

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 76/2020 vegna kvörtunar um neitun á fari FI528 þann 9. nóvember 2019.

I. Erindi

Þann 16. desember 2019 barst Samgöngustofu (SGS) kvörtun frá AB (kvartendur). Kvartendur áttu bókað far með flugi Icelandair (IA) nr. FI528 frá Keflavík til Berlín. Kvartendum var neitað um far á grundvelli öryggissjónarmiða.

Kvartendur fara fram á 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 athugasemda með tölvupósti þann 23. desember 2019. Í svari IA sem barst Samgöngustofu þann 6. janúar 2019 kom fram eftirfarandi:

„Málið varðar kvörtun kvartanda (frv. „farþegi“) vegna meintrar neitunar á fari með flugi FI528 þann 9. nóvember síðastliðinn. Fer farþegi fram á bætur í samræmi við ákvæði 3. mgr. 4. gr., sbr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 auk afleidds tjóns.

Eftir að hafa fengið skýrslu frá vaktstjóra í farangursinnritun (e. check-in) getum við upplýst Samgöngustofu um að farþega var meinað um far eftir samskipti við starfsmenn félagsins í aðdraganda flugsins þar sem viðkomandi vildi ekki una fyrirmælum starfsmanna auk þess að hafa uppi háreysti og ógnandi tilburði í brottfararsal og á þjónustuborði á Keflavíkurflugvelli. Var háttsemi farþega með því móti að starfsmaður taldi öryggi sínu hafa verið ógnað. Var því, eftir samráð viðeigandi yfirmanna í brottfararsal við flugstjóra viðkomandi flugs, og í samræmi við ákvæði 7.1.2 í skilmálum félagsins, ákvörðun tekin um að meina viðkomandi farþega um far.

Af skýrslu starfsmanna telur félagið ljóst að umrædd ákvörðun var tekin af starfsmönnum félagsins og flugstjóra umrædds flugs á grundvelli öryggissjónarmiða. Þá teljum við ekkert fram komið sem gefur ástæðu til að rengja þann framburð auk þess að, í samræmi við fjölda ákvarðana Samgöngustofu og annara úrskurðaraðila, bersýnilega þurfi mikið til að koma svo ákvarðanir flugstjóra og flugmanna loftfars um örugga starfrækslu verði endurskoðaðar.

Að því sögðu Icelandair telur að umrætt tilfelli verði bersýnilega ekki heimfært undir ákvæði 4. gr., sbr. j-liður 2. gr., enda hafi réttmætar ástæður, n.t.t. öryggisástæður, verið fyrir meintri neitun farþega um far.

Hvað varðar kröfu farþega um endurgreiðslu á fyrirfram greiddum kostnaði, s.s. kostnaði fyrir hótulgistingu, vill Icelandair benda á að sá kostnaður er ekki í tengslum við flug viðkomandi með Icelandair. Þá verði krafa um endurgreiðslu kostnaðarins ekki byggð á 9. gr. reglugerðar EB 261/2004 þar sem rétturinn til aðstoðar er eingöngu virkur á meðan beðið er eftir nýju flugi.

Þessu til stuðnings vísun við til leiðbeinandi tilmæla framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um beitingu reglugerðar EB 261/2004, sem birt voru í stjórnartíðindum sambandsins þann 15. júní 2016, C 214/12. Þá er það skoðun Icelandair að öll fyrirframgreidd þjónusta sem farþegi tapar vegna neitunar um far t.d. umframkostnaður sem farþegi verður fyrir vegna þessa geti ekki talist sem ábyrgð flugrekanda samkvæmt ákvæðum EB 261/2004.

Með vísun til þess sem að framan greinir er afstaða félagsins að hafna beri kröfu farþega um skaðabætur.“

SGS sendi kvartendum svar IA til umsagnar þann 6. janúar 2020. Í svari kvartenda sem barst þann 23. janúar 2020 kom m.a. eftirfarandi fram:

„Málið varðar neitun flufélags á fari vegna meintrar háttsemi flugfarþega við starfsmenn félagsins í aðdraganda flugsins. Félagið hafnar kröfum um skaðabætur án þess að færa sönnur á meintu framferði farþega eða útskýra nánar í hverju meint fyriræli starfsmanna, sem félagið telur að farþega vildu ekki una fólust.

Farþegar neita frásögn félagsins um að hafa uppi ógnandi framkomu eða hafa ekki farið eftir fyrirællum starfsmanna. Farþegar telja sig hafa í einu og öllu farið eftir fyrirællum starfsmanna félagsins sem og öryggisvarðar á vegum Isavia.

Framkoma starfsmanns á vegum flugfélagsins við innritunarborð var félaginu til skammar þar sem starfsmaðurinn sýndi af sér ótilhlýðilega framkomu í garð flugfarþega með ógnandi framkomu. Ekki fór á milli mála að starfsmaðurinn var mjög reiður og vildi með engu móti hlusta á farþegana þegar óskað var eftir aðstoð við innritun á innritunarborði sökum þess að annar farþeginn var hjartveikur. Það er með öllu óskiljnalegt hvernig viðkomandi starfsmaður gat talið öryggi sínu ógnað unkringdur samstarfsmönnum á innritunarsvæðinu. Það er augljóst að starfsmaðurinn var ekki hæfur til að sinna sínu starfi í því hugarástandi sem hann var þegar flugfarþegar áttu við hann orðastað.

Flugfélagið þarf að útskýra hvernig stóð á því að flugfarþegar fengu innritun í flug og afhent brottfaraspjöld, og í kjölfarið fóru óáreittir í gegnum flugstöðina að brottfarahlíðinu, án þess að vera kölluð upp ef framkoma þeirra var eins ógnandi og skýrsla vaktstjóra gefur til kynna. Í slíkum tilfellum ætti sannarlega að kalla til lögregluna á grundvelli öryggissjónarmiða.

Flugfarþegar neita því alfarið að hafa verið með háhreysti og ógnandi tilburði í brottfarasal, eins og fram kemur í greinargerð félagsins. Tilraunir fjölmarga starfsmanna félagsins í brottfarasal til að stofna til rífrildis við flugfarþega bar ekki árangur. Öryggisvörður á vegum Isavia, sem fylgdi farþegunum út úr flugstöðinni, taldi viðbrögð og úrræði félagsins fjarstæðukennd miðað við aðstæður og taldi mjög brotið á rétti flugfarþeganna. Hvatti hann flugfarþegana til að leita réttar síns. Verður að segjast að þessi vitnisburður öryggisvarðarins, sem verður vitni af ýmis konar uppákomum á flugstöðinni, er til marks um vitaverða framkomu flugfélagsins.

Flugfélagið þarf að sýna fram á með sannanlegum hætti að það úrræði sem starfsmenn þess beittu, að meina farþegum um far, hafi í raun verið réttmæt. Beiting þessa úrræðis er mjög róttækt og hefur mikil áhrif á og afleiðingar fyrir flugfarþegana. Það hlýtur því að hvíla skylda á félaginu að færa sönnur á, með óyggjandi og nákvæmum hætti, að beiting úrræðisins hafi verið viðeigandi. Flugfarþegar fara fram á að fá afrit af umræddri skýrslu vaktstjóra í farangursinnritun.

Telja verður ámælisvert að starfsmenn félagsins ljúgi uppá farþega sem starfsmönnum bar að aðstoða við innritun sökum fötlunar og aldurs. Félagið hefur hvorki sýnt fram á sönnun né rökstuðning fyrir úrræði sínu sem hlýtur að vera refsivert.

Flugfarþegar fara fram á að fá bókaða flugmiða endurgreiddar, enda voru flugmiðar ekki nýttir, afleiddan kostnað viðkomandi ferðar og skaðabætur vegna framkomu starfsmanna félagsins.“

Þann 16. apríl 2020 óskaði SGS eftir skýrslu vaktstjóra sem IA vitnaði til í umsögn félagsins og staðfestingu frá viðkomandi flugstjóra IA í flugi nr. FI528 þann 9. nóvember 2019 um að hann hafði tekið þá ákvörðun um að neita kvartendum um far á grundvelli öryggissjónarmiða. Þann 8. maí 2020 barst umbeðinn skýrsla vaktstjóra og staðfesting frá flugstjóranum í fluginu þar sem hann staðfesti að

hann hafi neitað kvartendum um far með umræddu flugi og að ákvörðunin hafi verið tekin af höfðu samráði við viðeigandi yfirmenn í brottfarasala og á grundvelli öryggissjónarmiða, sbr. 4. mgr. 42. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998.

Þann 13. maí var kvartendum send skýrsla vaktstjóra IA ásamt staðfestingu flugstjóra fyrir umrætt flug.

III. Forsendur og niðurstaða Samgöngustofu

Neytendur flugþjónustu eða aðrir sem hagsmuna hafa að gæta sem telja að flugrekandi, flytjandi, ferðaskrifstofa eða umboðsmaður framangreindra aðila hafi brotið gegn skyldum sínum samkvæmt lögum um loftferðir nr. 60/1998 eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra geta beint kvörtun til Samgöngustofu, sbr. 1. mgr. 126. gr. c. loftferðarlaga. Stofnunin tekur málið til skoðunar í samræmi við ákvæði laganna og stjórnáslulaga nr. 37/1993 og sker úr ágreiningi með ákvörðun, sbr. 3. mgr. 126. gr. c. og 140. gr. loftferðalaga, ef hann verður ekki jafnaður með öðrum hætti. Sú ákvörðun er bindandi.

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, sbr. 16. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Fyrir liggur að kvartendur áttu bókað far með flugi FI528 þann 9. nóvember 2019 og var neitað um far þrátt fyrir að hafa verið með staðfesta farskráningu, sbr. a- og b-lið 2. mgr. 3. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Álitafnið í þessu máli er því hvort neitun IA um far hafi verið réttmæt. 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 og m.a. þjónustu í samræmi við 8. og 9. gr. reglugerðarinnar. Í j-lið 2. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 má sjá skýringu á hugtakinu um „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.

Í dómi Evrópuþingsmálsins í máli C-321/11 tók dómstóllinn til skoðunar hvort að hugtakið „neitun á fari“ eigi eingöngu við í tilvikum þegar flug eru yfirbókun eða hvort hugtakið á einnig við í öðrum tilvikum. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að hugtakið „neitun á fari“ geti átti við í fleiri tilvikum en þeim sem varða yfirbókanir og nefndi dómstóllinn í dæmaskyni tilvik sem varða rekstarástæður. Slík túlkun dómstólsins er bæði í samræmi við orðalag reglugerðarinnar og markmið og tilgang hennar sem er að tryggja ríka vernd fyrir flugfarþega. Markmið með reglugerð EB nr. 261/2004 er m.a. að fækka þeim tilvikum þegar farþegum er neitað um far gegn vilja þeirra, ef hugtakið „neitun um far“ væri túlkað þröngt, þ.e. hugtakið ætti einungis við í þeim tilvikum sem varða yfirbókanir færi það gegn framangreindu markmiði reglugerðarinnar.

Samkvæmt 2. mgr. 40. gr. loftferðalaga hefur flugstjóri 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. 42. gr. loftferðalaga. Þar sem sem 42. gr. er nánast samhljóða 45. gr. eldri loftferðalaga nr. 34/1964 er umfjöllun um ákvæðið að finna í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 34/1964. Um ákvæðið 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 kvartendum var neitað um far með flugi Icelandair nr. FI528 þann 9. nóvember 2019 þar sem að starfsmenn á vegum félagsins sem voru að innrita farþega og flugstjóri í viðkomandi flugi töldu að viðkomandi farþegar væru til þess fallnir að valda ónæði um borð í flugvélinni og jafnvel stefna öryggi flugsins í hættu. Samkvæmt 4. mgr. 42. gr. loftferðalaga 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 kvartendum um far á grundvelli öryggissjónarmiða. Þann 8. maí 2020 barst staðfesting frá flugstjóranum þar sem hann staðfesti að hann hafi neitað kvartendum um far með flugi nr. FI528 þann 9. nóvember 2019 og að ákvörðunin hafi verið tekin af höfðu samráði við viðeigandi yfirmenn í brottfarasal og á grundvelli öryggissjónarmiða, sbr. 4. mgr. 42. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998. Sú ákvörðun flugstjóra að neita kvartendum um far á grundvelli öryggissjónarmiða varðar sönnun á atvikum og verður því eingöngu leidd í ljós með að meta framburð hlutaðeigandi og eftir atvikum vitna. Að mati SGS er það hlutverk dómstóla að skera úr um það hvort að ákvörðun flugstjóra að neita viðkomandi farþegum um far hafi verið réttmæt.

Ákvörðunarorð

Kröfu kvartenda um endurgreiðslu kostnaðar og skaðabætur úr hendi Icelandair er hafnað.

Ákvörðun þessi er kæránleg til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins skv. 3. mgr. 126. gr. c. loftferðalaga nr. 60/1998 og 18. gr. laga nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnarsýslustofnun samgöngumála. Kæra skal berast ráðuneytinu innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi var tilkynnt um ákvörðun þessa.

Reykjavík, 24. júní 2020

Kristín Helga Markúsdóttir

Andri Rúnar Gunnarsson