andra offentliga källor vid vissa tillfällen har använts för CIA:s räkning. Undersökningen visar, att endast tre av dessa flygplan har förekommit på svenska flygplatser. Utöver de två i regeringsuppdraget nämnda flygplanen N168BF och N50BH gäller det flygplanet N8213G. Dessa tre flygplan har under den aktuella tidsperioden förekommit vid vardera ett tillfälle på svenska flygplatser. Närmare uppgifter om förhållanden kring dessa händelser finns i Bilaga 1, p 2.6.

En fråga har ställts till Luftfartsverkets flygplatser om någon flygplatsanställd under den tidsperiod som anges i regeringsuppdraget har observerat något i samband med besök av amerikansktregistrerade flygplan som kan förknippas med CIA:s verksamhet. Enligt besked från flygplatsorganisationen och den lokala flygtrafiktjänsten har inget framkommit som tyder på att någon anställd har gjort några sådana observationer.

6. Sekretess

Luftfartsverkets uppgifter om enskilda flygningar kan omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100), nämligen enligt 8 kap. 10 § (affärssekretessen till förmån för enskild affärspartner), 9 kap. 4 § (statistiksekretessen) och 9 kap. 8 § tredje stycket (samfärdselsekretessen). Många av uppgifterna lämnas av operatörerna under förutsättning att de inte lämnas ut av Luftfartsverket. Ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter skulle kunna allvarligt skada förtroendet för LfV och försvåra möjligheterna att i framtiden få in uppgifterna.

I Bilaga 1 finns en statistisk bearbetning av Luftfartsverkets material. Enligt Luftfartsverkets bedömning är innehållet i bearbetningen av den karaktären att det inte är underkastat sekretess.

7. Information från andra myndigheter

Luftfartsstyrelsen har begärt information från vissa myndigheter.

7.1 Kriminalvårdsstyrelsen

Kriminalvårdsstyrelsen har hittills inte hunnit inkomma med svar.

7.2 Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen har hittills inte hunnit inkomma med svar.

7.3 Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har uppgivit att de inte har någon information kring berörda flygningar.

7.4 Försvarsmakten

Försvarsmakten har hittills inte hunnit inkomma med svar.

7.5 Tullverket

Tullverket har hittills inte hunnit inkomma med svar.

8. Slutsatser

Luftfartsverket och Luftfartsstyrelsen har gått igenom ett mycket omfattande material avseende kända rörelser med amerikansregistrerade flygplan. I utredningen har också särskild uppmärksamhet ägnats åt att utreda de närmare förhållandena om t.ex. utpekade flygplan som har identifierats med registreringsbeteckning. I utredningen har inte framkommit något som enligt Luftfartsstyrelsens uppfattning kan anses tyda på anknytning till CIA. Luftfartsverket har efterfrågat underlag från de statliga flygplatserna om några iakttagelser har gjorts som kan förknippas med att CIA är uppdragsgivare vid flygningar. Några sådana iakttagelser har inte framkommit. Luftfartsstyrelsen har begärt in underlag från andra myndigheter. Den enda myndighet som inkommit med svar är Säkerhetspolisen. De uppger att Säkerhetspolisen inte har någon information kring de berörda flygningarna. Sammanfattningsvis kan konstateras att av vad som framkommit i utredningen går det enligt Luftfartsstyrelsens mening inte att dra några slutsatser om att de flygningar som Luftfartsstyrelsen och Luftfartsverket har granskat skulle vara genomförda på uppdrag av den amerikanska underrättelsetjänsten, CIA. Luftfartsstyrelsen kommer att till regeringen ge in komplettering avseende underlag som inkommer från tillfrågade myndigheter.

Beslut i detta ärende har fattas av generaldirektören Nils Gunnar Billinger. Föredragande har varit chefsjuristen Lena Byström Möller. I ärendets slutliga handläggning har deltagit verksjuristen Bengt Larsson och verksjuristen Henrik Lundberg samt chefsjuristen vid Luftfartsverket (LFV) Per Grönwall.

Nils Gunnar Billinger

Bilaga 1
Underlag från Luftfartsverket