



C A B I N A T T E N D A N T S U N I O N

5. maj 2008

Til

Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

Vedrørende L132, bestemmelsen om udenlandsk kabinepersonale uden arbejdstilladelse.

Indledningsvis vil vi gerne udtrykke taknemmelighed for, at udvalget tog sig tid til at høre os i foretræde den 17. april. Vi mener selv at kunne konstatere en oprigtig interesse fra udvalget til at undersøge perspektiverne og konsekvenserne i forslaget.

Efter at have gennemgået ministerens foreløbige svar på udvalgets spørgsmål, har vi fundet anledning til at konsultere Professor i folkeret ved Københavns Universitet Ole Spiermann og har herefter følgende at bemærke:

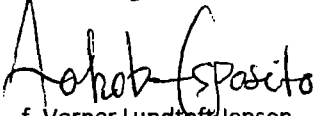
Ministerens besvarelse af spørgsmål 2, er på ingen måde udtømmende, når man sammenholder det med Professor Ole Spiermanns responsum (jvf. det vedlagte, herunder især konklusionen på side 5). Heraf fremgår nemlig, at dansk ret har langt større rækkevidde på danske fly end det fremgår af ministerens svar. Det er efter vores opfattelse evident, at man fortsat forholder udvalget, i bedste fald fordrejer, det fulde og korrekte billede af, hvad der er gældende. Herunder tillige, hvad der er gældende for eksempelvis svensk- og norskindregistrerede fly, der ankommer til og afgår fra danske lufthavne. Ministeren har anført, at hvis bestemmelsen ikke vedtages, ville det kunne betyde tab af danske arbejdspladser til eksempelvis Sverige eller Norge, og SAS har i samme toneleje truet med udflagning. Som det fremgår af Ole Spiermann's responsum er dette ikke en mulighed, man kan tage for givet, nok nærmere tværtimod.

Ministerens svar på spørgsmål 4, skal vi ikke kommentere yderligere end blot konstatere, at ministeren altså ikke svarer på det, som der bliver spurgt om

Ministerens besvarelse af spørgsmål 1 vil vi tillade os at kalde et ikke-svar. Man gentager således de oprindelige bemærkninger til lovforslaget, blot tilsat de argumenter, som SAS anfører i deres skrivelse til udvalget den 14. april 2008. Dog skal det bemærkes, at som det efterfølgende er kommet frem, påtænker man tillige at ansætte eksempelvis amerikansk crew på ruterne til USA, og når man sammenholder dette med ministerens forestilling om 50 pct. udenlandsk crew (jvf. svarets side 2, sidste afsnit), er det bekymrende, og må vel også rokke ved troværdigheden af de af SAS gentagne anførte beæggunde for at ansætte udenlandsk kabinepersonale.

Vi ser frem til en fortsat grundig behandling af lovforslaget i udvalget.

Med venlig hilsen


f. Verner Lundtoft Jensen
Førmand

Vedlagt: Responsum af Professor Dr. Jur Ole Spiermann

Amager Strandvej 418

DK-2770 Kastrup

Tlf.: +45 32 51 51 11

Fax: +45 32 51 00 71

Giro: 2 10 40 24

cau@cau.dk

Responsum om grænser i folkeretten for dansk jurisdiktion over luftfartøjer

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF) og Cabin Attendants Union (CAU) har anmodet om min stillingtagen til, hvorvidt dansk registrerede fly er underlagt dansk lovgivning under deres flyvninger og herunder, om flyene kan betragtes som en del af dansk territorium. Endvidere har FTF og CAU rejst spørgsmål om fly registreret i andre stater, der flyver ud af dansk lufthavn.

Spørgsmålene angår statslig kompetence til at lovgive og dømme. Inden for dansk strafferet tales om "straffemyndighed", inden for folkeretten om "jurisdiktion".

Jurisdiktion er reguleret i den almindelige folkeret (såkaldte retssædvaner), og min stillingtagen vil være begrænset hertil. Der bortses fra den omfattende regulering af international luftfart gennem traktater, herunder også EU-ret. Traktater typisk supplerer eller endog fraviger den almindelige folkeret, herunder kan traktater indskrænke staters jurisdiktion over fly. Traktaters anvendelighed er imidlertid i vidt omfang betinget af konkrete omstændigheder, der går ud over de rejste spørgsmål.

Efter almindelige folkeretlige principper kan en stat lovgive med virkning for fly, der befinder sig i eller over staten (territorialhøjhed), eller som er registreret i staten (registreringshøjhed). Af betydning er også statens jurisdiktion over fysiske og juridiske personer hjemhørende i staten, herunder selskaber; omfattet er personer ombord på et fly såvel som personer, der ejer flyet (personalhøjhed).

Fysisk placering og registrering, statsborgerskab, bopæl og ejerskab er således tilknytningsmomenter, der kan begrunde jurisdiktion. Ofte vil tilknytningsmomenterne pege på mere end én stat.

Udgangspunktet er, at dansk lovgivning folkeretligt kan anvendes i sin helhed på (i) fly registreret i Danmark, også under flyvninger uden for dansk område, (ii) fly registreret i udlandet, når flyene

befinder sig i dansk område (territorium eller luftrum), samt (iii) personer hjemhørende i Danmark, både som ejere af fly og som besætning eller passagerer.

Fravigelse af udgangspunktet i konkrete sager overvejes undertiden, også selvom der som her bortses fra traktatregulering. Har også andre stater jurisdiktion over flyet, kan spørgsmålet være, om dansk jurisdiktion efter omstændighederne skal vige for den anden stats jurisdiktion. En afvejning af staternes respektive interesser i situationen kan komme på tale. Som hovedregel bevarer staterne hver for sig deres jurisdiktion, uanset at der dermed vil foreligge konkurrence.

I det følgende behandles først de forskellige jurisdiktionsgrundlag og dernæst spørgsmål om konkurrerende jurisdiktion. Konklusionerne sammenfattes afslutningsvis.

Jurisdiktionsgrundlag

Der er tre almindelige grundlag for jurisdiktion i forhold til fly:

1) Territorialhøjhed

En stat har jurisdiktion i luftrummet over sit landterritorium og sit territorialfarvand. Artikel 1 i ICAO-konventionen fra 1944 om international civil luftfart lyder: "De kontraherende Stater anerkender, at enhver Stat har fuldstændig og udelukkende Højhedsret over Luftrummet over dens Territorium" (Lovtidende C 1948, nr. 17). Princippet er blevet bekræftet af Den Internationale Domstol, jf. *Frontier Dispute* (Benin/Niger), ICJ Reports [2005] 90, pr. 124.

I overensstemmelse hermed gælder den danske luftfartslov efter § 1 for "dansk område", jf. FT 1959-60, tillæg A, sp. 1430. Efter straffelovens § 6, nr. 1, er handlinger foretaget "i den danske stat", herunder dansk luftrum, omfattet af dansk straffemyndighed. Blandt straffelovens forarbejder kan henvises til U1 mot. sp. 9-10 og U3 mot. sp. 15-16. Et eksempel er Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1971, s. 609 H.

Konkret har en stat jurisdiktion over fly, der overflyver eller befinder sig på statens territorium. Med forbehold fra modgående traktatforpligtelser, herunder artikel 37 i ICAO-konventionen, afgør staten, om fly overhovedet skal tillades adgang til statens luftrum, samt i bekræftende fald på hvilke betingelser; i princippet ville dansk arbejdstilladelse kunne kræves for personer, der gør tjeneste ombord på et fly i dansk luftrum, uanset hvor flyet er registreret. Overtrædelse heraf ville – fortsat med forbehold for modgående traktatforpligtelser – kunne strafsanktioneres i Danmark.

2) Registreringshøjhed

En stat har jurisdiktion over fly, der er registreret i staten. Dette har for piloter og andre besætningsmedlemmer fundet et vist udtryk i ICAO-konventionens artikel 32 om forholdet til registreringsstaten. Strafferetligt er registreringshøjhed udgangspunktet i Tokyo-konventionen fra 1963 om lovovertrædelser og visse andre handlinger begået om bord i luftfartøjer, jf. artikel 3 (Lovtidende C 1969, nr. 107). Konventionen gælder for fly registreret i en stat, der er part til konventionen.

Registreringshøjhed danner baggrund for udstrækningen af luftfartsloven til dansk registrerede fly uden for dansk område, jf. § 4. Der tages i loven forbehold for situationer, hvor fremmed ret skal anvendes efter overenskomst med fremmed stat eller i øvrigt ud fra almindelige retsgrundsætninger. § 6, stk. 2 og 3, i straffeloven udstrækker dansk straffemyndighed generelt til danske fartøjer, heriblandt fly, jf. betænkning 1488/2007, s. 50 samt Straffrättslig jurisdiktion i Norden, Nord 1992:17, s. 111. Illustrerende for betydningen af registreringshøjhed er Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1988, s. 1027 H.

Undertiden betegnes fly (på det åbne hav) som en del af registreringsstatens territorium, således artikel 23 i Rom-konventionen fra 1952 om skade forårsaget af fremmed luftfartøjer på tredjeparter på jorden (310 United Nations Treaty Series, s. 181) samt betænkning 968/1982, s. 195. Snarere end bestemmende for den folkeretlige analyse er betegnelsen en mulig sproglig beskrivelse af analysens resultat, jf. Ole Spiermann, *Moderne folkeret* (2006), s. 263-64. I et (progressivt) kodifikationsforsøg tilbage fra 1935 anføres: "Ships and aircrafts are not territory. It is recognized, nevertheless, that a State has with respect to such ships or aircraft[s] a jurisdiction which is similar to its jurisdiction over its territory", *American Journal of International Law* 1935, supplement, s. 509.

Føderale appeldomstole i USA anerkendte tidligt muligheden for udstrækning af en stats arbejdsret til fly med henvisning til flyenes registrering i staten: "we agree that Congress does have the power to make the [...] Act applicable to employees employed on American flag airplanes and who work wholly outside the United States", *Air Line Stewards and Stewardesses Association v. Northwest Airlines*, 28 International Law Reports (1959), s. 122. Eksempelvis krav på arbejdstilladelse i dansk ret kan folkeretligt udstrækkes til dansk registrerede fly, hvad enten flyene befinder sig i eller uden for dansk område.

3) Personalhøjhed

En stat har jurisdiktion over sine statsborgere og indbyggere i udlandet, således også med hensyn til fly uanset placering og registrering. Tilsvarende har staten jurisdiktion over juridiske personer

hjemhørende i staten. Personalthøjhed er hjemlet i § 7 i den danske straffelov, se hertil Ole Spiermann i *Festskrift til Jørn Vestergård* (2008), s. 441-64.

Med forbehold for modgående traktatforpligtelser kan Danmark fastsætte betingelser for danske statsborgeres og indbyggers virke som eksempelvis kabinepersonale på rutefly uanset flyets placering og registrering.

Ligeledes kan et dansk luftfartsselskab underkastes dansk lovgivning med virkning for selskabets fly registreret i udlandet (og uanset placering).

I den danske straffelov er personalthøjhed som udgangspunkt betinget af dobbelt strafbarhed. Handlingen eller undtagelsen skal være strafbar i gerningsstaten. Kravet om dobbelt strafbarhed er ikke folkeretligt påkrævet.

Konkurrerende jurisdiktion

Konkurrerende jurisdiktion foreligger, når flere stater i situationen har jurisdiktion over samme fly. Det kan eksempelvis skyldes, at flyet er registreret i én stat, men befinder sig på eller over en anden stats territorium, eller at der er tale om statsborgere hjemhørende i en anden stat end registrerings- eller territorialstaten.

Som klart udgangspunkt accepterer folkeretten, at flere stater kan have jurisdiktion over samme situation. Hver stat kan behandle situationen efter eget valg. Den ene stat kan forbyde, hvad den anden stat tillader eller endog påbyder. For de retsundergivne kan det føre til urimeligheder. Det er imidlertid ikke urimeligheder, som den almindelige folkeret søger at afbøde, jf. Den Permanente Internationale Domstols afgørelse i *Lotus*, PCIJ Series A No. 10 (1927), s. 19. Snarere er det overvejelser, som den enkelte stat kan lægge sig på sinde i sin afgørelse af, i hvilket omfang staten vil tiltage sig jurisdiktion inden for folkerettens grænser.

Det er yderst sparsomt med praksis, der skulle tale for, at én stats jurisdiktion i konkrete situationer folkeretligt viger for en anden stats jurisdiktion.

Territorialhøjhed og personalthøjhed er grundlæggende i den almindelige folkeret. Muligheden for indbyrdes konflikt er gængs, også i andre sammenhænge end fly, men søges ikke folkeretligt afhjulpet ved at underlægge det ene jurisdiktionsgrundlag det andet. Når personalthøjhed betinges af dobbelt strafbarhed (i gerningsstaten), underlægges personalthøjhed godt nok territorialhøjhed, men en betingelse om dobbelt strafbarhed er netop ikke folkeretligt begrundet.

I folkeretlig teori har det været diskuteret, om registreringshøjhed i et vist omfang bør vige for territorialhøjhed. Ifølge artikel 11 i ICAO-konventionen skal alle fly uanset registrering iagttage navigationsreglerne fastsat af territorialstaten. Reale grunde nødvendiggør en sådan regel. Medtagelse af en udtrykkelig bestemmelse herom kan indikere, at registreringshøjhed som udgangspunkt ikke viger for territorialhøjhed. Særligt med hensyn til arbejdstilladelser for et flys besætning er registreringsstaten formentlig nærmest til at lovgive.

Konklusion

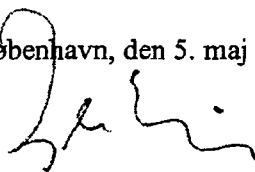
Idet der ses bort fra muligt modgående traktatregulering, er mine konklusioner – således begrænset til den almindelige folkeret – følgende:

På spørgsmålet, om dansk registrerede fly er underlagt dansk lovgivning under deres flyvninger, er svaret som klart udgangspunkt – og formentlig uden undtagelse – bekræftende. Det gælder flyvninger såvel i som uden for dansk område (territorium og luftrum), og det gælder flyvninger i fremmed område. Det er i den forbindelse uden folkeretlig betydning, hvorvidt fly betegnes som en del af dansk territorium.

Med hensyn til fly, der er registreret i en anden stat, men som flyver ud af dansk lufthavn, kan dansk lovgivning anvendes, så længe flyene befinder sig i dansk område.

Danske luftfartsselskaber kan i øvrigt underkastes dansk lovgivning med hensyn til deres fly, uanset registrering og fysisk placering.

København, den 5. maj 2008



Ole Spiermann