

Úrskurður Samgöngustofu nr. 123/2022 vegna kvörtunar um neitun á fari með flugi Icelandair nr. FI532 þann 23. september 2022.

I. Erindi

Þann 30. september 2022 barst Samgöngustofu (SGS) kvörtun frá A. Kvartandi átti bókað far með flugi Icelandair (IA) nr. FI532 frá Keflavík til München þann 23. september 2022 og var kvartanda neitað um far með fluginu. Samkvæmt IA var kvartanda neitað um far á grundvelli öryggissjónarmiða.

Kvartandi fer fram á staðlaðar skaðabætur og endurgreiðslu kostnaðar á grundvelli reglugerðar EB nr. 261/2004 um sameiginlegar reglur um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum sem er neitað um far og þegar flugi er aflýst eða mikil seinkun verður, sbr. reglugerð nr. 1048/2012 um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum í flugi sem neitað er um far og þegar flugi er aflýst, seinkað eða flýtt eða vegna tapaðs farangurs eða tjóns á honum.

II. Málavextir og bréfaskipti

SGS sendi IA kvörtunina til umsagnar með tölvupósti þann 3. október 2022. Í umsögn IA sem barst þann 14. október 2022 kom eftirfarandi fram:

Kvartandi átti bókað far með Icelandair (hér eftir "félagið") þann 23. september 2022 með flugi FI532 frá Keflavík til München í Þýskalandi. Var áætlaður brottfarartími vélarinnar 7:20 (að staðartíma) að morgni dags og áætlaður komutími klukkan 13:05 (að staðartíma) sama dag.

Við byrðingu vélarinnar var ástand og hegðun kvartanda með þeim hætti að ógnað gæti flugöryggi en viðkomandi brást þar ókvæða við hvers konar ábendingum starfsmanna í landgangi auk þess að neita í kjölfarið að fara að fyrirmælum áhafnar t.d. varðandi grímunotkun um borð sem þá var lögboðin samkvæmt þýskum sóttvarnarlögum. Var háttsemi og hegðun viðkomandi þess eðlis að flugverjar sáu sig tilneydda að neita viðkomandi um far með fluginu á grundvelli öryggisástæðna og var, í samráði við kvartanda sjálfa kallað til lögreglu sem fylgdi viðkomandi frá borði. Telur félagið að varlega beri að fara í að rengja mat áhafnar, sem fram fer við byrðingu og um borð hverju sinni, um hvað ógnað geti flugöryggi auk þess að ekkert sé fram komið sem gefi tilefni til þess að það mat skuli dregið í efa. Vísast þá enn fremur til ákvörðunar Samgöngustofu nr. 237/2019 hvar málsatvik virðast hafa verið keimlík þeim sem greinir í kvörtun kvartanda.

Hvað heimfærslu til réttarheimilda áhrærir vísar félagið til j-liðar, 2. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sem innleidd var hér á landi með reglugerð 1048/2012 þar sem skýrlega er mælt fyrir um að neitun um far á grundvelli réttmætra ástæða líkt og t.d. öryggisástæðna feli ekki í sér neitun um far í skilningi reglugerðarinnar. Enn fremur vísar félagið til ákvæða 2. mgr. 106. gr., 4. mgr. 106. gr. og 2. mgr. 107. gr. laga um

loftferðir nr. 80/2022 hvar mælt er fyrir um skyldur farþega auk heimilda flugverja og flugstjóra í þeim tilfellum sem öruggri starfrækslu flugs er, eða kann að vera, ógnað. Að lokum vísar félagið til ákvæða 7. og 11. gr. í flutningsskilmálum félagsins, n.t.t. greina 7.1.2, 7.1.4 auk 11.1 hvar félagið áskilur sér rétt til að meina farþegum um far sem ógnað geta starfrækslu flugs eða þegar líkamlegt eða andlegt ástand farþega, t.d. vegna áfengis- eða lyfjaneyslu, getur ógnað farþega sjálfum, öðrum farþegum, áhöfn, loftfari eða öðrum munum. Með vísan til þess sem að framan greinir hafnar félagið kröfum kvartanda.

SGS sendi kvartanda svar IA til umsagnar þann 17. október 2022. Í svári kvartanda sem barst samdægurs kom eftirfarandi fram:

Ég hafna þessari athugasemd sem mér finnst vera tóm þvæla. Þarna sleppir flugfélagið heilum bót úr atvikinu og meginmálinu hvers vegna ágreiningurinn byrjaði, en það var útaf handfarangurstösku með dýrum og viðkvæmum búnaði sem á ekki heima í stóra farangursrýminu og er innifalið í miðanum og er gert ráð fyrir henni fyrir ofan sætin ég var hlunnfærð um þessa þjónustu og því borið við að ekki væri pláss fyrir töskuna í vélinni sem svo reyndist vera ósannindi, þar að auki var keypt aukataska upp á 23 kg. sem ég nýtti mér ekki. Handfarangurstaskan uppfyllir öll skilyrði handfarangurs og hefur það verið mælt, taskan mín er 10 cm minni er leyfilegt er hjá flugfélaginu.

Þar að auki vísar flugfélagið þarna í þýsk sóttvarnarlög í Keflavík sem bæði voru fallin úr gildi í Þýskalandi og þar að auki þá virðist flugfélagið ekki átta sig á að á Íslandi gilda íslensk lög en ekki þýsk útrunnin lög. Ég get svo ekki betur séð en þessi reglugerð sem félagið vísar í hafi verið í gildi frá 7.júní 2020 til 16. september 2022 og því vika síðan að þessi reglugerð féll úr gildi þegar ég átti að fljúga.

Ég veit svo ekki hvaða ástand flugfélagið er að bera fyrir sig sýnist vera reynt að láta að því liggja að ég hafi verið drukkin eða í annarlegu ástandi en svo var ekki, enda kæmi það fram í dagbók lögreglu sem ég hef undir höndum að ekkert slíkt var um að ræða.

Ég lít svo á að flugfélagið hafi brotið þarna alvarlega gegn mínum borgaralegu réttindum og ferðafrelsi og viðhaft ærumeiðingar opinberlega í minn garð og hafi gert allt til þess að torvelda mér ferðalagið og stuðla að hverjum ágreiningnum á fætur öðrum og að mér skilst frá þeim sem þekkja til þá ber flugfreyjum ávalt að vera liðlegar og eru þjálfaðar í því að láta farþegum líða vel og eiga að reyna að koma til móts við farþega og í veg fyrir ágreining, þannig var það ekki í mínu tilfalli. Þar að auki þykir mér sérstakt að flugstjórinn hafi svarað því til að flugfreyjurnar réðu þessu þ.e. varðandi að vísa mér frá borði, þar sem hann hefur alræðisvald yfir vélinni og einn til að taka ákvörðun varðandi þetta. Eg óska því eftir að flugfélagið afhendi upptökur að umræddu atviki en það er til staðar í öllum vélum.

Þann 17. október 2022 sendi SGS athugasemdir kvartanda við umsögninni til IA. Þar sem IA var veitt tækifæri til að bregðast við framkomnum athugasemdum kvartanda. Í erindinu var óskað eftir skriflegri staðfestingu frá flugstjóranum í umræddu flugi þess efnis að hann hafi tekið þá ákvörðun um að neita kvartanda um far á grundvelli öryggissjónarmiða vegna háttsemi og hegðunar hans fyrir flugið, sbr. 106. gr. laga um loftferðir nr. 80/2022.

Í tölvupósti sem kvartandi sendi SGS þann 18. október kom eftirfarandi fram:

Er búin að lúslesa þetta skjal sem Icelandair sendir og ekki orð um grímuskyldu til 1. október. Læt hér fylgja með þýðingar úr skjalinu. Svo fann ég grein frá erlendum miðli þar sem haft er eftir heilbrigðisráðherra Þýskalands að grímuskylda í millilandaflugi var fallin úr gildi þetta segir hann þann 6. september, en það hafi ekki verið grundvöllur fyrir að halda því gangandi og þrýsti Lufthansa á að því yðri hætt, heilbrigðisráðherran segir að grímuskyldan hafi einungis átt við innanlandsflug en sú grímuskylda féll niður þann 23. september, læt hér linkinn fylgja með.

The rules mandating masks on flights run through Sept. 23, and the smallest party in the coalition government, the libertarian Free Democratic Party, has pressed for an end to them. The initial draft for this fall's rules foresaw an obligation to wear N95-type masks on planes as well as long-distance trains and buses.

Health Minister Karl Lauterbach told reporters in Berlin that "next to no masks are worn on international flights—the rules have been loosened there." He said Germany's biggest airline, Lufthansa, had said repeatedly that the mandate "can no longer be implemented, so we have refrained from this and are limiting ourselves to the domestic areas where this is possible."

<https://medicalxpress.com/news/2022-09-germany-mask-wearing-mandate-planes.html>

Þann 26. október 2022 barst staðfesting flugstjóra ásamt svar IA sem var svohljóðandi:

Vinsamlegast finndu hjálagða staðfestingu flugstjóra þess efnis að ákvörðunin hafi verið tekin með hliðsjón af 106. gr. loftferðalaga í samráði við áhafnarmedlimi og í samræmi við viðeigandi ferla og öryggisreglur flugrekanda.

Hvað tilvísun til þýskra sóttvarnalaga áhrærir þá er heimildina að finna í 1. mgr. 28b. gr. en greinin var svohljóðandi:

Section 28b Nationwide uniform protective measures to prevent the spread of coronavirus disease-2019 (COVID-19), ordinance authorizing
(1) The means of air transport and long-distance public transport may only be used by passengers or airline staff as well as control and service staff and driving and control staff, insofar as there is physical contact with other persons due to the nature of the activity, if these persons wear a respiratory protection mask (FFP2 or comparable) or a medical face mask (mouth-nose protection) during transport. 2The Federal Government is authorized to decide by ordinance, with the consent of the Bundesrat, to suspend the obligations under sentence 1. 3As long as a federal state has not made use of the authorization in Section 28a (7) sentence 1 number 1 letter b, the obligations under sentence 1 shall also apply in that federal state to means of local public transport, at the latest until the end of April 2, 2022. 4A respirator or medical face mask need not be worn by - 1.Children who have not reached the age of six, 2.persons who are medically certified to be unable to wear a respirator or medical face mask because of a medical condition, a medically certified chronic illness, or a disability; and

- 3. deaf and hard of hearing persons and persons who communicate with them, as well as their accompanying persons. 5 Carriers are obliged to monitor compliance with the obligations under sentence 1 by carrying out spot checks

Framangreind reglugerð var ítrekað farmlengd, síðast 23. september, þar til hún féll úr gildi 1. október síðastliðinn.

Staðfesting flugstjóra sem barst með ofangreindu svari IA þann 26. október var svohljóðandi:

Ég, [...], flugstjóri í flugi FI532 frá Keflavíkflugvelli til München í Þýskalandi þann 23. september 2022 staðfesti hér með að farþega í umræddu flugi, [kvartandi], var meinað um far með vélinni. Var viðkomandi meinað um far á grundvelli öryggissjónarmiða og í samræmi við flugrekstrarhandbækur og flutningsskilmála félagsins. Var ákvörðunin um að neita viðkomandi um far tekin í samráði við áhöfn og starfsmenn félagsins í flugstöðinni. Var framkoma og háttsemi viðkomandi við byrðingu og eftir að um borð var komið þess eðlis að undirritaður og aðilar í áhöfn töldu ógn stafa af flugöryggi.

Með vísun til 4. mgr. og 2. mgr. 106. gr. laga um loftferðir taldi ég nauðsynlegt að meina viðkomandi um far á grundvelli öryggissjónarmiða.

Svar IA og staðfesting flugstjóra var sent kvartanda til athugasemda þann 1. nóvember 2022. Í svari kvartanda sem barst samdægurs kom eftirfarandi fram:

Þetta er einungis hálf svarið og í ljósi þessa nafnlausu bréfs ítreka ég beiðni mína að upptökum þá bæði flugstjórnarkefna og einnig myndavélinni fyrir ofan klósettin við útgang sem sýnir vel málavexti, ef flugfélagið neitar að afhenda umræddar upptök þá jafngildir það því að verið sé að reyna fela mikilvæg sönnunargögn og ef félagið hefur ekkert að fela ætti það vera í lófa lagið að afhenda upptökurnar ef þeir telja sig vera með allt á hreinu. Ítreka því fyrri beiðni mína hér og gef þeim tvo daga til afhenda því fresturinn er runnin út.

Þann 2. nóvember sendi SGS erindi til IA þar sem félaginu var veitt tækifæri til að bregðast við framkomnum athugasemd kvartanda varðandi myndefni/upptök. Í svari IA sem barst 11. nóvember vísaði flugrekandinn í fyrri svör og einnig fyrri ákvarðanir Samgöngustofu í sambærilegum málum. Þann 22. nóvember óskaði SGS eftir upplýsingum um hvort að þær myndbandsupptök sem kvartandi vísar til séu til yfir höfuð? Í svari IA sem barst þann 24. nóvember 2022 sagði:

Við hlutuðumst aðeins til um þetta og þarna ætti engin upptaka að fara fram. Fremst í vélinni er myndavél en hún er í raun bara fyrir flugstjóra og flugmenn til að geta séð hver stendur hinu megin við dyrnar að flugstjórnarklefanum þegar er bankað. Er myndavélin því eingöngu öryggisatriði fyrir stjórnendur vélarinnar.

Að því sögðu vísun við til fram kominna sjónarmiða, gagna og ítrekaðrar stjórnsýslufrákvæmdar Samgöngustofu um sambærileg mál.

Þann sama dag óskaði SGS eftir upplýsingum um hvort upptaka færi fram á þessari myndavél. Í svari IA sem barst þann 28. nóvember 2022 sagði:

Í þessum myndavélum er engin upptaka. Þær eru staðsettar fyrir framan dyrnar að flugstjórnarklefanum og er slökkt á þeim nema rétt svo meðan flugmaður/flugstjóri þurfa að sjá hver stendur hinu megin við dyrnar að flugstjórnarklefanum (öryggisatriði). Í þeim tilfellum er eingöngu myndbandsstraumur í skjá hjá stjórnendum vélarinnar en engin upptaka fer fram.

III. Forsendur og niðurstaða Samgöngustofu

Samgöngustofa fer með eftirlit með réttindum neytenda samkvæmt ákvæðum XVI. kafla laga um loftferðir nr. 80/2022 og skal grípa til viðeigandi aðgerða til að tryggja að réttindi farþega séu virt, sbr. 2. mgr. 207. gr. laganna.

Farþegar og aðrir sem eiga hagsmuna að gæta geta skotið ágreiningi er varðar fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni samkvæmt ákvæðum XVI. kafla laga um loftferðir til Samgöngustofu, sbr. 1. mgr. 208. gr. laganna. Náist ekki samkomulag eða sátt skal Samgöngustofa skera úr ágreiningi með úrskurði.

Samkvæmt 1. mgr. 204. gr. sömu laga er flugrekanda skylt að veita farþegum aðstoð og eftir atvikum greiða þeim bætur, í samræmi við þau skilyrði sem sett eru í reglugerð sem ráðherra setur, ef: tjón hefur orðið vegna tafa á flutningi, farþega er neitað um far, flugi er aflýst eða þegar flutningi er flýtt.

Um réttindi flugfarþega er fjallað í reglugerð EB nr. 261/2004 um sameiginlegar reglur um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum sem neitað er um far og þegar flugi er aflýst eða mikil seinkun verður, sem var innleidd hér á landi með reglugerð nr. 1048/2012. Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 1048/2012 er Samgöngustofa sá aðili sem ber ábyrgð á framkvæmd reglugerðarinnar samanber 16. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Álitaefnið í þessu máli er hvort að ákvörðun IA um að neita kvartanda um far er bótaskyld úr hendi flugrekanda á grundvelli reglugerðar EB nr. 261/2004. Fyrir liggur að kvartandi átti bókað far með flugi nr. FI532 þann 23. september 2022 og að honum var neitað um far þrátt fyrir að hafa verið með staðfesta farskráningu í umrætt flug og komið til innritunar tímanlega, sbr. 2. mgr. 3. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Í 3. mgr. 4. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 kemur fram að ef farþega er neitað um far skal hann eiga rétt á skaðabótum skv. 7. gr. reglugerðarinnar, þjónustu og aðstoð samkvæmt 8. og 9. gr. reglugerðarinnar. Í j-lið 2. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 má sjá þá skýringu á hugtakinu „neitun um far“ á þá leið að farþega sé meinað að ganga um borð þótt hann hafi gefið sig fram til þess samkvæmt skilyrðunum sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar nema réttmætar ástæður séu til þess, t.d af heilbrigðis- eða öryggisástæðum. Verði slíkar ástæður taldar vera fyrir hendi fellur athæfið ekki undir „neitun á fari“ samkvæmt framangreindri reglugerð

Samkvæmt 2. mgr. 106. gr. laga um loftferðir nr. 80/2022 fer flugstjóri með æðsta vald í loftfari. Honum er heimilt, þegar nauðsyn ber til, að synja viðtöku í loftfar eða vísa m.a. úr því farþegum, sbr. 4. mgr. 106. gr. laga um loftferðir nr. 80/2022. Ákvæðið er nánast samhljóða 4. mgr. 42. gr. eldri loftferðalaga nr. 60/1998 og 45. gr. eldri loftferðalaga nr. 34/1964. Samkvæmt umfjöllun um 45. gr. í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 34/1964, segir m.a. í greinargerðinni að skipunarvald flugstjórans miði að því að auka öryggi loftfars, farþega og flutnings og beri honum að beita því í þessu skyni og með þeirri tillitssemi sem kostur er.

Það er ljóst af gögnum málsins að kvartanda var neitað um far með flugi Icelandair nr. FI528 þann 23. september 2022 þar sem að áhafnameðlimir og flugstjóri IA í viðkomandi flugi töldu að kvartandi væri til þess fallinn að valda ónæði um borð í flugvélinni og jafnvel stefna öryggi flugsins í hættu.

Samkvæmt 4. mgr. 106. gr. laga um loftferðir nr. 80/2022 er flugstjóra heimilt að synja farþega um inngöngu í loftfar til að auka öryggi loftfarsins. Við meðferð málsins óskaði SGS eftir staðfestingu frá flugstjóra IA fyrir umrætt flug um að hann hafði tekið þá ákvörðun að neita kvartanda um far á grundvelli öryggissjónarmiða vegna háttsemi og hegðunar hans fyrir flugið.

Samkvæmt staðfestingu frá flugstjóra flugsins sem barst SGS við meðferð málsins var kvartanda neitað um far með flugi nr. FI528 þann 23. september 2022 og kom fram að ákvörðunin hafi verið tekin í samráði við áhöfn og starfsmenn félagsins í flugstöðinni. Í umræddri staðfestingu flugstjórans kom einnig fram að framkoma og háttsemi kvartanda hafi verið þess eðlis að flugstjórinn og aðilar í áhöfn töldu flugöryggislega ógn stafa af og því nauðsynlegt að meina kvartanda um far á grundvelli öryggissjónarmiða.

Ekkert er komið fram í málinu sem gefur ástæðu til þess að draga í efa fullyrðingu flugstjóra um að kvartandi hafi ekki farið eftir ábendingum og fyrirmælum starfsmanna og áhafnar, m.a. varðandi grímuskyldu.

Að mati Samgöngustofu er því ekki tilefni til þess að draga í efa þá ákvörðun flugstjóra að umrædd neitun um far hafi verið tekin í því skyni að tryggja öryggi loftfarsins. Með vísan til framangreinds og ákvæða loftferðalaga, sbr. 2. mgr. og 4. mgr. 106. gr., er það mat SGS að ekki hafi verið um neitun á fari að ræða í skilningi j-liðar 2. gr. og 3. mgr. 4. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012. Er því kröfum kvartanda hafnað.

Úrskurðarorð

Kröfum kvartanda um staðlaðar skaðabætur og endurgreiðslu á útlögðum kostnaði úr hendi Icelandair samkvæmt 3. mgr. 4. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð 1048/2012, er hafnað.

Samkvæmt 4. mgr. 208. gr. laga um loftferðir nr. 80/2022 verður úrskurði Samgöngustofu ekki skotið til annarra stjórnvalda. Þegar úrskurður hefur verið kveðinn upp geta aðilar lagt ágreining sinn fyrir dómstól á venjulegan máta.

Reykjavík, 11. janúar 2023

Ómar Sveinsson

Andri Rúnar Gunnarsson