



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 83 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i luftfartsloven

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	3.5.2.7	Overtredelsesgebyr ved brudd på kravet om at luftfart i Norge må utøves med norsk fartøy	32
2	Bakgrunn	9	3.5.2.8	Overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om det indre marked for luftfart - forordning (EF) nr. 1008/2008	33
2.1	Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr	9	3.5.2.9	Overtredelse av reglene om informasjon til passasjerer om identiteten til det flyselskapet som utfører en flygning (listen over flyselskap med driftsforbud)	34
2.2	De øvrige forslagene	10	3.5.2.10	Overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om et felles europeisk luftrom	34
2.3	De to høringene	10	3.5.2.11	Overtredelsesgebyr ved brudd på plikten til å rapportere ulykkes- og hendelsesopplysninger	35
3	Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr	13	3.5.2.12	Bør overtredelsesgebyr bare kunne rettes mot foretak, eller også enkeltpersoner?	35
3.1	Definisjon av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr – forholdet til Grunnloven § 96	13	3.5.2.13	Skyldkrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr	36
3.2	Oversikt over reaksjonsformene etter gjeldende luftfartslov	14	3.5.2.14	Beviskrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr	39
3.3	Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i annen norsk lovgivning – NOU 2003:15	15	3.5.2.15	Utmåling av overtredelsesgebyr	40
3.3.1	Høringsforslaget	15	3.5.2.16	Klage på og domstolsprøving av vedtak om å ilegge overtredelsesgebyr	41
3.3.2	Høringsinstansenes syn	15	3.5.3	Tvangsmulkt	43
3.3.3	Departementets vurdering	16	3.5.4	Hjemmel for EFTAs overvåkningsorgan (ESA) til å ilegge økonomiske reaksjoner for brudd på forordning (EF) nr. 216/2008	44
3.4	Internasjonale regler og andre lands lovgivning	16	3.5.5	Innkrevning av tvangsmulkt, overtredelsesgebyr, mv.	45
3.4.1	Ny forordning om Det europeiske flysikkerhetsbyrået	16	3.5.5.1	Høringsforslaget	45
3.4.2	Krav fra ICAO – The International Civil Aviation Organisation	17	3.5.5.2	Høringsinstansenes syn	46
3.4.3	Andre lands nasjonale rett	17	3.5.5.3	Departementets vurdering	46
3.5	Vurdering av behovet for endringer i luftfartsloven	18	3.5.6	Generell påleggshjemmel	47
3.5.1	Overordnet begrunnelse for lovforslaget	18	3.5.6.1	Høringsforslaget	47
3.5.1.1	Høringsforslaget	18	3.5.6.2	Høringsinstansenes syn	47
3.5.1.2	Høringsinstansenes syn	19	3.5.6.3	Departementets vurdering	47
3.5.1.3	Departementets vurdering	20	3.5.7	Forholdet til luftfartslovens annen del om militær luftfart mv.	48
3.5.2	Overtredelsesgebyr	22	3.5.8	Inndeling og plassering av reglene	48
3.5.2.1	Overtredelsesgebyr som straff og behovet for å videreføre arbeidet med å fremme en åpen sikkerhetskultur i luftfarten	22	3.5.8.1	Høringsforslaget	48
3.5.2.2	Forholdet til Grunnloven § 97	25	3.5.8.2	Høringsinstansenes syn	49
3.5.2.3	Overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om flysikkerhet	25	3.5.8.3	Departementets vurdering	49
3.5.2.4	Overtredelsesgebyr ved brudd på securityreglene (anslag mot luftfarten)	26	3.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	49
3.5.2.5	Overtredelsesgebyr ved brudd på miljøreglene	27			
3.5.2.6	Overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om tidsluker (slots)	29			

3.6.1	Høringsforslaget	49	5.2.3	Høringsforslaget	63
3.6.2	Høringsinstansenes syn	50	5.2.3.1	Krav om mistanke ved alkotest	63
3.6.3	Departementets vurdering	50	5.2.3.2	Personkretsen	63
			5.2.3.3	Beskrivelsen av hva som er straffbart (gjerningsbeskrivelsen)	64
4	Krav til vandel	51	5.2.3.4	Lovstruktur	64
4.1	Bakgrunn – gjeldende rett	51	5.2.4	Høringsinstansenes syn	65
4.1.1	Generelt	51	5.2.5	Departementets vurdering	66
4.1.2	Vandelskrav for ulike personellkategorier	51	5.3	Påvirkning av andre rusmidler enn alkohol	67
4.1.2.1	Personell som gjør tjeneste på luftfartøy	51	5.3.1	Bakgrunn – rapport om forslag til endringer i vegtrafikkloven	67
4.1.2.2	Personell som har adgang til eller ferdes på landingsplass mv.	52	5.3.2	Bakgrunn – andre lands rett	68
4.1.2.3	Personell innen flysikrings-tjenesten	52	5.3.3	Forslaget i høringsnotatet	68
4.1.2.4	Annet personell	52	5.3.4	Høringsinstansens syn	69
4.1.3	Nye regler om straffe-registrering	53	5.3.5	Departementets vurdering	69
4.1.4	Behovet for å endre reglene om vandel i luftfarten	53	5.4	Straffenivå mv.	70
4.2	Andre lands rett	54	5.4.1	Forslaget i høringsnotatet	70
4.2.1	Danmark	54	5.4.2	Høringsinstansenes syn	70
4.2.2	Sverige	54	5.4.3	Departementets vurdering	70
4.3	Høringsforslagene	55	5.5	Administrative og økonomiske konsekvenser	70
4.3.1	Formål – hensyn – begrensninger	55	6	Endret definisjon av luftfartsulykke	71
4.3.2	Flybesetningsmedlemmer	56	6.1	Bakgrunn og gjeldende rett	71
4.3.3	Flysikringstjenesten	56	6.2	Forslaget i høringsnotatet	71
4.3.4	Flyteknisk personell	57	6.3	Høringsinstansens syn	72
4.3.5	Personell uten tilknytning til luftfartsanlegg	57	6.4	Departementets vurdering	72
4.4	Høringsinstansenes syn	57	7	Informasjon om passasjerrettigheter mv.	73
4.5	Departementets vurdering av høringsuttalelsene	59	7.1	Bakgrunn	73
4.6	Administrative og økonomiske konsekvenser	60	7.2	Høringsforslaget	73
			7.3	Høringsinstansens syn	73
			7.4	Departementets vurdering	73
5	Misbruk av alkohol og andre rusmidler	61	7.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	74
5.1	Kapitlets innhold	61	8	Straff	75
5.2	Reglene om alkotest uten mistanke – hvilke personellgruppene som skal være underlagt rusbestemmelsene – lovstruktur – straffnivå	61	8.1	Bakgrunn	75
5.2.1	Bakgrunn – gjeldende rett	61	8.2	Forslaget i høringsnotatet	75
5.2.1.1	Flybesetningsmedlemmer	61	8.2.1	Luftfartsloven § 14-1, jf. § 2-2	75
5.2.1.2	Personer innen flysikrings-tjenesten	61	8.2.2	Luftfartsloven § 14-12	75
5.2.1.3	Andre personellkategorier	62	8.2.3	Luftfartsloven § 14-23 tredje ledd	76
5.2.1.4	Kontroll med at promilleregler mv. blir overholdt	62	8.2.4	Luftfartsloven kapittel XII, jf. kapittel XIV	76
5.2.2	Andre lands rett	63	8.2.4.1	Bakgrunn	76
5.2.2.1	Danmark	63	8.2.4.2	Luftfartsloven § 14-25 første ledd ..	76
5.2.2.2	Sverige	63	8.2.4.3	Luftfartsloven § 14-26	76
			8.2.4.4	Luftfartsloven § 14-34	76
			8.3	Høringsinstansenes syn	76
			8.4	Departementets vurdering	77

8.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	77	11	Gjennomføring av regel om innhenting av visse typer bevis i forordning (EF) nr. 996/2010 om undersøkelse av og forebyggelse av ulykker og hendelser innenfor sivil luftfart	82
9	Prosedyre for behandling av forslag til plan om luftfarts-hindringer	78	11.1	Bakgrunnen for forslaget	82
9.1	Forslaget i høringsnotatet	78	11.2	Departementets og sakkyndiges vurdering	82
9.2	Høringsinstansenes syn	78			
9.3	Departementets vurdering	78			
10	Gjennomføring av regler om erstatningsansvar for ytere av flysikringstjenester i avtalen om etablering av en nordeuropeisk luftromsblokk (NEFAB)	79	12	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ..	83
10.1	Bakgrunn	79		Forslag til lov om endringer i luftfartsloven	105
10.2	Kort om bestemmelsens innhold .	80			
10.3	Involvering av berørte	80			
10.4	Gjennomføringsmåten – regeltekniske spørsmål	80			

Prop. 83 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i luftfartsloven

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet 30. mars 2012,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Samferdselsdepartementet forslår i denne proposisjonen at luftfartsloven tilføyes *generelle bestemmelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr* (kapittel 3). Hensikten er å styrke håndhevelsen av bestemmelser i loven, forskrifter gitt i medhold av loven og vedtak fattet i medhold av loven. Lovforslagets hovedbegrunnelse er at de eksisterende reaksjonsformene i luftfartsloven i visse tilfeller ikke er mulig å benytte, eller innebærer uforholdsmessige reaksjoner som gjør at luftfartsforvaltningen i praksis står oppradd for reaksjonsformer der hvor begrunnelsen for regelen tilsier at det bør reageres. Ved å utvide spekteret av reaksjonsformer kan håndhevelsen gjøres mer treffsikker.

Luftfartsloven gir i dag kun adgang til å legge tvangsmulkt ved brudd på passasjerrettighetene og regler om luftfartsavgifter. Overtredelsesgebyr kan bare legges ved brudd på passasjerrettighetene. De foreslåtte bestemmelsene vil gjøre det mulig å benytte disse midlene også ved brudd på blant annet lovens regler om flysikkerhet (for eksempel flyselskap som ikke etterkommer pålegg om å rette opp avvik), security (regelverket som skal forhindre terroranslag mot luftfar-

ten), miljø (for eksempel etterlevelse av støyregler) og tidsluker på lufthavnene (for eksempel flyselskap som skaffer seg en kommersiell fordel ved å lande uten å ha fått tildelt tidsluke (slot)).

Tvangsmulkt vil trolig i de fleste tilfeller bli utformet som en dagbot som løper fra et bestemt tidspunkt inntil et regelstridig forhold er rettet eller på annen måte opphørt. For eksempel vil en lufthavn kunne bli pålagt å endre måten securitykontrollen foregår på eller et flyselskap kan bli pålagt å rette opp sine interne sikkerhetsrutiner. Målsetningen med tvangsmulkt er med andre ord å sikre etterlevelse av regelverket for *fremtiden*.

Overtredelsesgebyr er en sanksjon mot et regelbrudd som har funnet sted i *fortid* og som har opphørt på reaksjonstidspunktet. Reaksjonsformen kan være nyttig for eksempel dersom det viser seg at et flyselskap har unnlatt å foreta nødvendig vedlikehold, men forholdene samtidig ligger slik an at det ikke er naturlig å anmelde forholdet til politiet. Overtredelsesgebyr er med andre ord et alternativ til straff, som setter Luftfartstilsynet som fagkyndig organ i stand til å reagere mot regelbrudd på selvstendig grunnlag. Dermed blir håndhevingen av luftfartsregelverket mer uavhen-

gig av ressursmessige og andre vurderinger hos politi og påtalemyndighet som har liten eller ingen sammenheng med begrunnelsen for de luftfartsreglene som er brutt.

Hovedregelen er at luftfartsmyndigheten (normalt Luftfartstilsynet) skal kunne benytte de nye lovhjemlene. I tillegg inneholder proposisjonen forslag til en egen lovbestemmelse som gir EFTAs overvåkningsorgan (ESA) myndighet til å ilegge liknende økonomiske reaksjoner når norske foretak ikke etterlever vilkår knyttet til sertifikater som er utstedt av Det europeiske flysikkerhetsbyrået (EASA) med grunnlag i forordning (EF) nr. 216/2008.

Samtidig med at spekteret av reaksjonsformer utvides foreslår departementet at det av redaksjonelle grunner lages et eget kapittel i luftfartsloven der både de nye og de eksisterende håndhevingsbestemmelsene samles.

Bestemmelsene om *vandelskrav* ved utstedelse av tillatelser etter luftfartsloven foreslås (kapittel 4) endret dels for å klargjøre hjemler, dels for å gjøre bestemmelser på ulike steder i loven mer konsistente, dels for å sikre hjemmel for å stille krav til vandel overfor persongrupper som det i dag ikke stilles slikt krav til, og endelig for å samordne innholdet og terminologien i luftfartsloven med den nye loven om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) som foreløpig ikke har trådt i kraft.

Bestemmelsene om *forbud mot bruk av rusmidler* rettet mot ansatte i luftfarten foreslås (kapittel 5) endret på to måter. For det første foreslås det å åpne for at det foretas stikkprøvekontroller uten at det foreligger mistanke om misbruk. Slike bestemmelser finnes allerede i vegtrafikkloven, og departementet oppfatter det som

paradoksalt at luftfartsloven i dag ikke har slike bestemmelser. Dernest foreslås det å presisere bestemmelsene om misbruk av andre rusmidler enn alkohol. Denne delen av forslaget har også som formål å fjerne ubegrunnede forskjeller mellom de nye reglene i vegtrafikkloven og luftfartsloven.

Luftfartslovens *definisjon av luftfartsulykke* foreslås (kapittel 6) utvidet til også å omfatte ulykker med ubetjente fly (droner). Denne delen av forslaget gjør at lovens definisjon får samme innhold som den tilsvarende definisjonen i den globale Chicago-konvensjonen som Norge er bundet av.

Det foreslås (kapittel 7) en generell hjemmel for å pålegge alle selgere av flybilletter å gi de *opplysningene* potensielle passasjerer trenger for å ta stilling til om de er tjent med å kjøpe tjenesten.

Det er foretatt (kapittel 8) en gjennomgang av bestemmelsene om *straffenivå* i enkelte av bestemmelsene i lovens kapittel XIV.

Det foreslås (kapittel 9) å endre en henvisning til plan- og bygningsloven i luftfartslovens bestemmelser om luftfartshinder (*krav til planprosess*) som burde ha vært endret da den nye plan- og bygningsloven ble vedtatt.

For å kunne gjennomføre en bestemmelse om *erstatningsansvar for foretak som yter flysikringstjenester* i en ny avtale om etablering av en nordeuropeisk funksjonell luftromsblokk (NEFAB) foreslås det (kapittel 10) å føye en ny hjemmel til luftfartsloven.

Endelig foreslås det (kapittel 11) å presisere hvilke hjemler undersøkelsesmyndigheten (Statens havarikommisjon for transport) skal ha til å samle inn medisinske opplysninger, blant annet i form av obduksjon, ved undersøkelse av flyulykker.

2 Bakgrunn

2.1 Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr

Luftfartstilsynet opplever regelmessig at flyselskaper, flyplasser, ansatte i luftfarten og privatflygere ikke respekterer luftfartslovgivningen. I en del tilfeller er det mulig å reagere mot dette ved å suspendere eller trekke tilbake en tillatelse vedkommende foretak eller person er avhengig av å ha for å utøve virksomheten. I andre tilfeller er dette en lite egnet måte å reagere på eller en måte som av formelle grunner ikke er mulig å benytte.

Dreier det seg om et enkeltstående regelbrudd som allerede har opphørt på reaksjonstidspunktet, vil det å trekke tillatelsen kunne være en lite egnet reaksjonsform. For det første kan det være at de reglene som er brutt skal ivareta andre hensyn enn de hensynene som er knyttet til det å inneha tillatelsen. Dernest kan det være at det å trekke tilbake eller suspendere tillatelsen vil virke uforholdsmessig for innehaveren av tillatelsen eller ansatte i et foretak som innehar tillatelsen. Endelig – og det er kanskje de viktigste tilfellene i denne sammenhengen – kan det være at det å trekke tilbake tillatelsen vil ha alvorlige konsekvenser for samfunnet for øvrige. De typiske eksemplene på dette er at en flyplass må stenge eller et flyselskap må stanse driften midlertidig.

I noen få tilfeller vil formell straff kunne være en egnet alternativ reaksjonsmåte. Men selv om Luftfartstilsynet skulle velge å gå til det skritt å anmelde et forhold, vil saken kunne bli henlagt fordi politi eller påtalemyndighet ikke har ressurser til å forfølge forholdet. Alternativt kan det være at de ikke deler Luftfartstilsynets vurdering av de aktuelle forholdenes straffverdighet eller alvorlighet for øvrig. Vurderingen av sakens alvorlighet vil i mange tilfeller forutsette flyfaglig kompetanse som det ikke kan forventes at politiet selv besitter, og som det kan være krevende å formidle før saken allerede er henlagt.

Samlet fører dette til at Luftfartstilsynet i praksis står oppradd for reaksjonsmidler i en del tilfeller der formålet bak luftfartslovgivningen tilsier at det bør reageres. Stikkord i denne delen av proposisjonen er derfor behovet for effektive, treffsikre,

forholdsmessige og formålsfremmende reaksjonsformer.

Luftfartstilsynet bør settes i stand til å *legge press på* de aktørene som viser manglende vilje til å etterleve regelverket (fremover i tid), eller som i alle fall ikke prioriterer dette høyt nok, uten at aktiviteten trenger å stanse opp. *Tvangsmulkt* vil kunne ivareta nettopp dette behovet på en treffsikker måte.

På samme måte bør Luftfartstilsynet settes i stand til å reagere på regelbrudd *som allerede har funnet sted* selv om forholdet av en eller annen grunn ikke blir forfulgt strafferettslig eller der det ikke finnes en tillatelse som kan eller bør suspenderes eller trekkes tilbake. Bruk av *overtredelsesgebyr* vil i slike tilfeller kunne sikre at den som har brutt regelverket i det aktuelle tilfellet, og andre aktører i luftfarten, respekterer reglene (henholdsvis individualprevensjon og allmennprevensjon). I en del tilfeller vil et regelbrudd ha gitt økonomisk gevinst (ofte vil det nettopp være motivet for ikke å etterleve regelen), og overtredelsesgebyret vil da bidra til å sikre like konkurransevilkår ved at denne fordelene inndras.

Luftfartsloven hjemler i dag bare bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på passasjerrettighetsreglene og reglene om luftfartsavgifter. Disse reaksjonsformene kan med andre ord ikke brukes ved brudd på sentrale regler som har til formål å ivareta sikkerhet, forhindre anslag mot luftfarten (security), miljø og fordeling av tidsluker (slots) på lufthavnene – for å nevne de viktigste.

Ved forordning (EF) nr. 216/2008 og to senere endringsforordninger som alle tre er tatt inn i EØS-avtalen, har EU fått utvidet sin myndighet på området flysikkerhet. Forordningen gir også Det europeiske flysikkerhetsbyrået (EASA) myndighet til å anmode Kommisjonen om å ilegge økonomiske reaksjoner av den arten som er behandlet i denne proposisjonen ved brudd på vilkår nytt til sertifikater som er utstedt av EASA selv. Proposisjonen gjør det mulig for EFTAs overvåkningsorgan (ESA) å speile Kommisjonens rolle overfor foretak i EFTA/EØS-landene.

2.2 De øvrige forslagene

De bestemmelsene i gjeldende luftfartslov som regulerer krav til vandel for ansatte i luftfarten er innbyrdes inkonsistente og gir til dels uklare hjemler. I tillegg bygger de på en terminologi som stemmer dårlig med terminologien i den nye politiregisterloven. Endelig er det enkelte persongrupper som burde kunne underlegges krav om vandel som det ikke er hjemmel for i dag.

Luftfartsloven gir i dag ikke hjemmel for å foreta rutinemessige kontroller (uten mistanke om overtredelse) av om piloter, kabinansatte, flygelere, mv. etterlever forbudet mot bruk av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler i forbindelse med arbeid. Dette oppfatter departementet som lite konsekvent når en vet at rutinemessige kontroller er vanlige innenfor vegtrafikken.

I tillegg er det relativt nylig vedtatt bestemmelser i vegtrafikkloven som åpner for at det fastsettes absolutte grenser for når en person skal anses påvirket av andre berusende eller bedøvende midler enn alkohol. Departementet mener denne muligheten bør finnes også innenfor luftfarten. Tradisjonelt har det vært en målsetning å ha mest mulig like regler om forbud mot bruk av rusmidler innenfor transportsektoren.

Den globale luftfartsorganisasjonen ICAO vedtok for en stund siden å utvide definisjonen av luftfartsulykker til også å omfatte ulykker med førerløse luftfartøy. Denne definisjonen er også tatt inn i en ny forordning om undersøkelse av flyulykker. For å kunne gjennomføre våre internasjonale forpliktelser er det derfor nødvendig å endre definisjonen av luftfartsulykker.

Luftfartsloven har i dag en litt ufullstendig hjemmel for å pålegge billettselgere å gi utfyllende informasjon om pris, vilkår, mv. ut over de kravene som følger av EØS-avtalen og av markedsføringsloven. Bare med fullstendige opplysninger kan passasjerene gjøre seg opp en formening om hvilke valg de selv er tjent med.

Noen av straffebestemmelsene i luftfartsloven kapittel XIV har ikke blitt vurdert så grundig som de burde i forbindelse med tidligere endringer av de underliggende plikt- og rettighetsbestemmelsene andre steder i loven.

Norge er i ferd med å fremforhandle en avtale om etablering av en såkalt nordeuropeisk funksjonell luftromsblokk (NEFAB). Avtalen som sådan vil bli forelagt Stortinget i form av en samtykkeproposisjon (Prop S). En av bestemmelsene i avtalen gjelder erstatningsansvaret for ytere av flysikringstjenester (typisk Avinor AS og Meteorolo-

gisk institutt). For å ha virkning overfor de private foretakene bestemmelsen retter seg mot må bestemmelsen gjennomføres i intern norsk rett. Dette krever en ny hjemmel.

Den nevnte forordningen om undersøkelse av flyulykker har noe mer presise bestemmelser enn gjeldene luftfartslov om hvilke hjemler undersøkelsesmyndigheten (Statens havarikommisjon for transport) skal ha til å innhente medisinske opplysninger. Gjennomføring av forordningen krever derfor lovendring.

2.3 De to høringene

Proposisjonen er resultatet av to separate lovearbeider. *Forslagene i kapittel 3* (tvangsmulkt og overtredelsesgebyr) er resultatet av et forslag som ble sendte på høring ved brev av 16. februar 2009 og med høringsfrist 16. april 2009. Følgende instanser var adressater:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Barne- og likestillingsdepartementet
Finansdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og politidepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Miljøverndepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Utenriksdepartementet

Konkurransetilsynet
Luftfartstilsynet
Regjeringsadvokaten
Sivilombudsmannen
Statens havarikommisjon for transport
Sysselmannen på Svalbard

Aeroflot
Agderfly Trafikkflygerskole
Airlift AS
Air Service Brønnøysund AS
Austrian Airlines
Board of Airlines Representatives in Norway - BARIN
Brussels Airlines
CHC Helikopter Service AS
Continental Airlines
CSA-Czech Airlines
Danish Air Transport
Delta Airlines
Fellesforbundet

Finnair Norge AS
Fonnafly Sjø AS
Fossum Fly
Fred Olsen Fly- og Luftmateriell AS
GCAT Flight Academy Norway AS
Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon
Helifly AS
Heli-Team AS
Honningsvåg Flyekspedisjon
Iberia
Icelandair
Kings Bay AS
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
LOT – Polish Airlines
Luftfartsskolen AS
Lufthansa
Luftreiser
Lufttransport AS
Mehamn Flyekspedisjon AS
Middle East Airlines
NHO Luftfart
Norport Handling Bergen AS
Norrøna Propeller & Parts AS
Norsk Allmennflyforening – AOPA Norway
Norsk Flygelederforening
Norsk Flygerforbund
Norsk Flytekniker Organisasjon
Norsk Helikopter AS
Norsk Kabinforening
Norsk Luftambulanse AS
Norsk Luftsportsforbund
Norwegian Air Shuttle ASA
Notodden Lufthavn AS
Olympic Airlines
Oslo Lufthavn AS
Pakistan International
Pratt & Whitney Norway Engine Center AS
Rygge sivile lufthavn AS
Sandefjord lufthavn AS
SAS Cargo Norway AS
SAS Ground Services Norway AS
SAS Scandinavian Airlines Norway AS
SAS Technical Services AB
Servisair Norge AS
Singapore Airlines
Skien Lufthavn AS
Spirit Air Cargo Norway AS
Store Norske Spitsbergen Grubekompani AS
Sundt Air AS
Svolvær Flyekspedisjon AS
ST Aerospace Solution NUF
Sunnhordland Lufthavn AS
Thai Airways Int.
TUIfly Nordic AB
Transportbrukernes Fellesorganisasjon

Vadsø Flyekspedisjon AS
Widerøe's Flyveselskap AS
Yrkesorganisasjonenes Fellesorganisasjon
Ørland Lufthavn

Følgende instanser hadde realitetsmerknader til den første høringen:

Airport Coordination Norway
Avinor AS
Finansdepartementet
Foreningen mot unødig flystøy
Forsvarsdepartementet
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
Luftfartstilsynet
NHO Luftfart
Norsk Flygelederforening
Norsk Flygerforbund
Norsk Flyoperator Forbund
Norsk Flytekniker Organisasjon
Norsk forening mot støy
Norsk Luftambulanse
Norsk Luftsportsforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
Scandinavian Airlines Norge AS
Statens havarikommisjon for transport
Statens innkrevingssentral
Widerøe's Flyveselskap ASA

Følgende instanser sa at de ikke hadde merknader til den første høringen:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Barne- og likestillingsdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og politidepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Miljøvernedeptementet
Nærings- og handelsdepartementet
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Utenriksdepartementet

Grunnen til at det har gått lang tid fra avslutning av høringen til lovforslaget fremmes for Stortinget er først og fremst de krevende forhandlingene med EU om måten forordning (EF) nr. 216/2008 (den nye forordningen om Det europeiske flysikkerhetsbyrået – EASA) skal tas inn i EØS-avtalen på. Se om denne i punkt 3.5.4. Samferdselsdepartementet har ment at gjennomføringen av denne forordningen i norsk rett henger så nært sammen med de øvrige forslagene i kapittel 3 at det ikke

har vært forsvarlig å legge frem saken i to ulike proposisjoner med relativt kort mellomrom.

Et forslag som ble sendt på høring 3. mai 2011 ligger til grunn for forslagene i kapittel 4 - 9. Dette høringsbrevet ble sendt til følgende instanser med høringsfrist 1. juli 2011:

Arbeidsdepartementet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Finansdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Justis- og politidepartementet
Miljøverndepartementet
Olje- og energidepartementet
Utenriksdepartementet

Konkurransetilsynet
Luftfartstilsynet
Oljedirektoratet
Petroleumstilsynet
Statens havarikommisjon for transport

Airlift AS
Avinor AS
BenAir AS
Board of Arline Representatives in Norway – BARIN
Bristow Norway AS
British Airways avd. Gardermoen
CHC Helikopter Service AS
Danish Air Transport
European Helicopter Centre AS
Flyklagenemnden
Hesnes Air AS
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Ikaros ANS
Industri Energi
Landsorganisasjonen i Norge
Luftfartens funksjonærforening
Lufthavn AS
North Flying AS
Næringslivets Hovedorganisasjon
NHO Luftfart
Norsk Flygerforbund
Norsk Flygelederforening
Norsk Helikopteransattes Forbund

Norsk Luftsportsforbund
Norsk Flyoperatør Forbund
Norsk Flyteknikerorganisasjon
Norsk Luftambulans AS
Norwegian Air Shuttle ASA
Notodden Lufthavn AS
Oljeindustriens Landsforening
Oslo Lufthavn AS
Rygge sivile lufthavn AS
Rørosfly AS
SAFE
Sandefjord Lufthavn AS
Scandinavian Airlines Norge AS
Skien Lufthavn AS
Sundt Air AS
Sun Air of Scandinavia A/S
Sunnhordland Lufthavn AS
Widerøes Flyveselskap ASA

Følgende instanser hadde realitetsmerknader:

Avinor AS
Datatilsynet
Finansdepartementet
Landsorganisasjonen i Norge
NHO Luftfart
Norsk Flygelederforening
Norsk Flygerforbund
Norsk Flyteknikerorganisasjon

Følgende instanser hadde ikke merknader:

Arbeidsdepartementet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Justis- og politidepartementet
Miljøverndepartementet
Oljeindustriens Landsforening
Utenriksdepartementet

Forslagene i kapittel 10 og 11 har ikke vært sendt på alminnelig høring. I stedet har involveringen av de berørte vært sikret gjennom forberedelsene og selve gjennomføringen av de internasjonale regelverksarbeidene som ligger til grunn for disse to forslagene. Det fremgår mer om bakgrunnen i kapittel 10 og 11.

3 Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr

3.1 Definisjon av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr – forholdet til Grunnloven § 96

Tvangsmulkt brukes i denne proposisjonen om en økonomisk forpliktelse som har til formål å sikre at borgere eller foretak etterlever lover, forskrifter eller enkeltvedtak. Mulkten er fremoverrettet i tid, og har som formål å tjene som oppfyllellespress. Den er derfor ikke en sanksjon i betydningen "noe som har som formål å påføre adressaten et onde for noe vedkommende har gjort". Mulkten kan følge automatisk av lov eller forskrift, eller den kan ilegges i et enkeltvedtak. Mulkten kan gjøres løpende – som en dagbot – eller den kan ilegges som et engangsbeløp. Ilegges mulkten i enkeltvedtak, kan den løpe fra vedtakstidspunktet, eller fra et fremtidig tidspunkt som typisk er satt som frist for etterlevelse. Følger tvangsmulkt av forskrift vil mulkten begynne å løpe når bestemte vilkår som er beskrevet i forskriften foreligger, uten at noe vedtak er påkrevet.

Overtredelsesgebyr brukes om en økonomisk forpliktelse som har som formål å virke som sanksjon for brudd på en pliktbestemmelse i lov, forskrift eller enkeltvedtak. I motsetning til tvangsmulkten knytter den seg til forhold i fortiden. Denne sanksjonstypen har likhetstrekk med ordinær bøtestraff.

Overtredelsesgebyr regnes normalt ikke som straff i relasjon til forbudet i Grunnloven § 96, jf. redegjørelsen for dette i Sanksjonsutvalgets innstilling NOU 2003:15 *Fra bot til bedring*. At sanksjonen har pønalt formål har i seg selv ikke ført til at Høyesterett har lagt til grunn at ordningen omfattes av Grunnloven § 96. Se dommen i Rt. 2000 s. 996 der tilleggsskatt ikke ble ansett som straff i Grunnlovens forstand. På side 55 i NOU 2003:15 heter det at "Ikke-frihetsberøvende sanksjoner ilagt av administrative myndigheter har så langt ikke i noe tilfelle blitt ansett å være i strid med Grunnloven § 96. På side 97 heter det at "Til tross for dette kan det selvsagt ikke utelukkes at en administrativ sanksjon unntaksvis kan bli bedømt som straff i Grunnlovens forstand". Svaret bør bero på en konkret vurdering av forholdene i den

enkelte sak. Endelig heter det på s. 58 at "også mer inngripende rettighetstap, større overtredelsesgebyr og tap av offentlige ytelser for et større beløp eller et lengre tidsrom vil være forenlig med Grunnloven dersom ordningen er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier – herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse – og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjoner ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand."

Departementet er kjent med at Oslo byrett avsa en dom 1. februar 2012 der den la til grunn at Grunnloven § 96 kom til anvendelse på et relativt omfattende overtredelsesgebyr, og at dette måtte få som følge at vedtaket var ugyldig. Det er ikke mulig å vite om dommen vil bli stående. Departementet legger uansett til grunn at (1) de relativt omfattende legalitetsvurderingene som fremgår av denne proposisjonen (se særlig punkt 3.5.1 og 3.5.2 og de mer detaljerte vurderingene av behovet for å kunne sanksjonere brudd på de enkelte bestemmelsene i loven med overtredelsesgebyr i merknadene til § 13 a-5), (2) det at domstolen skal ha full prøvingsrett (se forslaget til § 13 a-5 fjerde ledd siste setning), (3) det som sies om skjerpingen av beviskravene i punkt 3.5.2.14 og (4) det at selve behovet for en slik type sanksjon skal vurderes ved utformingen av forskrifter som gis i medhold av luftfartsloven – alt dette tilsier at den foreslåtte ordningen er forenlig med Grunnloven § 96. Om det enkelte vedtaket er gyldig forutsetter selvsagt også at saksbehandlingen i den enkelte saken er tilstrekkelig grundig, at bevisvurderingen tilfredsstiller de krav som fremgår av proposisjonen her og at utmålingen er forholdsmessig.

Uansett hva status er for forholdet til Grunnloven har det blitt lagt til grunn at overtredelsesgebyr er å anse som straff i relasjon til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 6. Plikt til å betale overtredelsesgebyr forutsetter et enkeltvedtak. Gebyret kan fastsettes etter standardsatser eller etter en konkret vurdering basert på mer eller mindre klare retningslinjer fastsatt i lov (med forarbeider), forskrift eller instruks.

3.2 Oversikt over reaksjonsformene etter gjeldende luftfartslov

Behovet for å kunne ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr vil avhenge av hvor effektive de øvrige reaksjonsmåtene etter loven er. I en del tilfeller kan det være hensiktsmessig å dele disse inn i to grupper: Reaksjoner som er knyttet til tillatelser (sertifikat, lisens, godkjenning, konsesjon) og reaksjoner som *ikke* er knyttet til tillatelser. Den første gruppen reaksjoner omtales i det følgende som *adgangskontroll*. Nedenfor følger en presentasjon av de enkelte reaksjonsformene:

Advarsel er i praksis et brev som redegjør for faktum og de reglene som er overtrådt ("fy-brev"). Det opplyses at Luftfartstilsynet ser alvorlig på overtredelsene, men at en likevel velger å avslutte saken med en advarsel. Advarsel er en hensiktsmessig reaksjonsform i mange overtredelsessaker fordi den som regel tas alvorlig og antas å ha oppdragende virkning på mottakeren. Luftfartstilsynets interne instruks oppgir advarsel som en typisk reaksjonsform når det ikke foreligger skjerpene omstendigheter som blant annet i følgende tilfeller:

1. Privatflyging med utenlandsk luftfartøy i Norge uten særskilt tillatelse fra Luftfartstilsynet
2. Unnlatelse av å etterkomme – eller handle i strid med – anvisning fra trafikkledelsen som vedkommende plikter å følge
3. Unnlatelse av å rapportere luftfartshendelser eller luftfartsulykker
4. Landing med luftfartøy uten grunneiers eller politiets tillatelse
5. Vedlikeholdsarbeid foretatt av person uten rett til det
6. Lavtflyging uten tillatelse
7. Brudd på konsesjonsreglene.

Hjemmelen for å gi advarsel er i de aller fleste tilfellene ikke nevnt uttrykkelig i loven, men fremgår implisitt/forutsetningsvis av Luftfartstilsynets ("luftfartsmyndighetens") rolle som håndhevende myndighet etter luftfartsloven.

Pålegg er nevnt uttrykkelig i luftfartsloven §§ 3-50, 7-13, 7-26, 9-3, 10-42, 10-43, 12-2, 12-7, 13-4, 13-9, 14-26. Dette kan virke som mange bestemmelser, men ingen av disse bestemmelsene knytter seg til områder der det føres tilsyn i form av adgangskontroll. Systematisk sett har altså lovgiver sett det som unødvendig med uttrykkelige påleggshjemler i disse tilfellene. De alvorlige konsekvensene det kan få dersom tillatelsen trekkes tilbake (se nedenfor) vil ofte i seg selv motivere

innehaveren til å etterleve de reglene og vilkårene som er knyttet til tillatelsen.

Det å *endre innhold* i tillatelsen (omgjøre vedtaket) er heller ikke nevnt uttrykkelig i loven, men er en reaksjonsmåte som følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Omgjøring krever at bestemte vilkår er til stede og kan bare gjøres på bestemte måter. Blant annet forutsettes det at den aktuelle tillatelsen ikke er av en slik karakter at dersom innehaveren først tilfredsstiller bestemte vilkår, så har vedkommende krav på å få tildelt/beholde tillatelsen med et innhold som er standardisert i regelverket. Et typisk eksempel på en tillatelse som *ikke* er standardisert, er konsesjon i medhold av luftfartsloven § 7-5 (til å anlegge, drive eller inneha lufthavn).

Suspensjon er omtalt uttrykkelig i luftfartsloven § 4-10 (suspensjon av særskilt godkjenning), § 7-4 (suspensjon av sertifikater for tjenestegjørende i flysikringstjenesten), og § 7-29 (suspensjon av sertifikat for tjenestegjørende på landingsplass, ved annet luftfartsanlegg m.v.). § 5-6 er den generelle bestemmelsen om tilbakekall av sertifikater fra tjenestegjørende på luftfartøy. Selv om denne bestemmelsen ikke bruker ordet suspensjon, må "tilbakekall... for bestemt tid, inntil videre..." forstås som en hjemmel for suspensjon.

Tilbakekall er omhandlet i § 2-2 siste setning, § 4-4 siste ledd (tilbakekall av særskilt tillatelse), § 4-10 annet ledd (tilbakekall av særskilt godkjenning), § 5-5 fjerde ledd (tilbakekall av særskilt tillatelse), § 5-6 (den generelle bestemmelsen om tilbakekall av sertifikater fra tjenestegjørende på fly, § 5-7 (tilbakekall av utenlandske sertifikater), § 7-4 fjerde ledd (tilbakekall av sertifikater fra tjenestegjørende i flysikringstjenesten), § 7-9 (tilbakekall av konsesjon for landingsplass), § 7-11 (tilbakekall av teknisk og operativ godkjenning av landingsplass), § 7-29 (tilbakekall av sertifikat fra tjenestegjørende på landingsplass m.v.), § 8-6 (tilbakekall av konsesjon for rutedrift) og § 12-28 (forbud mot at luftfartsmyndigheten tilbakekaller sertifikat på grunnlag av opplysninger som en person har rapportert i henhold til lovens § 12-9 eller gitt til undersøkelsesmyndigheten).

Automatisk ugyldighet er omhandlet i § 4-5. I følge denne blir luftdyktighetsbevis og miljødyktighetsbevis ugyldig dersom det foretaket som innehar tillatelsen ikke etterlever bestemte vilkår som er listet i bestemmelsens første ledd nr. 1 til 4.

Luftfartsloven fikk i 2007 nye regler som gir Luftfartstilsynet myndighet til å ilegge *tvangsmulkt* og *overtredelsesgebyr* for brudd på de EØS-reglene som gir flypassasjerene rettigheter (§§ 10-

42 og 10-43). Lovendringen var en del av et bredere initiativ som skulle sikre bedre håndhevelse av passasjerrettighetene. Samtidig ble det også åpnet for bruk av tvangsmulkt ved brudd på reglene om luftfartsavgifter (§ 7-26). Rettstilstanden i dag er følgelig at luftfartsloven ikke gir hjemmel for å ilegge tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr for brudd på *noen andre* regler i luftfartsloven enn de som omhandler passasjerrettigheter og luftfartsavgifter. Typiske eksempler er regler som omhandler safety, security (anslag) og miljø, og regler som gjelder markedsregulering.

Det er i dag gitt mellom 180 og 190 forskrifter med hjemmel i luftfartsloven. Av disse omhandler bare en håndfull passasjerrettigheter og luftfartsavgifter. *Det innebærer at brudd på de aller fleste av de pliktene og forbudene som følger av luftfartsloven ikke kan håndheves ved hjelp av tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr.*

Endelig hjemler luftfartsloven kapittel XIV ordinær straff i form av bøter og fengsel. Kapittel XIV består på den ene siden av bestemmelser som belegger brudd på plikt- og forbudsbestemmelser som fremgår direkte av loven med straff, og på den andre siden § 14-29 som belegger brudd på enhver forskrift gitt i medhold av loven med straff. Selv om generalklausuler av den typen en finner i § 14-29 er brukt i mange lover, må det kunne sies at den rettspolitiske forankringen av slike bestemmelser er svakere enn for den førstnevnte kategorien – særlig når en tar i betraktning det store antallet forskrifter som er gitt med hjemmel i relativt generelle bestemmelser i luftfartsloven.

3.3 Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i annen norsk lovgivning – NOU 2003:15

3.3.1 Høringsforslaget

Mens ulike former for tvangsmulkt har vært nedfelt i norske lover i mange år, ser antallet lover som hjemler overtredelsesgebyr ut til å ha steget merkbart de senere årene. Flere sentrale lover som verdipapirhandelloven, børsloven, konkurranse-loven, klimakvotelloven, lov om offentlige anskaffelser, ekomloven og energiloven har i dag slike bestemmelser. I tillegg er det relativt nylig blitt føyd slike bestemmelser til personregisterloven, arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og utlendingsloven.

Sanksjonsutvalget som i sin tid utarbeidet NOU 2003:15 hadde blant annet som oppgave å utrede retningslinjer for hvilke lovovertridelser

som bør være straffbare og hvilke som heller bør sanksjoneres med administrative reaksjoner, samt hvilke problemstillinger en bør vurdere å regulere når en utformer bestemmelser om overtredelsesgebyr. Utvalget foreslo tilføyelser i forvaltningsloven som skal tjene som utfyllende regler dersom spesiallovgivningens regler om overtredelsesgebyr ikke fanger opp en problemstilling.

Anbefalingene i NOUen er for tiden til vurdering i Justis- og politidepartementet. Selv om det foreløpig ikke er foreslått tilføyelser i forvaltningsloven, er det i flere lovforarbeider vist til utredningen. Det er derfor grunn til å tro at den uansett har hatt en bevisstgjørende, og kanskje også harmoniserende, virkning. Samferdselsdepartementet har på samme måte valgt å legge vekt på enkelte av anbefalingene i utredningen i det følgende.

3.3.2 Høringsinstansenes syn

NHO mener det er uheldig at Regjeringen ikke har sørget for en helhetlig behandling av Sanksjonsutvalgets gamle utredning. Som det fremgår av høringsnotatet, har en rekke lover innført administrativ sanksjonsadgang. Etter NHOs mening er slik stykkevis behandling i Stortinget av viktige prinsipielle spørsmål uheldig.

NHO Luftfart viser til at NOU 2003:15

”har ligget ubehandlet i Justis- og politidepartementet siden våren 2003, og det er ikke noe som tyder på at den vil bli lagt frem for det sittende Stortinget [våren 2009]. De siste 4-5 årene har imidlertid de sittende regjeringene lagt fram en rekke offentligrettslige lover der administrative sanksjoner er innført som alternativ til straff. NHO Luftfart finner det følgelig noe prematurlt å foreslå tvangsmulkt og overtredelsesgebyr innført på det nåværende tidspunkt med henvisning til NOU 2003:15 som fortsatt ikke er ferdigbehandlet. NOU Luftfart hadde helst sett at Regjeringen hadde fremmet en melding for Stortinget som grunnlag for en prinsipiell og helhetlig debatt før de administrative sanksjonsmidlene vedtas i lov etter lov. Vi registrer imidlertid at tilsvarende prosesser nå pågår i forhold til arbeidsmiljøloven, personregisterloven, allmenngjøringsloven og utlendingsloven.”

Luftfartstilsynet viser også til at avkriminalisering eller delvis avkriminalisering ikke er drøftet i høringsnotatet. Det etterlyses

”en vurdering av eller forslag om hvorvidt noen av dagens straffebestemmelser i luftfartsloven kan erstattes med spesifikke og konkrete bestemmelser om bruk av sanksjonsmidler i stedet. Sanksjonsutvalget tilrår at en slik vurdering blir gjort. NHO Luftfart slutter seg til dette og oppfordrer departementet til å foreta en slik gjennomgang og vurdering. Når det nå foreslås innført sanksjonsmidler generelt og straffebestemmelsene bare videreføres uendret, bidrar dette ytterligere til uforutsigbarhet og uklare rammebetingelser.”

3.3.3 Departementets vurdering

Samferdselsdepartementet finner grunn til å gjenta at NOU 2003:15 har hatt en bevisstgjørende funksjon som må regnes som et klart fremskritt sammenlignet med situasjonen før utvalgets innstilling ble avgitt. Den inneholder en rekke problematiseringer og vurderinger som har redusert faren for at lovgiver overser problemstillinger ved utarbeidelsen av lovbestemmelser i særlovgivningen.

Det er videre verd å merke seg at NOUens forslag til bestemmelser om overtredelsesgebyr i forvaltningsloven er ment som utfyllende regler som bare skal gjelde i de tilfellene annet ikke er fastsatt i eller i medhold av annen lov. Denne modellen bygger på en forutsetning om at det alltid vil være nødvendig å ta stilling til om de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven passer innenfor anvendelsesområdet for en særlov.

Departementet understreker at en ved utarbeidelsen av lovforslaget har hatt et bevisst forhold til om de løsningene som er anbefalt i NOUen passer. De valgene som er foretatt er gjort på grunnlag av kunnskap om de hensynene som gjør seg gjeldende innenfor luftfarten. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at en eventuell stortingsbehandling av NOU 2003:15, og eventuell fastsettelse av generelle lovbestemmelser om overtredelsesgebyr i forvaltningsloven, ville ha ført til andre løsninger.

Departementet er enig med NHO Luftfart i at straffebestemmelser som blir overflødige som følge av at det vedtas nye håndhevelsesbestemmelser bør oppheves. Bakgrunnen for forslaget er imidlertid at straff som sanksjonsmiddel i en del tilfeller er en lite treffsikker, og derfor *ufullstendig*, reaksjonsmåte. Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er trolig mest praktisk ved brudd på forskrifter gitt i medhold av luftfartsloven. I slike tilfeller er straffehjemmel luftfartsloven § 14-29. Bestemmelsen i sin helhet lyder:

“Den som overtrer forskrift gitt med hjemmel i denne lov, straffes med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder, om ikke forholdet rammes av et annet straffebud [i denne loven].”

Denne bestemmelsen er så generelt formulert at den rettspolitiske legitimiteten til å bruke den er svak i en del tilfeller hvor det kan være behov for å reagere.

På den annen side kan det ikke utelukkes at det også i fremtiden vil kunne være behov for å benytte seg av formell straff for brudd på slike bestemmelser med det ekstra tilsiktede stigma som følger med en slik reaksjon.

Endelig er det verd å merke seg at hjemmelen for å ilegge overtredelsesgebyr ikke omfatter brudd på en rekke bestemmelser i luftfartsloven, og det skyldes i mange tilfeller nettopp at det dreier seg om plikter av en slik art at formell straff oppfattes som eneste forholdsmessige reaksjon.

3.4 Internasjonale regler og andre lands lovgivning

3.4.1 Ny forordning om Det europeiske flysikkerhetsbyrået

Under den daglige forvaltningen av den opprinnelige versjonen av EUs forordning om etablering av Det europeiske byrå for flysikkerhet (EASA) – forordning (EF) nr. 1592/2002 – ble byrået selv raskt kjent med at håndhevingen av forordningen ikke var så ensartet som ønskelig. Under arbeidet med å revidere EASA-forordningen ble derfor følgende problembeskrivelse utarbeidet:

”It is widely accepted that compliance with legal requirements needs to be supported by enforcement means. Such is the reason why the European Court of Justice has established that Member States obligations under the Treaty include proper enforcement. Such enforcement may be done using administrative measures, such as the withdrawal, suspension or limitation of certificates/approvals issued, or the application of fines.

The Basic Regulation [den opprinnelige versjonen av EASA-forordningen] and the implementing rules give the Agency and the NAAs [nasjonale tilsynsmyndigheter] power to amend, suspend, or revoke the certificates and organisations [sic] approvals they issue, and establish the conditions to exercise these powers. (.....).

Along with the direct action on certificates and approvals there is also the need to apply fines. Member States have indeed a duty, stemming from the Treaty of the European Community, to establish such sanctions and to use them to ensure proper application of Community law, as action on certificates may not be proportionate and because all regulated persons are not subject to a certification process.”

Fortalen til den reviderte EASA-forordningen inneholder derfor dette om EASAs håndhevelse av de sertifikatene byrået selv har utstedt (dansk versjon):

”Med henblik på at opfylde sikkerhedsmålene i denne forordning bør Fællesskabet have beføjelse til at pålægge indehavere af certifikater og godkendelser udstedt af agenturet økonomiske sanktioner. I henhold til Fællesskabets retsorden bør sådanne sanktioner pålægges af Kommissionen efter henstilling fra agenturet [byrået]. Det bør understreges, at indførelsen af økonomiske sanktioner giver Kommissionen mulighed” for at reagere mere nuanceret, fleksibelt og gradueret på overtrædelse af bestemmelserne, end blot ved at inddrage certifikater.”

Resultatet er en ny artikkel 25 om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i forordning (EF) nr. 216/2008. Forhandlingene om måten denne bestemmelsen er tatt inn i EØS-avtalen på, selve ordlyden, og hvordan den skal forankres i norsk rett, fremgår av punkt 3.5.4.

3.4.2 Krav fra ICAO – The International Civil Aviation Organisation

Under en inspeksjon i 2006 bemerket ICAO følgende:

”Norway should ensure that the CAA [i Norge: Luftfartstilsynet] has the authority to impose sanctions commensurate with the offence for any breach of aviation security policies. For example, initiating criminal proceedings or suspend an operation permit may not always be the most appropriate sanction to be imposed upon an aviation security stakeholder found to be in breach of national regulations and policies.”

I 2008 foretok ICAO en ny inspeksjon, og i rapporten fra denne heter det i forlengelsen av det ovenstående at

”Sufficient legal authority [must] exist for the CAA... to compel compliance and require corrective actions in a timely manner by imposing appropriate sanctions.”

Luftfartstilsynet har som svar på dette meldt fra til ICAO at endringer i luftfartsloven er under vurdering, og at de gjengitte anbefalingene fra ICAO vil bli tatt hensyn til i dette arbeidet.

3.4.3 Andre lands nasjonale rett

Den *svenske* luftfartsloven har i dag ikke hjemler for å ilegge økonomiske reaksjoner. Men i utkast til ny luftfartslov er følgende bestemmelse foreslått:

”Ett föreläggande eller ett förbud som myndighet meddelar enligt denna lag, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag, får förenas med vite”.

Med norsk terminologi innebærer dette at pålegg eller forbud som gis i medhold av loven kan kombineres med tvangsmulkt. Den *svenske* luftfartsloven har ikke regler om overtredelsesgebyr.

Den *finske* luftfartsloven har en liknende bestemmelse som utkastet til ny svensk lov i § 153: ”Luftfartsförvaltningen kan förena ett åläggande eller förbud som den har meddelat med stöd av denna lag eller en gemenskapsförordning med vite...”. Den *finske* luftfartsloven har ikke regler om overtredelsesgebyr.

Departementet har ikke full oversikt over de håndhevelsesmidlene som finnes i *britisk* og *fransk* luftfartslovgivning, men i punkt 3.5.2.6.1 presenterer vi disse landenes regler om bruk av overtredelsesgebyr for brudd på reglene om tidsluker (slots). Fremstillingen viser at disse landenes lovgivning gir hjemmel til å ilegge meget store overtredelsesgebyr.

Den føderale luftfartslovgivningen i *USA* gir Federal Aviation Administration myndighet til å ilegge sivile bøter for brudd på regelverket. Etter det vi forstår har bøtenivået ligget på opp mot 10 millioner dollar i de alvorligste sakene. Flyselskapet American Airlines ble i 2009 foreslått ilagt 7,1 millioner dollar i sivil bot for forsinket vedlikehold av autopilot-systemet på en av sine MD-80'er. Flyet var blitt benyttet åtte ganger etter at det skulle ha vært gjort vedlikehold på det. Departe-

mentet er ikke kjent med det endelige utfallet av saken. Et stykke på vei kan man se den nye hjemmelen EU-kommisjonen har fått til å ilegge økonomiske reaksjoner (punkt 3.5.4) som en måte å sørge for at den europeiske kontrollen med flysikkerheten er like god som den amerikanske, og dermed at den europeiske standarden utgjør et konkurransedyktig alternativ.

3.5 Vurdering av behovet for endringer i luftfartsloven

Nedenfor foretar departementet først en overordnet vurdering av behovet for tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i punkt 3.5.1. Derneft går en nærmere inn på hvordan hjemmelen for overtredelsesgebyr bør avgrensas i punkt 3.5.2 og for tvangsmulkt i punkt 3.5.3. Overtredelsesgebyr oppfattes som en mer inngripende reaksjon enn tvangsmulkt og derfor har punkt 3.5.2 en rekke underpunkter og er langt mer detaljert enn punkt 3.5.3. Selv om drøftelsen i punkt 3.5.2 er forsøkt delt opp i undertemaer som sikkerhet, miljø, markedsregulering, osv. favner hvert av punktene flere forskjellige paragrafer. I tillegg inneholder merknadene til bestemmelsen om overtredelsesgebyr ytterligere begrunnelser for hvilke paragrafer som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

3.5.1 Overordnet begrunnelse for lovforslaget

3.5.1.1 Høringsforslaget

Høringsnotatet tok som utgangspunkt at de reaksjonsformene som er beskrevet i punkt 4 i en del tilfeller ikke er tilstrekkelige. Dette utgangspunktet bygger på Luftfartstilsynets og Samferdselsdepartementets erfaringer med manglende etterlevelse av luftfartslovgivningen og vedtak fattet i medhold av den. Departementet presiserte samtidig at forslaget ikke innebærer at de eksisterende sanksjonene ikke vil bli benyttet der de er egnet.

Høringsnotatet munnar ut i et forslag om å vedta en generelle hjemmel for illeggelse av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr som omfatter manglende etterlevelse av store deler av luftfartsloven. Bredden i forslaget innebærer samtidig at begrunnelsen for forslaget varierer noe med innholdet i de pliktene som ikke etterleves. Det vanligste mønsteret er likevel følgende:

Det mest effektive sanksjonsmiddelet Luftfartstilsynet råder over i dag er tilbakekall av tillatelser. Tilbakekall innebærer for mange tillatelser at innehaveren av tillatsen (et foretak eller en enkeltperson) i praksis vil måtte innstille hele sin virksomhet eller vesentlige deler av den.

Innstilling av virksomheten har alvorlige konsekvenser både for de ansatte i det aktuelle foretaket, enkeltperson som er innehaver av tillatsen og passasjerene eller andre som er avhengig av at driften ikke stanser opp.

Fordi konsekvensene av å trekke tilbake tillatelser ofte er så alvorlige, legger Luftfartstilsynet til grunn at terskelen for et slikt inngrep må være høy. Innehaveren vil kunne spekulere i dette, og det vil kunne føre til at Luftfartstilsynets håndhevelse ikke blir så effektiv som formålet med de aktuelle reglene tilsier.

Anmeldelse til politiet/påtalemyndigheten kan være et alternativ til å tilbakekalle en tillatelse. Effektiviteten av denne sanksjonsformen (formell straff) er avhengig av om politiet/påtalemyndigheten har ressurser til, om de velger å prioritere og etterforske forholdet, og om de velger å iretteføre det. Selv om saken ikke blir henlagt, vil lang saksbehandlingstid kunne gi gale signaler til markedet eller forvanske forholdet mellom innehaveren av sertifikatet og Luftfartstilsynet i lang tid.

Luftfartstilsynets erfaringer kan tilsi at mangel på flyfaglig kompetanse hos politi/påtalemyndighet og i domstolene fører til uheldige avgjørelser av både skyldspørsmål og straffeutmåling. Tilsynet er kjent med at domstolene har frifunnet i tilfeller der overtredelsen har vært klar og idømt streng straff i tilfeller der Luftfartstilsynet ikke har villet anmelde forholdet. I noen tilfeller kan det diskuteres om ikke beviskravene i sivilretten innebærer en riktigere avveining av hensynet til (særlig) flysikkerhet og rettssikkerhet.

For mindre alvorlige overtredelser, der anmeldelse ikke er aktuelt, vil Luftfartstilsynet normalt gi en advarsel eller et pålegg. Innenfor den gruppen av overtredelser der advarsel er normalreaksjonen, vil alvorlighetsgraden variere fra det bagatellmessige til det som grenser mot politianmeldelse. Det vil kunne oppfattes som uheldig at høyst ulik alvorlighetsgrad medfører samme reaksjon. En advarsel har ingen rettslige konsekvenser for mottakeren, og det er grunn til å tro at advarsler oppfattes ulikt i markedet. Enkelte vil oppleve advarselen som ubehagelig, mens andre vil ta den mindre alvorlig.

3.5.1.2 Høringsinstansenes syn

Luftfartstilsynet innleder med å si at de

”er svært positive til hovedinnholdet i forslaget. Dagens sanksjonsmuligheter vil i en del tilfeller ikke være hensiktsmessige, i hovedsak fordi de ikke er forholdsmessige sett i relasjon til overtredelsen. Et større spekter av reaksjonsmuligheter ved overtredelse vil etter vår mening innebære at Luftfartstilsynet mer effektivt kan utføre tilsynsarbeidet, og derigjennom bedre sikre luftfartssikkerheten i Norge. Luftfartstilsynet støtter således forslaget, da det vil gi luftfartsmyndigheten effektive, treffsikre og mer forholdsmessige reaksjonsformer.”

Norsk Flygelederforening mener forslaget vil

”bidra til økt respekt omkring luftfartsloven og forskriftene, noe som vil være positivt for flysikkerheten.”

Statens havarikommisjon for transport (SHT) har som utgangspunkt ikke innvendinger til at Luftfartstilsynet har et bredt spekter av sanksjonsformer på sikkerhetsområdet. Med henvisning til en tidligere sikkerhetstilråding understreker SHT viktigheten av at Luftfartstilsynet har oversikt over de virkemidlene det har til disposisjon og at det med omhu velger den reaksjonen som egner seg best i hvert enkelt tilfelle. Samtidig savner SHT en grundigere redegjørelse for hvilke eventuelle negative virkninger en for pågående sanksjonslinje vil kunne ha for flysikkerheten. Endelig peker SHT på faren for at tilsynsmyndigheten med de nye reaksjonsformene kan fristes til å skrive ut et gebyr der de av sikkerhetshensyn faktisk burde ha reagert med å stanse virksomheten.

Scandinavian Airlines Norge AS mener det kan være hensiktsmessig med fornuftige sanksjonsmuligheter som tvangsmulkt ved brudd på reglene om både sikkerhet, tidsluker og miljø. Samtidig presiseres det at norsk luftfart ikke må påføres konkurranseulempen som følge av særnorske ordninger eller som følge av at utenlandske selskaper slipper å betale til norske myndigheter.

Norsk Luftsportsforening (NLF) er prinsipielt kritisk til sanksjoner som ilegges administrativt av forvaltningen, og som ut fra sitt formål og innhold har klare likhetstrekk med formelle straffesanksjoner. NLF mener det er uheldig at Luftfartstilsynet skal kunne opptre som både ”påtalemyndig-

het” og ”dommer” i saker som handler om å illegge sanksjoner (overtredelsesgebyr). I forlengelsen av dette viser NLF til at de rettssikkerhetsgarantiene som ligger i muligheten til å kunne påklage et vedtak til Samferdselsdepartementet og bringe det inn for domstolene oppleves som lite reelle. I følge NLF viser praksis fra de senere årene at departementenes prøving i slike saker er lite intensiv. Endelig mener NLF at det er for strengt når det foreslås å kunne illegge overtredelsesgebyr når det bare foreligger simpel uaktsomhet (i motsetning til grov).

I forlengelsen av dette er blant annet *Norsk Luftambulans AS* opptatt av at en for aktiv bruk av sanksjoner fra Luftfartstilsynet vil kunne svekke det tillitsforholdet tilsynet er avhengig av å ha i flynæringen. Dersom ansatte i flynæringen ser at rapporterte opplysninger om luftfartshendelser og andre sikkerhetsrelevante forhold brukes av Luftfartstilsynet som grunnlag for sanksjoner, vil dette kunne svekke det ulykkesforebyggende arbeidet som forutsetter en åpen sikkerhetskultur.

Enkelte høringsinstanser antyder at det i en del tilfeller kan være berettiget tvil om hvordan luftfartslovgivningen er å forstå, og at sikkerhetsnivået i luftfarten ikke blir bedre av at aktørene i bransjen ilegges tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr når Luftfartstilsynet legger til grunn at slike bestemmelser ikke er etterlevd.

Norsk Flygerforbund (NFF) har oppfattet det slik at inntektene fra tvangsmulkt og overtredelsesgebyr skal tilfalle Luftfartstilsynet og er derfor redd for at dette skal kunne påvirke tilsynets prioriteringer. Videre heter det at NFF

”finner det naturlig at eventuelle lovstridige handlinger i luftfarten skal påtales av påtalemyndigheten, slik det er vanlig på andre områder i samfunnet. Vi kan ikke se at det er tilstrekkelig grunnlagt at Luftfartstilsynet skal få egen rett til å illegge straffesanksjoner mot eventuelle brudd på gjeldende regelverk.”

Endelig er flere høringsinstanser kritiske til at Luftfartstilsynet med dette forslaget ser ut til å få et større spekter av sanksjonsformer enn de tilsvarende myndighetene i våre naboland har.

NHO Luftfart viser til at luftfartsloven i 2007 fikk tilføyd nye hjemler for illeggelse av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, men at

”Det står ikke noe i høringsnotatet om hvilke erfaringer Luftfartstilsynet har fra bruken med disse to sanksjonsmidlene. NHO Luftfart

mener at før såpass inngripende sanksjonsmidler tas i bruk på nye områder av loven, hadde vi helst sett at det forelå en vurdering av bruken på de to områdene der dette allerede er innført.”

3.5.1.3 Departementets vurdering

Departementet vil innledningsvis nøye seg med å kommentere de mest generelle merknadene til forslaget.

Departementet finner ikke grunn til å foreta en generell drøftelse av om overtredelsesgebyr som sådan bør være ett av de reaksjonsmidlene norske forvaltningsorgan skal ha til disposisjon. Vi nøyer oss i stedet med å slutte oss til Sanksjonsutvalgets vurdering om at overtredelsesgebyr kan være en hensiktsmessig reaksjonsform. Det relativt store antallet hjemler for overtredelsesgebyr som har blitt vedtatt de senere årene taler sitt klare språk. Den mest generelle drøftelsen av emnet finnes trolig i Sanksjonsutvalgets NOU 2003:15 *Fra bot til bedring*. Her legges det til grunn at overtredelsesgebyr har en naturlig plass i det samlede spekteret av sanksjonsformer og at det sentrale først og fremst er å sikre en fornuftig utforming av hjemmelsbestemmelsene.

Det er et tydelig trekk ved høringsuttalelsene at innvendingene til høringsforslaget nesten utelukkende gjelder Luftfartstilsynets utvidede mulighet til å sanksjonere brudd på *flysikkerhetsreglene* i luftfartslovgivningen. Vi kan ikke se at høringsinstansene har uttrykt skepsis til at tilsynet får mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt ved håndhevingen av reglene om miljø, security, tidsluker, m.v.

Innenfor området flysikkerhet, har de mest generelle innvendingene form av generell skepsis til omfanget av lovgivningen og de ulempene utøverne av luftfart påføres når dette regelverket blir håndhevet. Departementet er enig i at det er viktig å ha en kontinuerlig debatt om omfanget av lovgivningen og om det er et fornuftig forhold mellom dette og de formålene den skal ivareta. Luftfartslovgivningen har etter hvert fått et meget stort omfang og en kompleksitet som det er utfordrende å ha oversikt over. I tillegg har utskiftings-takten vært høy som følge av ny EØS-lovgivning de senere årene.

Departementet er prinsipielt av den oppfatning at regelverk som er uklart enten bør klargjøres, eller eventuelt oppheves dersom det viser seg at det er praktisk umulig å gjøre det så klart at det lar seg håndheve. Men dette utgangspunktet har også som konsekvens at diskusjonen om regelver-

kets klarhet bør holdes atskilt fra diskusjonen om håndhevingen av det.

Departementet understreker at eventuell uenighet om hvilket innhold regelverket bør ha ikke er tema i denne proposisjonen, selv om det er en meget viktig diskusjon. Derfor er det også vanskelig å legge vekt på en høringsuttalelse som ikke viser klart om den er uenig i innholdet i de plikt- eller forbudsreglene som finnes, eller i håndhevingsreglene.

I enkelte høringsuttalelser antydes det at et tilsyn bør nøye seg med å *veilede* tilsynsobjektene om hvordan den aktuelle lovgivningen er å forstå og hva det innebærer for det enkelte tilsynsobjektet. Departementet er enig i at veiledning er en meget viktig oppgave, og at det kvantitativt sett trolig også er en viktigere oppgave enn å sanksjonere.

En del av høringsuttalelsene er formulert på en så generell måte at en får inntrykk av at departementet ønsker en klar kursendring – bort fra åpen dialog og i retning av mer sanksjonering.

Dette er ikke riktig. Selv om departementet sier i høringsnotatet at det ”regelmessig” forekommer brudd på luftfartslovgivningen, så innebærer ikke det at brudd på lovgivningen kvantitativt er et stort problem. Snarere handler det om hvordan tilsynet skal sikre etterlevelse av regelverket i de relativt få tilfellene der reglene og eventuelle vedtak er klare og tilsynsobjektet likevel ikke etterlever dem. Lovforslaget skal ganske enkelt gjøre det enklere å sikre at de pliktene som følger av luftfartsloven faktisk etterleves.

Statens havarikommisjon for transport har pekt på faren for at Luftfartstilsynet kan fristes til å skrive ut et gebyr i tilfeller der tillatelsen burde ha vært trukket tilbake. Departementet er selv sagt enig i at en slik praksis ville være uakseptabel, men vi kan ikke se at det er lagt frem dokumentasjon for at det er noen reel fare for en slik utvikling. Etter departementets syn kan ikke lovgiver legge til grunn at et tilsynsorgan ikke er i stand til å utføre oppgavene sine i tråd med lovens formål. I stedet må både tilsyn og departement kontinuerlig arbeide for å sikre en korrekt praktisering av regelverket.

Departementet merker seg at ingen av de høringsinstansene som har innvendinger mot at Luftfartstilsynet får mulighet til å nyansere sitt reaksjonsmønster har kommentert følgende viktige rettssikkerhetsgarantier:

For det første legger departementet opp til at luftfartsloven skal inneholde en detaljert liste over brudd på hvilke paragrafer, forskrifter og enkeltvedtak som skal kunne sanksjoneres med overtre-

delsesgebyr. Høringen innebærer at berørte instanser blir gitt mulighet til å kommentere utvalget av disse bestemmelsene. De innvendingene som fremsettes er ofte av nokså unyansert karakter, uten at det gjøres noe forsøk på å foreta en mer presis avveining av de tungtveiende motstående hensynene. Dermed gir innvendingene også liten veiledning for departementets arbeid med avgrensningen av lovteksten.

For ikke å gjøre fremstillingen av de prinsipielle hensynene i dette kapitlet for omfattende er det tatt inn mange argumenter for den detaljerte avgrensningen av lovteksten i merknadene til den foreslåtte hjemmelen for overtredelsesgebyr (§ 13 a-5).

For det andre er det slik at innholdet i de aller fleste flysikkerhetsmessige pliktene aktørene i luftfarten er pålagt fremgår av forskrifter eller enkeltvedtak (typisk konsesjonsvedtak) fastsatt i medhold av loven, og ikke av loven selv. Av høringsforslaget fremgikk det klart at ingen av disse forskriftene kan benyttes som grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr før forskriftene er gjennomgått og endret, slik at det i den enkelte forskriften presiseres hvilke bestemmelser overtredelsesgebyr skal knyttes til. Enten det dreier seg om endringer i eksisterende forskrifter eller nye forskrifter, er det klart at høringsinstansene vil bli gitt mulighet til å påvirke dette avgrensningsarbeidet i tråd med vanlig praksis.

Departementet legger til grunn at relevansen og vekten av de motstående argumentene vil fremstå som klarere når de blir knyttet til et mer konkret saksområde enn det som er mulig i en prinsippdrøftelse som denne. Det understrekes at denne måten å avgrense bruken av overtredelsesgebyr på er helt i tråd med de rettssikkerhetsanbefalingene som er gitt i Sanksjonsutvalgets NOU 2003:15 Fra bot til bedring.

I den grad noen fremdels måtte innvende at selve den sanksjonerte pliktens innhold bør fremgå av loven selv, minner vi om at lovgiver ikke har unnlatt å knytte overtredelsesgebyr til brudd på en regel bare fordi den aktuelle regelen er skjønnsmessig formulert. Et typisk eksempel på dette er reglene om overtredelsesgebyr for brudd på forbudene i konkurranseloven. Det er departementets syn at de forskriftsbestemte pliktene som vil kunne sanksjoneres med hjemmel i de bestemmelsene som foreslås i luftfartsloven vil være vesentlig mer presise enn de som følger av konkurranseloven.

For det tredje er det slik at verken overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt er en automatisk følge av loven. Luftfartstilsynet vil alltid måtte fatte et

vedtak om illeggelse av slike reaksjoner. I en del tilfeller vil det dreie seg om en toleddet prosess som øker rettssikkerheten ytterligere: For så vidt gjelder tvangsmulkt vil det normalt først bli gitt et pålegg om å utbedre et konkret forhold. Først dersom dette pålegget ikke etterleves begynner tvangsmulkten å løpe. For så vidt gjelder overtredelsesgebyr legger departementet også til grunn at direkte illeggelse uten noe forvarsel kun er aktuelt i grove tilfeller der overtredelsen for eksempel må ses på som et uttrykk for holdninger som ikke er forenlig med det å utøve luftfart. Når en ser bort fra disse meget få tilfellene vil det typiske være at Luftfartstilsynet har gitt klart uttrykk for hvordan regelverket er å forstå og hvordan en aktivitet skal utøves for å være i overensstemmelse med regelverket.

Dersom en aktør likevel nekter å respektere den uttrykte forståelsen av regelverket vil det enten dreie seg om en straffverdig opptreden eller saklig uenighet om regelverkets forståelse. For det sistnevnte tilfellets del ligger det i selve systemet med lovforankret tilsyn at Luftfartstilsynet i utgangspunktet har det siste ordet overfor tilsynsobjektet.

På vanlig måte vil selvsagt vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr kunne påklages til Samferdselsdepartementet og til sist bringes inn for domstolene. I den grad departementet og domstolene måtte avstå fra å overprøve den faglige kjernen av Luftfartstilsynets skjønn, er det for unyansert å fremstille dette som en entydig svakhet. Som kjent er det også tungtveiende argumenter som taler for å sikre tilsynenes faglige uavhengighet.

I lovutkastet om overtredelsesgebyr har departementet tatt inn relativt utførlige retningslinjer som legger føringer for det skjønned Luftfartstilsynet skal utøve når det tar stilling til om overtredelsesgebyr skal ilegges og hvordan gebyret i så fall skal utmåles (se utkastet § 13 a-5). Departementet legger til grunn at det i tillegg til disse kan være behov for at departementet føyer nye bestemmelser om bruken av overtredelsesgebyr til instruksene for Luftfartstilsynet. Her vil det være mulig å snevre inn det restskjønnet som måtte fremgå av lovteksten ytterligere.

De negative høringsmerknadene tar som regel utgangspunkt i eventuelle negative konsekvenser av nye reaksjonsformer. Ingen av dem legger vekt på de positive konsekvensene av at et mer nyanisert og treffsikkert reaksjonsapparat gjør det mulig å unngå ulemper som er en konsekvens av dagens grovmaskede reaksjonsapparat. Særlig viktig er det etter departementets syn at økono-

miske reaksjonsformer gjør det mulig å legge oppfyllelsespress på aktører som utøver samfunnsviktig virksomhet uten at driften av virksomheten trenger å opphøre – slik tilfellet er dersom tillatelsen til å drive virksomheten trekkes tilbake eller suspenderes. Selvsagt må det trekkes en grense mot tilfeller av manglende etterlevelse av loven som er så alvorlige at driften umiddelbart må opphøre av hensyn til liv og helse. I særlige kritikkverdige tilfeller vil det kunne være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr i tillegg til at en tillatelse trekkes tilbake eller suspenderes, særlig dersom overtrederen har hatt en økonomisk vinning som følge av regelbruddet.

NHO Luftfart mener det er en svakhet at høringsnotatet ikke inneholder noen evaluering av erfaringene med hjemlene for ileggelse av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr som ble vedtatt i 2007.

Hjemmelen for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på reglene om passasjerrettigheter har så langt ikke blitt benyttet til å ilegge overtredelsesgebyr i enkeltsaker. På samme måte som det nye lovforslaget krever de at det vedtas en forskrift som presiserer hvilke av rettighetsbestemmelsene som skal kunne sanksjoneres på denne måten. En slik forskrift ble av kapasitetsmessige grunner ikke vedtatt før i 2009, parallelt med at høringen av det foreliggende lovforslaget ble gjennomført. Departementet kan ikke se at det er naturlig å evaluere ordningen før den har fått mulighet til å virke. Selv om det skulle gå en tid før bestemmelsen blir brukt kan ikke departementet se at ikke-bruk kan brukes som noe argument for at det er galt å ha vedtatt hjemmelen. For det første vil bestemmelsen kunne ha en klar virkning som ”ris bak speilet”. For det andre kan ikke-bruk være et resultat av at Luftfartstilsynet nettopp er seg bevisst at overtredelsesgebyr bare skal benyttes i klare unntakstilfeller. Noen skade kan ikke ha skjedd ved at lovbestemmelsen ble vedtatt. For det tredje ble det parallelt med vedtagelsen av den nye hjemmelen for overtredelsesgebyr for brudd på passasjerrettighetene opprettet en lovforankret Flyklagenemnd som har til formål å løse konflikter mellom flyselskaper og passasjerer uten inngrep av offentlige tilsynsmyndigheter. Endelig trenger Luftfartstilsynet noe tid på seg til å opparbeide seg erfaring med passasjerrettighetene som er et nytt ansvarsområde.

Flere høringsinstanser er opptatt av at våre naboland foreløpig ikke har vedtatt hjemler for overtredelsesgebyr ved brudd på luftfartslovenes flysikkerhetsregler. Departementet er enig med høringsinstansene i at det ville være uheldig der-

som det utvikler seg en lovgivnings- eller håndhevelsespraksis som skaper en systematisk konkurranseulempe for norske luftfartsforetak. Med henvisning til det som er sagt ovenfor kan vi ikke se at dette er noen avgjørende generell innvending mot forslaget, men det er et hensyn som bør være styrende for utformingen av lovforslaget, av forskriftene som gis i medhold av det og ved praktiseringen av det.

Departementet mener det ikke kan være noen avgjørende innvending at andre land foreløpig ikke har vedtatt den aktuelle typen lovgivning. Vi understreker at EU selv har vedtatt at Kommisjonen skal ha myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr på det området der Det europeiske flysikkerhetsbyrået har tilbakekall av tillatelse som et alternativt sanksjonsmiddel.

Departementet ønsker derfor å snu problemstillingen, og spørre om det ikke vil være paradoksalt dersom det vedtas hjemler for ileggelse av økonomiske reaksjoner som omfatter store deler av luftfartslovgivningen, men ikke reglene om flysikkerhet? Hva slags signal vil det gi?

Når det er sagt, er departementet helt enig med høringsinstansene i at det ville være meget uheldig dersom nye reaksjonsformer skulle føre til at det arbeidet som er gjort til nå med å sikre en åpen sikkerhetskultur innenfor luftfarten skulle bli svekket av nye lovregler. Dette temaet er i seg selv så viktig at vi velger å behandle det i et eget punkt 3.5.2.1.

Det er ikke riktig, som antydning av Norsk Flygerforbund (NFF), at inntektene fra tvangsmulkt og overtredelsesgebyr skal tilfalle Luftfartstilsynet. Dette fremgår helt klart av ordlyden i lovforslaget ”som betales til staten” (§ 13 a-4). Begrunnelsen fremgår av punkt 3.5.5. Til høringsmerkna- den fra NFF finner departementet det også nødvendig å presisere at lovforslaget selvsagt ikke innebærer at Luftfartstilsynet skal få noen form for ”påtalefunksjon”. Overtredelsesgebyr er ikke bøtestraff, og bøtestraff vil fortsette å være politiets og påtalemyndighetens eneansvar. Den juridiske kategoriseringen av de foreslåtte reaksjonsformene er forklart i punkt 3.1.

3.5.2 Overtredelsesgebyr

3.5.2.1 Overtredelsesgebyr som straff og behovet for å videreføre arbeidet med å fremme en åpen sikkerhetskultur i luftfarten

3.5.2.1.1 Høringsforslaget

Overtredelsesgebyr er å regne som straff i relasjon til Den europeiske menneskerettighetskon-

vensjon (EMK). Ileggelse av både overtredelsesgebyr (etter det sivilrettslige sporet) og bøter (etter det strafferettslige sporet) for samme forhold vil derfor være i strid med EMKs tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 nr. 1 som forbyr dobbeltforfølgning. Man skal med andre ord ikke forfølges på nytt for et forhold man allerede har blitt felt eller frikjent for.

Dette har som konsekvens at anmeldelse og straffeforfølgelse etter luftfartsloven kapittel XIV, eller den alminnelige straffeloven, må samstemmes med eventuell bruk av overtredelsesgebyr etter de reglene som foreslås i dette notatet. Det følger av Høyesteretts praksis at det ikke spiller noen rolle om den sivilrettslige eller strafferettslige sanksjonen ilegges først. Det kan være vanskelig på et tidlig tidspunkt i saken å vite hvorvidt den vil kunne ut i overtredelsesgebyr eller anmeldelse til politiet. Dersom det er aktuelt med strafferettslige sanksjoner, vil påtalemyndigheten normalt først begynne å etterforske saken etter anmeldelse fra Luftfartstilsynet. Det er imidlertid ingen ting i veien for at samme sak forfølges på samme tid av både påtalemyndighet og Luftfartstilsynet på de to organenes eget initiativ.

Skjæringstidspunktet for vern mot dobbeltstraff inntreffer først når et eventuelt forelegg er vedtatt eller dom foreligger. Dersom Luftfartstilsynet har anmeldt et forhold som påtalemyndigheten velger å henlegge, vil Luftfartstilsynet som hovedregel fremdeles ha adgang til å forfølge saken etter det sivilrettslige sporet.

Fordi overtredelsesgebyr er ment som et onde, er det viktig at hjemmel utformes og brukes på en måte som ikke svekker arbeidet med å fremme åpenhet og rapportering om forhold som er viktig å kjenne til i det ulykkesforebyggende arbeidet. Departementet understreket derfor at arbeidet med å fremme det som i internasjonal sammenheng gjerne omtales som "Just Culture" har høy prioritet, og fremdeles vil ha høy prioritet selv om de foreslåtte reglene blir vedtatt. Det ble i denne forbindelse vist til at luftfartsloven i 2005 fikk et nytt kapittel XII som inneholder flere regler som beskytter rapportørene. Endelig ble det nevnt at det kan være hensiktsmessig at Luftfartstilsynet utarbeider retningslinjer for avveiningen mellom "Just Culture"-målsetningen og ønsket om å fremme en effektiv håndhevelse av reglene om flysikkerhet.

3.5.2.1.2 Høringsinstansenes syn

Luftfartstilsynet viser til at reglene i luftfartsloven kapittel XII er utformet slik at misforståelser og andre kritikkverdige forhold som omhandles i rapporter normalt ikke medfører straff eller sanksjoner i noen form mot den som rapporterer. Tilsynet understreker samtidig at det ikke er ønskelig med et system som medfører strafferettslig immunitet for aktørene i luftfarten. Blant de forhold som rapporteres er det åpenbart at det finnes overtredelser som samfunnet må kunne reagere på. Luftfartstilsynet mener det er svært viktig at innføringen av nye sanksjonshjemler ikke fører til at systemet for deling av såkalt sikkerhetsinformasjon svekkes, og sier seg enig i at retningslinjer kan bidra til å klargjøre grensedragningen. Endelig understreker Luftfartstilsynet at det kan være behov for å bruke de foreslåtte sanksjonene i tilfeller der det blir kjent at plikten til å rapportere sikkerhetsopplysninger ikke er etterlevd.

Norsk Flygerforbund frykter at de avveiningene som blir foretatt i eventuelle retningslinjer

"ikke vil møte tilstrekkelig forståelse hos den enkelte aktør i luftfarten.... I tillegg til pliktige rapporteringssystemer [de som følger av loven], har flere av selskapene inngått avtaler med de ansatte, hvor man aksepterer større grad av rapportering eller utvidet grad av overvåking av handlinger i for eksempel cockpit, enn det som følger av de myndighetsfastsatte bestemmelser. Hensikten med slike lokale avtaler, er å samle mer informasjon, for så igjen å kunne bruke dette i selskapets flysikringsarbeid."

Norsk Flygelederforening viser til at de nye bestemmelsene i luftfartsloven kapittel XII gjør at Norge ligger langt fremme i arbeidet for "Just Culture", og berømmer departementet for dette arbeidet. I denne forbindelse fremheves det som positivt at brudd på bestemmelsene om bruken av rapporterte opplysninger i seg selv skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Avslutningsvis presiserer imidlertid Flygelederforeningen at man teoretisk sett kan tenke seg at hjemmelen for illeggelse av overtredelsesgebyr vil kunne brukes til sanksjonering i tilfeller der reglene i kapittel XII nettopp skal beskytte mot dette. For å bøte på dette foreslås det en kryssreferanse mellom reglementene som fjerner slik mulig motstrid.

NHO Luftfart og Avinor AS har anført at overtredelsesgebyr ikke bør ilegges før etter at det har vært gitt formelt varsel.

3.5.2.1.3 Departementets vurdering

Departementet mener det er viktig å understreke at *både* de foreslåtte reglene om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr *og* de reglene som er gitt for å beskytte personer som rapporterer sikkerhetsrelevante opplysninger til luftfartsmyndighetene mot negative konsekvenser (beskyttelsesreglene), *har som formål å forbedre flysikkerheten*. Eventuell uenighet dreier seg kun om hvilken avveining mellom disse regelverkene som gir best flysikkerhet, i den grad det overhodet er noen motstrid.

Likevel er departementet enig i høringsinstansenes *generelle poeng* om at sanksjoner og andre negative reaksjoner fra luftfartsmyndighetens side innebærer en potensiell fare for at den eksisterende åpenhetskulturen blir svekket. De beskyttelsesreglene som ble føyd til luftfartslovens kapittel XII i 2005 (se Ot.prp. nr. 50 (2004-2005)) innebærer at Norge er blant de landene som har kommet lengst i arbeidet med å etablere et formelt regelverksgrunnlag for en åpen sikkerhetskultur. Samtidig viser forarbeidene til de nevnte lovendringene at det er tilnærmet umulig å utforme regler som innebærer en avveining av interessene som alle berørte er i stand til å slutte seg til fullt ut.

Når en leser en del av høringsuttalelsene, kan en få inntrykk av at departementet foreslår å innføre nye reaksjonsformer som i vesentlig grad forskyver avveiningen av hensyn bort fra vern og åpenhet i retning av streng håndheving med fare for å undergrave de resultatene som er oppnådd i arbeidet med å fremme åpenhet. Dette er selvsagt ikke hva departementet tar sikte på.

For *det første* gir luftfartsloven § 12-28 allerede i dag et vern mot tilbakekall av sertifikater i mange praktisk viktige tilfeller der det dreier seg om hendelige uhell eller andre milde grader av skyld. For å unngå et inkonsistent regelverk har departementet i det endelige lovforslaget tatt inn en henvisningsbestemmelse i hjemmelen for overtredelsesgebyr som gjør det klart at overtredelsesgebyr aldri skal kunne ilegges når det følger av § 12-28 at sertifikat ikke kan trekkes tilbake.

Departementet har i samme bestemmelse også foreslått en skjønnsmessig regel som krever at det i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges blir lagt vekt på at overtredelsesgebyr vil kunne skape generell frykt for negative konsekvenser av å gi opplysninger. Departementet mener det er liten grunn til å frykte redusert rapportering til offentlige myndigheter så lenge overtredelsesgebyr bygger på opplysninger luftfartstil-

synet selv har innhentet. For å fange opp en av merknadene fra Norsk Flygerforbund har departementet også føyd til en generell og skjønnsmessig bestemmelse som krever at det legges vekt på om illeggelse av overtredelsesgebyr vil redusere viljen til å gi opplysninger både til offentlige myndigheter og til selskapsinterne rapporteringsordninger som typisk bygger på avtale.

For *det andre* bør det nevnes at EU har regler om økonomiske sanksjoner (se punkt 3.4.1.og 3.5.4) og regler om rapportering av sikkerhetsrelevante opplysninger (direktiv 2003/42/EF) side ved side, og at det ikke har vært ansett som noe avgjørende hinder.

For *det tredje* har departementet foretatt en grundigere vurdering av hvordan utfyllende retningslinjer kan bidra til å presisere hvordan Luftfartstilsynet skal utøve skjønn innenfor de rammene som følger av lovteksten. Departementet har merket seg at flere høringsinstanser har understreket behovet for å presisere når og hvordan Luftfartstilsynet skal bruke de foreslåtte hjemlene.

Dersom målsetningen bare var å skape forutberegnelighet for luftfartsnæringen, ville det strengt tatt være tilstrekkelig om Luftfartstilsynet selv utformet *og offentligjorde* retningslinjer for sin egen praksis. Men departementet forstår høringsinstansene dit hen at lovforslaget oppfattes som så vidt generelt at det å presisere bruken av det av prinsipielle grunner bør ligge til et annet organ enn det som selv skal praktisere det. Det naturlige er i så fall at dette gjøres enten av Samferdselsdepartementet eller av Regjeringen.

Departementet ønsker ikke å ta endelig stilling til hvordan dette skal gjøres, men antar at det kan gis slike retningslinjer både i form av forskrifter og i form av nye bestemmelser i instruksen for Luftfartstilsynet som er fastsatt ved kongelig resolusjon. Ideer vil kunne hentes fra den såkalte Påtaleinstruksen. I begge tilfeller vil markedet kunne informeres om innholdet på en måte som i merkbar grad bør begrense den usikkerheten som måtte være en konsekvens av de generelt formulerte hjemmelsbestemmelsene.

Innholdsmessig bør det fremgå av retningslinjene at overtredelsesgebyr normalt bare skal benyttes i unntakstilfeller der det foreligger alvorlige brudd på regler eller vedtak. Dernest bør det være en betingelse at de øvrige reaksjonsformene som Luftfartstilsynet har til disposisjon ikke er like gode eller bedre egnet. Departementet mener for så vidt at dette følger allerede av at forvaltningen bør ha som utgangspunkt at ethvert inngrep i privates frihet skal være nødvendig. Basert på

rettspraksis synes det likevel ikke å kunne oppstilles et generelt krav om forholdsmessighet, jf. Rt. 2011 s. 304 (avsnitt 56).

NHO Luftfart og Avinor AS' anførsel om at overtredelsesgebyr ikke bør benyttes før det er gitt en formell advarsel synes i utgangspunktet å stemme godt med departementets syn. Trolig er det dekning for å si at advarsel i det hele tatt er et mindre egnet middel i de tilfellene der en overtredelse består av en løpende aktivitet eller en tilstand. Advarsel vil trolig være en mer naturlig reaksjonsform i de tilfellene der det dreier seg om flere, isolert sett mindre alvorlige, punktovertredelser. Et velkjent eksempel på en slik ordning er systemet med prikkbelastninger for brudd på vegtrafikkloven. De høringsuttalelsene som stiller krav om bruk av formell advarsel fanger ikke opp det viktige skillet mellom permanente/løpende overtredelser og punktovertredelser. Høringsuttalelsene synes også i stor grad å være skrevet med flysikkerhetsreglene i tankene. Dette gjør at høringsmerknadene ikke gir grunnlag for å statuere et generelt prinsipp.

Argumentasjonen ovenfor tilsier ikke et det å *la være å etterleve den lovforankrede plikten til å rapportere opplysninger om ulykker og hendelser (se § 12-9)* skal være vernet mot sanksjoner. Derfor er brudd på denne plikten straffesanksjonert i lovens kapittel XIV. Departementet mener derfor det er mest konsekvent at man også skal kunne ilegge overtredelsesgebyr for manglende etterlevelse av rapporteringsreglen, og har utformet lovutkastet i tråd med dette.

3.5.2.2 Forholdet til Grunnloven § 97

Departementet legger opp til at det i noen klart definerte tilfeller skal være mulig å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på vilkår som er tatt inn i enkeltvedtak, typisk lufthavnkonsesjoner. Det legges opp til at hjemmelen også skal kunne benyttes ved brudd på konsesjoner som er gitt før loven trer i kraft, men bare for brudd på konsesjonen som finner sted etter dette tidspunktet.

Departementet legger til grunn at Grunnloven § 97 ikke er til hinder for dette. Så lenge bestemmelsen bare benyttes overfor brudd som finner sted etter at den har trådt i kraft dreier det seg ikke om tilbakevirkning i egentlig forstand. Departementet har kommet til at det heller ikke er naturlig å se på overtredelsesgebyr som et inngrep i ervervede rettigheter, beslektet med skranken i Grunnloven § 105. Det er ikke snakk om å innføre noen nye materielle forpliktelser for innehaveren av konsesjonen. Bestemmelsen innfører

kun en ny reaksjon dersom de forpliktelsene som allerede foreligger ikke respekteres. Det er vanskelig å se at en person som ikke etterlever vilkårene i en konsesjon skal ha en legitim beskyttelse mot en reaksjon som Stortinget mener er nødvendig. Departementet mener det også må kunne legges en viss vekt på at alternativet vil være å umuliggjøre bruk av overtredelsesgebyr i 20 år ved brudd på konsesjoner som nylig er gitt.

3.5.2.3 Overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om flysikkerhet

Fordi høringsinstansenes argumenter stor sett har rettet seg mot hensiktsmessigheten av å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på sikkerhetsreglene har departementet allerede brukt mye plass (punkt 3.5.1 og 3.5.2.1) på å begrunne hvorfor det er behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr på nettopp sikkerhetsområdet som står så sentralt i luftfartslovgivningen. Argumenter knyttet til hver enkelt paragraf i lovforslaget fremgår av merknadene i kapittel 12.

Som et konkret eksempel kan nevnes brudd på reglene om bemanning av luftfartøy. Antallet kabinansatte har direkte betydning for sikkerhetsnivået. Samtidig er det en klar sammenheng mellom bemanning og driftskostnader. I et konkurranseutsatt marked med et betydelig kostnadspress vil flyselskapene ofte ønske å redusere bemanningen til et minimum. Både av hensyn til flysikkerheten, og for å sikre like konkurransevilkår mellom flyselskapene, er det viktig at Luftfartstilsynet har mulighet til å reagere mot brudd på kravene. Fordi incentivet til å redusere bemanningen under regelverkets krav er av økonomisk art vil det være mer treffsikkert å reagere med en økonomisk reaksjon enn med tilbakekall av driftstillatelse. Man kan inndra besparelsen ved å bryte reglene med et visst preventivt tillegg. Dersom det dreier seg om enkeltbrudd, eller noen få brudd på loven vil tilbakekall kunne fortone seg som uforholdsmessig, og fordi regelbruddet allerede er historie (ikke et permanent fenomen) vil tvangsmulkt være lite aktuelt. Overtredelsesgebyr vil være meget godt egnet.

Som et annet konkret eksempel kan en nevne presseoppslag i februar 2011 der en betydelig andel av flyverne oppgir å ha opplevd brudd på arbeidstidsbestemmelsene som er gitt i medhold av luftfartsloven. Opplysningene er ikke innhentet av Luftfartstilsynet og departementet kjenner ikke den metodikken som ligger til grunn for den aktuelle spørreundersøkelsen. Selv om de reelle tallene skulle være lavere, så er det alvorlig. Depar-

tementet mener de samme argumentene gjør seg gjeldene her som i relasjon til bemanningsreglene.

3.5.2.4 Overtredelsesgebyr ved brudd på securityreglene (anslag mot luftfarten)

3.5.2.4.1 Høringsforslaget

Departementet viser til at det i medhold av luftfartsloven §§ 7-24 og 7-25 er vedtatt en forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten (heretter "securityforskriften"). Forskriften gjennomfører et sett av EØS-regler som utgjør en sentral del av securityregelverket. Ved forordning (EF) nr. 300/2008 av 11. mars 2008 om fastsettelse av felles bestemmelser om sikkerhet i sivil luftfart (heretter "forordningen") har EU vedtatt en helt ny rammeforordning for securityområdet. I høringsforslaget legger departementet til grunn at det er denne nye forordningen som gir det klareste bildet av hvilke typer securityforpliktelser som må være mulig å håndheve i fremtiden. Disse forpliktelsene kan deles i fire kategorier:

- Plikter som fremgår direkte av forordningen og som retter seg *mot medlemsstatene*.
- Plikter som fremgår av regler eller beslutninger som er vedtatt eller vil bli vedtatt i medhold av forordningen og som retter seg *mot medlemsstatene*.
- Plikter som fremgår direkte av forordningen og som er rettet *mot enkeltpersoner eller foretak i medlemsstatene*.
- Plikter som fremgår av regler som er vedtatt eller vil bli vedtatt i medhold av forordningen og som retter seg *mot enkeltpersoner og foretak i medlemsstatene*.

Dette lovarbeidet gjelder bare Luftfartstilsynets (internrettslige) håndheving av de pliktene som er nevnt i punkt c) og d). Ansatte i Luftfartstilsynet vil ofte stå overfor et dilemma når de konstaterer at flyplasser og flyselskap ikke respekterer de forpliktelsene de har etter securityregelverket. Det kan være ubemannede eller åpne sluser på lufthavner, bagasje som ikke er overvåket på korrekt måte eller pålegg om montering av lås eller overvåkingsutstyr som ikke etterleves. Anmeldelse til politiet vil i de fleste tilfellene være en lite aktuell reaksjonsform. Selv om securityregelverket har til formål å forebygge straffbare handlinger, vil et brudd på disse reglene i seg selv ikke utgjøre en straffbar handling etter den alminnelige straffeloven. Det dreier seg med andre ord om brudd på rent forebyggende regler som bare

er straffbare etter luftfartsloven § 14-29 (brudd på forskrift gitt i medhold av luftfartsloven).

Under henvisning til argumentene i punkt 3.5.1.1 la departementet derfor til grunn at det kan være behov for alternative sanksjonsformer. Etter securityforskriften *skal* lufthavner og flyselskaper ("luftfartsselskaper") ha sikkerhetsgodkjenning fra Luftfartstilsynet. I tillegg *kan* følgende søke om sikkerhetsgodkjenning: Fraktleverandører, postoperatører, leverandører av luftfartsselskapenes lager og forsyninger og catering om bord og leverandører av luftfartsselskapenes rengjøringstjenester, lager og forsyning for rengjøringstjenester om bord.

Dersom grunnlaget for en godkjenning ikke lenger er til stede følger det av samme forskrift at den skal tilbakekalles. De praktiske konsekvensene av et slikt tilbakekall vil variere fra én foretakstype til en annen. For en *flyplass* som mister sin godkjenning vil konsekvensene være dramatiske. Flyplassen vil måtte stenge dersom det ikke er grunnlag for å gi dispensasjon fra de bestemmelsene som ikke overholdes. På samme måte vil et *flyselskap* som har mistet godkjenningen måtte sette flyene sine på bakken. I slike tilfeller vil det åpenbart være en fordel å kunne opprettholde driften samtidig som det gis et pålegg om retting av det ulovlige forholdet under trussel om en økonomisk reaksjon.

3.5.2.4.2 Høringsinstansenes syn

Luftfartstilsynet uttrykker generelt at de er enige i departementets vurderinger i høringsnotatet.

SAS uttrykker at regelverket om security foreløpig er et "ungt" regelverk som er gjenstand for relativt hyppige endringer, og forskjellige tolkninger og praktisering. Så lenge dette området er så vidt umodent vil det være uheldig å iverksette straffesanksjoner. Først må man oppnå så god harmonisering at en ikke konstruerer konflikter mellom aktørene i bransjen og myndighetene.

De øvrige høringsinstansene har ikke uttalt seg særskilt om security.

3.5.2.4.3 Departementets vurdering

Departementet kan ikke se at det har kommet inn merknader som tilsier at reglene om security bør unntas fra virkeområdet for nye regler om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Departementet forstår argumentene fra SAS, men kan ikke se at dette tilsier at securityregelverket bør unntas fra virkeområdet for reglene om overtredelsesgebyr. Slik er heller ikke merknaden formulert av SAS.

De hensynene SAS viser til bør i stedet påvirke hvordan man velger å ta i bruk de nye hjemlene når den nye forordningen tas inn i norsk rett ved forskrift. Vi viser til de generelle rettssikkerhetsvurderingene som er foretatt i punkt 3.5.1.3.

3.5.2.5 Overtredelsesgebyr ved brudd på miljøreglene

3.5.2.5.1 Høringsforslaget

Høringsnotatet tok som utgangspunkt at miljøreglene innbyrdes er nokså forskjellige. De viktigste kategoriene med mulig forankring i luftfartsloven er støyregulering, miljøbegrunnede bestemmelser tatt inn i konsesjoner gitt til drift av lufthavner, og regler om utslipp av klimagasser. Det ble vist til at den sistnevnte gruppen trolig vil få større betydning i årene som kommer, men at arbeidet med disse reglene foreløpig ikke var kommet tilstrekkelig langt til at det var naturlig å drøfte dem i dette lovforslaget.

Etter at høringen ble avsluttet har EU besluttet å ta luftfarten inn i ordningen med kvotehandel for CO₂. Dette er gjort ved direktiv 2008/101/EF som er tatt inn i EØS-avtalen. Dermed er den tatt inn i norsk rett ved endring av lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) og forskrift om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteforskriften). Denne lovsystematikken legger opp til at håndhevingen av kvotehandelssystemet ikke vil være forankret i luftfartsloven. Kvotehandelssystemet omtales derfor ikke i det følgende selv om det har sine helt egne håndhevingsutfordringer. Miljøverndepartementet vil følge opp disse i tiden som kommer.

Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet har mulighet til å fastsette *åpningstider* i konsesjoner som gis til drift av lufthavner. Et av de viktigste hensynene ved fastsettingen av åpningstider er ønsket om å beskytte naboene til lufthavnene mot støy – særlig om natten.

Håndhevingen av slike åpningstider er underlagt Luftfartstilsynet. Vi ser da bort fra åpningstider som er fastsatt av lufthavnen selv eller av lokale myndigheter, og som følgelig ikke fremgår av den statlige konsesjonen.

Til tross for at behovet for å verne naboene mot støy er et meget tungtveiende hensyn, vil det å trekke tilbake konsesjonen være en drastisk reaksjon som lett vil kunne oppfattes som uforholdsmessig. Særlig hardt rammer det “uskyldige tredjepersoner” som er avhengige av å reise til og

fra lufthavnen, samt de flyselskapene som trafikerer lufthavnen.

Støy på *Oslo lufthavn, Gardermoen (OSL)* er i dag regulert i en særskilt forskrift av 15. februar 2011 nr. 144 om støyforebygging for Oslo lufthavn, Gardermoen. Forskriften har i lengre tid vært under forberedelse. I en evalueringsrapport fra 2002 konkluderer Luftfartstilsynet med at den da gjeldende forskriften har bidratt til å redusere støyen, men at forskriften vil ivareta lokalbefolkningens støyinteresser bedre dersom enkelte av bestemmelsene ble klargjort og håndhevingen styrket.

I høringen av forskriften ble det foreslått å gi klarere og mer realistiske regler om hvor og hvordan flyene skal fly inn til og ut fra lufthavnen. Dette skal oppnås ved at flyene ved avgang må holde seg innenfor klart definerte toleransekorridorer.

Departementet la til grunn at ønsket om å redusere støyproblemene for naboene rundt OSL må tillegges stor vekt. De flytraseene som forskriftsfestes må respekteres og håndheves på en effektiv måte. Samtidig krever rettssikkerhets-hensyn at reglene er så klare at det ikke er tvil om når de er brutt. I praksis kan det være krevende å fastsette regler som ivaretar begge disse hensynene når det samtidig er nødvendig med en viss operativ fleksibilitet. Fleksibilitetskravet er forsøkt ivaretatt gjennom en egen unntaksbestemmelse som åpner for at den enkelte utøver kan avvike fra bestemmelsene i forskriften der dette er påkrevd av sikkerhetsmessige årsaker. Slike avvik skal rapporteres skriftlig så snart som mulig. Rapporteringsforpliktelsen vil ivareta behovet for dokumentasjon og begrunnelse i det enkelte tilfellet, og dette vil gjøre det mulig for Luftfartstilsynet å håndheve reglene på en måte som tar tilbørlig hensyn til sikkerheten.

Alle landinger og avganger blir registrert, slik at det er mulig å dokumentere nøyaktig hvordan et fly har fløyet. Det vil med andre ord bli registrert om et fly har beveget seg utenfor toleransekorridorene. Utfordringen er først og fremst å dokumentere *hvorfor* et fly beveger seg utenfor korridorene og hvem som har besluttet dette. Dersom piloter og flygeledere gir hverandre muntlig beskjed kan man tenke seg at samtalen lagres og spilles av etterpå fra såkalte tekniske registreringssystemer. Men dersom det er piloten selv som bestemmer at det er nødvendig å gjøre en manøver, for eksempel på grunn av krevende værforhold, kan det være vanskeligere å dokumentere i ettertid hvilken vurdering som ble foretatt.

I den grad pilotene i ettertid skal måtte redegjøre for hvorfor de gjorde som de gjorde, kan de lett komme i en situasjon hvor de blir nødt til å forklare seg om feil eller mulige feil de selv har gjort. Man kan heller ikke se helt bort fra faren for at noen vil ønske å velte ansvaret for det som er gjort over på andre involverte i en konkret situasjon.

Selv om det er flere spørsmål som må utredes nærmere før forskriften håndheves ved hjelp av overtredelsesgebyr, konkluderte departementet med at luftfartsloven bør hjemle overtredelsesgebyr for brudd på støyregler.

3.5.2.5.2 Høringsinstansenes syn

Widerøe's Flyveselskap AS uttaler generelt at

”Utfordringen kan her være å skille mellom situasjoner hvor en operatør utnytter brudd på bestemmelsene for egen vinning eller hvor en nødssituasjon eller forhold utenfor operatørens kontroll (vær) har vært årsaken. Det er viktig at lovutformingene ikke lages slik at det øker risikoen for at det utøvende ledd blir ledet til å komme i en uønsket situasjon. Sikkerhet må prioriteres selv om bestemmelsene brytes.”

Norsk Flygerforbund mener det vil

”være uheldig om piloter i frykt for mulig straffansvar på grunn av for eksempel støy, velger en flyrute som ikke er optimal i forhold til operative vurderinger. Slik sett bidrar ikke truslene om overtredelsesgebyr til bedre flysikkerhet... Den enkelte flyger sitter i et operativt miljø med tidvis høy arbeidsbelastning og tidvis kompliserte utfordringer. I slike situasjoner er det avgjørende for flysikkerheten at flygeren opplever at de har mulighet til å ta avgjørelser utelukkende basert på hva som ansees å være mest korrekt og hensiktsmessig der og da.”

Avinor sier at

”Dersom en flygeleder gir en pilot instruks om å avvike fra [trasé/støy]forskriften [for Gardermoen], vil dette bli registrert ved opptak av radiokommunikasjonen. SD tenker seg at denne registreringen kan brukes som bevis på hvorfor forskriften ble brutt. Avinor har, som forskriften krever, laget en instruks for behandling og bruk av slike data. Instruksen gir klare føringer for at disse dataene kun skal brukes for å bedre sikkerheten, dvs. kun i for-

bindelse med luftfartsulykker og luftfartshendelser og ikke for å samle bevis for å pålegge straff.... Utfordringene knyttet til [overholdelse av flytraséer] er i dag hovedsakelig relatert til et mangelfullt regelverk. Dagens forskrift for inn- og utflygning til Oslo lufthavn, Gardermoen er uegnet som grunnlag for illeggelse av tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr... På denne bakgrunn er det ønskelig at man først fokuserer på å få på plass en ny forskrift for inn- og utflygning, slik at man får en entydig forståelse for hva som er tillatt.”

Norsk forening mot støy viser til at formålet med lovforslaget er å håndheve blant annet de støyreglene som finnes og at dette sammenfaller med det som er sagt om minimalisering av negative konsekvenser for omgivelsene da Oslo lufthavn, Gardermoen ble besluttet bygget.

Foreningen mot unødig flystøy har avgitt en fylldig høringsuttalelse som i hovedsak er ment som et innlegg i arbeidet med å utforme den nye støyforskriften for Oslo lufthavn, Gardermoen. Blant annet heter det at

”Bredden på ... [fly]korridorene er ... så brede at det er tvilsomt om det muliggjør kontroll og samkjøring av flybevegelsene... Det må kunne gis sanksjoner for brudd på forskriften. Det vil da være rimelig at boten tilfaller kommunen som et øremerket tilskudd til støyforbedring og forbedring av nærmiljø rundt flyplassen”.

3.5.2.5.3 Departementets vurdering

Noen av høringsinstansene har kommentert innholdet i de eksisterende og foreslåtte støyreglene for Oslo lufthavn, Gardermoen. Departementet er enig med høringsinstansene i at diskusjonen om hva som skal være tillatt – dvs. hvordan hensynet til de som berøres av støyen veies mot behovet for operativ frihet, effektivitet og sikkerhet – er en viktigere diskusjon enn de håndhevingsspørsmålene som tas opp i dette lovforslaget. Departementet vil i tillegg understreke viktigheten av å arbeide for at flyene slipper ut mindre støy. Men disse viktige oppgavene kan ikke være til hinder for at luftfartslovens håndhevingsbestemmelser til enhver tid må være utformet på en måte som sikrer etterlevelse av de vanskelige faglige og politiske avveiningene som er nedfelt i støyforskrifter og konsesjonsbestemmelser.

Under henvisning til de generelle bemerkningene i punkt 3.5.1.3 slutter departementet seg fullt ut til kravet om at de underliggende pliktreglene

(f.eks. støyforskrifter) må være tilstrekkelig klare. I så måte er det karakteristisk for saken at både de som er opptatt av å forebygge støy, og de som er opptatt av å verne om arbeidsmiljøet til flygende personell, begge uttrykker bekymring, men fra stikk motsatte utgangspunkt. Det at de støyfaglige og støypolitiske avveiningene som må foretas ved utformingen av et støyregelverk er vanskelige er ikke et argument mot at det valget som til sist tas ikke skal respekteres. Snarere tvert om – det gjør det bare ekstra viktig å sørge for at den avveiningen som fremgår av regelverket etterleves.

Departementet legger til grunn at en lovhjemmel ikke kan utformes med utgangspunkt i debatten om utformingen av en forskrift. Lovgivers vurderinger må bygge på et lengre tidsperspektiv. Departementet kan ikke se at noen av høringsinstansene har hatt prinsipielle innvendinger mot at loven bør hjemle bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på fremtidige miljøbestemmelser, herunder støybestemmelser, fastsatt med hjemmel i luftfartsloven. Det endelige lovforslaget er derfor basert på dette generelle standpunktet.

Som det fremgår av den generelle drøftelsen i punkt 3.5.1.3 vil de berørtes rettsikkerhet måtte ivaretas blant annet gjennom det viktige arbeidet med å utforme forskrifter og konsesjonsvedtak der de ulike hensynene veies mot hverandre og der resultatet av avveiningen blir gitt et tilstrekkelig klart uttrykk. En drøftelse av reaksjonshjemlenes utforming *kan derfor ikke forutsette at de beslutningene som skal håndheves er uklare*. Departementet ser ikke bort fra at nettopp det faktum at man ved utformingen av en miljøregel er seg bevisst at den skal kunne håndheves med overtredelsesgebyr snarere vil bidra til nødvendig klarhet.

Synspunktene fra Norsk Flygerforbund må derfor besvares med at de krav som stilles til flygerne ikke må ha et slikt innhold at de svekker sikkerheten. I forlengelsen av dette må det også kreves av håndhevingen til Luftfartstilsynet at den bidrar til mer sikkerhet på sikt.

Departementet er enig i Avinors anførsel om at opptak av kommunikasjon mellom flygeledere og flygere står i en særstilling i det forebyggende sikkerhetsarbeidet. Det fremgår av luftfartsloven §§ 12-10 og 12-11 at det stiller strenge krav til bruken av opplysninger som lagres i denne typen tekniske registreringssystemer. Bestemmelsene åpner begge for at departementet tar stilling til om et lagringssystem er av en slik karakter at det faller inn under beskyttelsesreglene.

Forarbeidene til disse lovbestemmelsene viser at lovgiver legger stor vekt på å sikre konfidensiell

behandling av sikkerhetsrelevante opplysninger. Departementet ser derfor ikke bort fra at dette argumentet også bør være avgjørende når en senere skal ta stilling til hvilke opplysninger som skal kunne brukes når en tar stilling til om fremtidige miljøregler er brutt. Men slike bevismessige hensyn kan ikke være en avgjørende innvending mot at luftfartsloven skal gjøre det mulig å håndheve miljøregler ved hjelp av økonomiske reaksjoner.

Ønsket fra Foreningen mot unødig flystøy om at eventuelle overtredelsesgebyr bør tilfalle de berørte kommunene knytter seg til en bredere debatt om øremerking. Normalt dreier denne debatten seg om øremerking av avgifter og ikke om øremerking av proveny for reaksjoner som skyldes lovbrudd. Departementet konkluderer i punkt 3.5.5.3 med at det ikke er ønskelig å la disse provenyinntektene tilfalle Luftfartstilsynet. Det vises til den begrunnelsen som er gitt der.

3.5.2.6 Overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om tidsluker (slots)

3.5.2.6.1 Høringsforslaget

Ved forskrift av 15. juli 1994 nr. 691 er forordning (EØF) nr. 95/93 om fastsettelse av felles regler for tildeling av tidsluker (slots) på lufthavner i Felleskapet (tidslukeforordningen) gjort til norsk rett. Det følger av dette regelverket at Oslo lufthavn (Gardermoen), Stavanger lufthavn (Sola), Bergen lufthavn (Flesland) og Kirkenes lufthavn (Høybuktnmoen) er såkalte koordinerte lufthavner. Det vil si at det er nødvendig å ha fått tildelt en tidsluke av den såkalte slotskoordinatoren for å få lov til å ta av eller lande på disse lufthavnene i de tidsrommene de er koordinerte.

Tidslukeforordningen er først og fremst et regelverk som pålegger *medlemsstatene* å sørge for at lufthavner med kapasitetsknapphet blir koordinerte og at det utpekes en lufthavnskoordinator og en koordineringskomite som administrerer tidslukefordelingen i tråd med forordningens regler. Forordningen inneholder ikke noe uttrykkelig forbud mot å fly uten å ha fått tildelt tidsluke, men for grovere tilfeller heter det på dansk:

”Medlemsstaterne sikrer, at der findes sanktioner, som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, eller tilsvarende foranstaltninger for at modvirke gentagen og forsætlig flyvning på tidspunkter, som afviger betydeligt fra de tildelte slots, eller benyttelsen af slots på en

måde, der avviker betydeligt fra den, der blev anført i forbindelse med tildelingen, når dette berører lufthavnsoperationerne eller lufttrafikken negativt.”

Denne bestemmelsen forutsetter helt klart at det er forbudt å fly på den måten som beskrives i bestemmelsen. I tillegg finnes det en forebyggende regel som viser at ingen har *rett* til å lande uten tildelt tidsluke på de aktuelle lufthavnene, uansett omfanget av virksomheten:

”Et luftfartsselskabs flyveplan kan afslås af de kompetente lufttrafikstyringsmyndigheder, hvis luftfartsselskabet har til hensigt at lande eller afgå i en koordineret lufthavn i de koordinerede perioder uden et af koordinatoren tildelt slot.”

Departementet la i høringsnotatet til grunn at det beste er dersom en kan forebygge flygninger uten tildelt tidsluke med begrensede administrative omkostninger. I dag pålegger verken forordningen eller den norske gjennomføringsforskriften de som administrer flytrafikken å samarbeide med dem som er ansvarlig med tildelingen av tidsluker for å påse at det er samsvar mellom flygeplaner og tidsluketildeling. De er heller ikke pålagt å stanse slike flygninger dersom de blir kjent med avvik.

Som en del av regelverket om et felles europeisk luftrom er det vedtatt en forordning om lufttrafikkstyring (ATFM), og i denne er det etablert et grunnlag for å samordne flygeplaner og tildeling av tidsluker. På sikt vil denne typen samordning bidra til å forebygge brudd på reglene om tidsluker. Men etter det departementet har fått opplyst er det foreløpig bare snakk om å foreta denne typen samordning i tilknytning til store arrangementer med betydelige trafikkvolumer som avvikles utenom ordinære trafikkprogram.

Departementet la derfor til grunn at det uansett vil være behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved manglende etterlevelse av tidslukeforordningen. I følge opplysninger fra Luftfartstilsynet gjennomførte et norsk flyselskap høsten 2008 en rekke flygninger på en norsk lufthavn uten å ha fått tildelt tidsluker. Tilsynet har vurdert saken, og kommet til at det er vanskelig å sanksjonere denne opptreden etter gjeldende regelverk. Departementet ønsker ikke å ta stilling til den konkrete saken, men legger til grunn at det antatte faktum i saken, tidslukeforordningens krav til håndhevelsen og sammenligninger med hvordan man har regulert dette området i andre

toneangivende land tilsier at det bør være mulig å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forordningen.

Departementet er kjent med at det finnes slike sivile bøteordninger i andre EØS-land, blant annet Storbritannia, Frankrike og Spania. Departementet viste til at det ikke har hatt anledning til å foreta en systematisk innhenting av opplysninger om bøtenivået i andre EØS-land. Fra Airport Coordination Norway AS har det likevel fått opplyst at bøtenivået på de koordinerte lufthavnene i Frankrike ligger på 2.500 euro per landing utenfor tidsluke. Av det britiske regelverket fremgår det at maksimal bøtestraff per landing utenfor tidsluke er 20.000 britiske pund. Selv om det ikke på noen måte er representativt, er det interessant at ett selskap har blitt ilagt så mye som 2 millioner pund i bøtestraff for en serie av landinger 30 minutter før tildelt tidsluke på Manchester lufthavn.

Den første av de siterte bestemmelsene ovenfor krever at flygningen/ene ”berører lufthavnsoperationerne eller lufttrafikken negativt”. I den grad det påfører andre flyselskaper eller operatører av flyplasser økonomisk tap, kan man spørre seg om overtredelsesgebyret bør kunne tilfalle den som har lidt tap. Et slikt system ville innebære at overtredelsesgebyret endrer karakter fra å være en ren sanksjonsregel (et onde for den det blir ilagt) til å bli en reparasjonsregel (dekke tap). Departementet kom i høringsnotatet til at det foreløpig ikke vil foreslå en slik løsning.

Den britiske og den franske ordningen er interessante også ved at ordningen med å ilegge bøter i disse landene har blitt delegert fra staten til slotskoordinatoren. Dette er ikke en ordning vi kjenner fra andre områder av luftfartsnæringen, og departementet ønsket heller ikke å foreslå det nå. Det er lite tvilsomt at en slik løsning ville spare staten (Luftfartstilsynet) for arbeid og at slotskoordinatoren i utgangspunktet vil ha bedre kunnskap om den enkelte saken enn tilsynet har. Departementet mente likevel at det avgjørende må være at rettssikkerheten blir best ivaretatt dersom Luftfartstilsynet får myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr i disse sakene.

3.5.2.6.2 Høringsinstansenes syn

Airport Coordination Norway AS (ACN) ble etablert i 1998 for å forestå slotskoordinering på norske lufthavner i samsvar med den norske forskriften om tidsluker og den underliggende forordningen. Selskapet eies med 50 prosent av norske lufthavner og med 50 prosent av norske lisensierte

flyselskaper. ACN hilser velkommen at det etableres en ordning med overtredelsesgebyr for brudd på tidslukeforskriften. Mesteparten av høringsuttalelsen dreier seg om forståelsen av tidslukeforordningen og omtalen av denne i høringsnotatet. Departementet finner grunn til å gjengi følgende selv om det ikke gjelder lovforslaget direkte:

”Innledningsvis vil vi presisere at slik vi forstår slotsforordningen, retter den seg også mot flyoperatørene, og gir et absolutt forbud mot å fly på koordinerte lufthavner uten på forhånd å ha innhentet slots for operasjonen. Teksten i høringsbrevet... sår tvil om dette. Dette finner vi svært uheldig. ... I og med at det stilles spørsmål ved om slotsforordningen inneholder et forbud mot å fly uten å ha slots, synes det nødvendig at man i norsk rett styrker innholdet i slotsforordningen slik at dette spørsmålet ikke kan oppstå...”.

ACN er innforstått med at det er svært upraktisk å benytte den eksisterende hjemmelen for illeggelse av ordinær straff, og sier seg enig i at overtredelsesgebyr vil være et godt alternativ til denne løsningen. ACN mener det er hensiktsmessig at Luftfartstilsynet står for innkrevingen av overtredelsesgebyr ved brudd på tidslukereglene, i stedet for lufthavnene eller ACN selv. ACN mener det ikke er ønskelig at illeggelse av overtredelsesgebyr skal være avhengig av at noen har lidt et økonomisk tap, og viser til at dette kan føre til unødvendig konflikt og prosess rundt bevisføring. Derimot er ACN enig i at konsekvensene av at noen har fløyet uten tidsluke bør være relevant ved utmålingen av overtredelsesgebyr. Det er mer alvorlig å fly uten tidsluke i trafikkette tidsrom (“peak time”), når tidslukene er svært ettertraktet, enn i trafikksvake tidsrom.

Avinor AS legger til grunn at overtredelsesgebyr vil kunne være et godt supplement eller alternativ til straff ved brudd på reglene for overtredelsesgebyr. Samtidig forutsetter Avinor at Luftfartstilsynet får som oppgave å håndheve de foreslåtte bestemmelsene. Endelig viser Avinor til at et krav om at andre flyselskaper skal være påført et økonomisk tap vil føre til mange kompliserte vurderinger som neppe vil være i samsvar med formålet med tidslukeforordningen.

SAS Scandinavian Airlines AS (SAS) uttaler at tidslukeregimet så langt har vært basert på tillit mellom aktørene, men at denne forutsetningen ikke nødvendigvis er til stede lenger. SAS ser derfor et klart behov for at norske myndigheter får mulighet til å sanksjonere alvorlige brudd på

tidslukeregelverket. I så fall bør formell advarsel gis før sanksjoner benyttes. SAS viser også til den særskilte regelen i tidslukeforordningen som pålegger medlemsstatene å gi slotskoordinatoren beskyttelse mot erstatningskrav basert på koordinatorens oppgaver etter forordningen.

Luftfartstilsynet mener det er behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på reglene om tidsluker og støtter fullt ut departementets fremstilling på dette punktet.

Widerøe's Flyveselskap AS tror høringsforslaget kan gi bedre mulighet for lik konkurranse.

3.5.2.6.3 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at de fleste høringsinstansene støtter forslaget om å kunne benytte overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om tidsluker. Regelgiver kan ikke legge til grunn som en selvfølge at det tillitsforholdet som i hovedsak har eksistert til nå er tilstrekkelig som grunnlag for å sikre faktisk etterlevelse av tidslukereglene i fremtiden. I det endelige lovforslaget legges det derfor til grunn at de nye håndhevelsesreglene bør kunne anvendes ved brudd på reglene om tidsluker. De kritiske bemerkningene fra ACN har samme målsetning som høringsforslaget, nemlig å sikre bedre etterlevelse av reglene om tidsluker.

ACN er mer opptatt av hvordan de underliggende reglene om tidsluker er å forstå enn innholdet i de håndhevelsesreglene som er tema i denne proposisjonen. Departementet er enig med ACN i at det er viktig å få klarlagt hvordan tidslukeforordningen er å forstå. Om nødvendig bør det gis supplerende regler om hvilke reglebrudd som skal eller kan sanksjoneres i den nasjonale gjennomføringsforskriften. Departementet er kjent med at EU-kommisjonen er i ferd med å vurdere behovet for en revisjon av reglene om tidsluker. Når denne prosessen er avsluttet er det naturlig at departementet avklarer med Luftfartstilsynet om det er behov for å gi en ny tidslukeforskrift som fjerner eksisterende uklarhet og som tar stilling til hvordan de foreslåtte lovreglene skal kunne brukes. Samtidig må en være seg bevisst at det finnes klare grenser for hvor langt et medlemsland kan gå i å presisere en forordnings materielle innhold.

Ingen høringsinstanser har tatt til orde for at lufthavnene eller slotskoordinatoren selv bør få i oppgave å ilegge overtredelsesgebyr. Selv om slike løsninger er valgt i noen andre land mener departementet at de reiser så mange prinsipielle spørsmål, blant annet om uavhengighet og klage, at det ikke er tilrådelig å gi myndigheten til dette

til andre enn Luftfartstilsynet. Departementet forstår ACN dit hen at en boteleggingsmyndighet som legges til ACN lett vil kunne svekke det tillitsforholdet koordinatoren er avhengig av i sitt forhold til flyselskapene.

Departementet understreker at høringsforslaget ikke inneholder noen uttalelse som tilsier at økonomisk tap skal være noe krav for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Spørsmålet var kun om et ilagt overtredelsesgebyr bør kunne tilfalle den som har lidt et faktisk tap som følge av regelbruddet dersom det først er på det rene at et slikt tap er lidt. Departementet kan ikke se at det har fremkommet støtte til en slik tanke, og legger i det endelige lovforslaget til grunn at overtredelsesgebyret skal tilfalle staten i tråd med den foreslåtte hovedregelen. Se den mer generelle omtalen av dette spørsmålet i punkt 3.5.5.3.

Selv om økonomisk tap ikke er et vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr vil et ønske om økonomisk vinning kunne være en viktig årsak til at reglene ikke etterleves. Departementet mener derfor at behovet for å inndra en påviselig økonomisk vinning kan være et relevant moment ved utmålingen av overtredelsesgebyret. Slik bidrar håndhevingen til å sikre like konkurransevilkår både i den konkrete saken og på lengre sikt.

Departementet kan ikke se at det er ønskelig med et lovbestemt krav om at formell advarsel skal være gitt før overtredelsesgebyr ilegges. I praksis er det grunn til å tro at regelbruddets alvorlighet ofte vil bli beregnet som et gjennomsnittlig tidsmessig avvik fra tildelt tidsluke innenfor et bestemt tidsrom. I så fall vil det være god anledning for alle berørte parter til å følge med på hvordan etterlevelsen har vært så langt i perioden og til å melde fra om hva som vil kunne bli konsekvensen dersom en gitt praksis fortsetter.

SAS har vist til tidslukeforordningens bestemmelse (artikkel 11) om at medlemsstatene skal gi slotskoordinatoren rettslig beskyttelse mot erstatningskrav knyttet til vedkommendes funksjon etter forordningen, unntatt i tilfeller av grov uaktsonhet og forsett. Noen slik regel finnes ikke i norsk rett i dag. Selv om det så langt ikke har vært fremsatt noen slike krav mot ACN er departementet enig i at forordningens bestemmelser skal etterleves, men fordi forordningen for tiden er under revisjon i Kommisjonen mener departementet det er lite hensiktsmessig å gjøre noe med lovgivningen på dette området nå. I stedet bør en foreta en samlet vurdering av behovet for en bedre lovforankring av den endrede forordningen når arbeidet er sluttført.

3.5.2.7 *Overtredelsesgebyr ved brudd på kravet om at luftfart i Norge må utøves med norsk fartøy*

Det følger av luftfartsloven § 2-2 at luftfart i Norge som hovedregel bare kan utøves med luftfartøy som har norsk nasjonalitet. Fra dette utgangspunktet er det praktisk meget viktige unntak – særlig for luftfartøy som er registrert i andre EØS-land eller i stater Norge har bilaterale luftfartsavtaler med.

Fra tid til annen opplever Luftfartstilsynet at denne regelen ikke respekteres. Som regel dreier det seg om småfly som benyttes enten til privat flygning eller til næringsvirksomhet av begrenset omfang. Utøverne av virksomheten uttaler gjerne at de ikke var klar over at kravet om norsk nasjonalitet gjelder også for denne typen begrenset aktivitet.

Det er vanskelig for departementet å vite om denne ulovlige aktiviteten skyldes reell uvitenhet eller at utøverne spekulerer i manglende håndhevmuligheter. Det sier seg selv at luftfartøy som ikke har fått norsk nasjonalitet ved å ha blitt registrert i Norges luftfartøyregister heller ikke vil ha noen norske tillatelser. Og har det ingen tillatelser vil Luftfartsmyndighetene ikke kunne reagere på brudd på den øvrige norske luftfartslovgivningen (særlig sikkerhetslovgivningen) ved å trekke tillatelsen, eller ved å true med å trekke den.

Som det fremgår flere steder i denne proposisjonen er det nettopp i slike tilfeller at en økonomisk reaksjon som overtredelsesgebyr har en selvstendig funksjon.

Det er viktig at luftfartsmiljøet gis klar informasjon om at nasjonalitetskravet i utgangspunktet er absolutt, og at dette først og fremst er begrunnet med at *norske myndigheter* skal kunne føre kontroll med at luftfart i Norge utføres på en sikker måte. Departementet er samtidig klar over at problemet kvantitativt sett er lite, men kan ikke se at det er noen avgjørende innvending mot å gjøre det mulig å reagere overfor de som faktisk bryter reglene.

Departementet er blitt gjort oppmerksom på problemet etter at høringen ble avsluttet. Det er derfor ingen høringsinstanser som har uttalt seg om denne problemstillingen.

Departementet foreslår etter dette at brudd på § 2-2 tas med i opplistingen over de lovbruddene som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. § 2-2 foreslås også endret i denne proposisjonen uten at det har noen betydning for de vur-

deringene som er foretatt her. Det vises til merknadene til bestemmelsen.

3.5.2.8 *Overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om det indre marked for luftfart - forordning (EF) nr. 1008/2008*

Forordning (EF) nr. 1008/2008 (lufttransportforordningen) ble tatt inn i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 90 av 19. juli 2011. Ved forskrift 12. august 2011 nr. 833 om lufttransporttjenester i EØS ble forordningen gjennomført i nasjonal rett med umiddelbar virkning.

Forordningen erstatter tre forordninger som alle er en del av EØS-avtalen og som er tatt inn i norsk rett. Dette eldre regelverket omtales gjerne som EUs tredje luftfartspakke, og regnes som sluttsteinen i liberaliseringen av luftfarten innenfor EU/EØS.

Til tross for liberaliseringen åpner regelverket for at medlemsstatene kan gripe inn i markedsfriheten på to måter; ved å bestemme at utpekte ruter skal betjenes med en bestemt standard (antall avganger, pris, antall seter, osv) omtalt som forpliktelse til offentlig tjenesteytelse (FOT), og ved å forbeholde driften av en slike rute til ett enkelt selskap gjennom anbudsavtale.

Disse to unntakene innebærer samtidig at reglene kan brytes på to måter. For det første kan et flyselskap fly en rute i strid med de FOT-kravene som medlemsstaten har fastsatt. For det andre kan et flyselskap betjene en rute i strid med en enerett som er tildelt et annet selskap gjennom en anbudsavtale.

I begge tilfeller har regelbruddet ingen, eller bare en lite relevant tilknytning til en tillatelse gitt av norske myndigheter. Mest nærliggende ville det være å vurdere tilbakekall av den lisensen vedkommende flyselskap har fått i medhold av det samme regelverket til å drive kommersiell lufttransportvirksomhet.

Denne muligheten er ikke tilgjengelig for norske myndigheter når tillatelsen er gitt av et annet EØS-land. Og selv om tillatelsen er gitt av norske myndigheter vil det lett kunne oppfattes som uforholdsmessig å trekke tilbake lisensen fordi flyselskapet da vil måtte stanse all kommersiell virksomhet. Dersom det dreier seg om et ellers sunt og samfunnsnyttig foretak, er en slik reaksjon neppe hensiktsmessig så lenge det dreier seg om et enkeltstående eller på andre måter begrenset regelbrudd.

I de tilfellene der det er inngått anbudsavtale som gir et flyselskap enerett til å betjene en rute, er muligheten til å reagere mot brudd på denne

eneretten også nødvendig for at staten (kan også være andre offentlige myndigheter dersom det er åpnet for det) som avtalepart skal kunne sikre sin kontraktsmotpart (det selskapet som har fått eneretten) de rettighetene det har krav på. Uten denne muligheten vil staten kunne komme i erstatningsansvar.

Departementet har også vurdert om lufttransportforordningens regler om tildeling av lisenser, herunder vilkårene for å inngå avtaler om leie av luftfartøy, bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Et stykke på vei kan det se ut til at lufttransportforordningens egne bestemmelser om dette er utfyllende, men i høringsnotatet har departementet likevel kommet til at det kan være behov for å gi utfyllende nasjonale sanksjonsregler. Det mest praktiske tilfellet er trolig at plikten til å gi melding til, og få forhåndsgodkjent leieavtaler av, Luftfartstilsynet ikke blir etterlevd. Departementet ser ikke bort fra at det også på andre punkter kan være behov for å supplere forordningens egne sanksjonsregler.

Videre har departementet vurdert hvordan lufttransportforordningens bestemmelser om fullstendig informasjon om priser og vilkår ved salg av flybilletter skal kunne håndheves. Det samme gjelder bestemmelsene om at det ikke er tillatt for billettselgere å foreta et prismessig skille avhengig av hvilken nasjonalitet eller hvilket bosted kjøperen har.

Dette er regler som det i stor grad er hjemmel for å sanksjonere med overtredelsesgebyr med hjemmel i gjeldende luftfartslovs bestemmelser om passasjerrettigheter. Departementet tar derfor for gitt at det samme må være tilfellet med den foreslåtte generelle hjemmelen for overtredelsesgebyr. Fordi det kan være en viss tvil om også de delene av bestemmelsen som forbyr forskjellsbehandling basert på nasjonalitet eller bosted kan hjemles i passasjerrettighetsreglene foreslår departementet at det også bør være hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr når slike regler gjennomføres med hjemmel i luftfartslovens generelle bestemmelse om gjennomføring av EØS-regler (§ 16-1).

Forbrukerombudet har i flere år vært ledende i arbeidet med å stille krav til flyselskapenes markedsføring – herunder pris- og vilkårsinformasjon. Mye tilsier derfor at Forbrukerombudet bør håndheve disse reglene som luftfartsmyndighet selv om Luftfartstilsynet har hovedansvaret for å håndheve passasjerrettighetsreglene. En slik løsning vil også være forenlig med markedsføringslovens system. I det parallelle arbeidet med å lage nasjonal gjennomføringsforskrift for lufttransport-

forordningen har det vært tett dialog mellom Samferdselsdepartementet, Barne-, likestillings- og kirkedepartementet, Forbrukerombudet og Luftfartstilsynet om disse spørsmålene. Samferdselsdepartementet mener lovens regler bør være så generelle at det ikke er nødvendig å endre dem dersom det senere skulle oppstå behov for å endre oppgavefordelingen.

Endelig har departementet vurdert om lufttransportforordningens regler om fordeling av trafikk mellom lufthavner trenger utfyllende håndhevingsbestemmelser, men har kommet til at det ikke er nødvendig. Disse bestemmelsene retter seg mot medlemsstatene, og trenger derfor ikke håndheving overfor norske foretak. I den grad den norske stat trenger å stille krav til dem som driver lufthavner og flyselskaper legger departementet til grunn at dette kan gjøres ved hjelp av konsesjonsbestemmelsene i loven og reglene om flyoperasjoner.

Høringsinstansene har ikke uttalt seg om disse delene av lovforslaget.

Departementet foreslår etter dette at luftfartsloven bør gjøre det mulig å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på reglene om driftstillatelse (lisens), leieavtaler for fly, retten til å etablere og drive flyruter, samt krav til informasjon og likebehandling ved salg av flybilletter.

3.5.2.9 *Overtredelse av reglene om informasjon til passasjerer om identiteten til det flyselskapet som utfører en flygning (listen over flyselskap med driftsforbud)*

På grunn av praksisen med at et annet flyselskap utfører en flygning enn det selskapet passasjerer har avtale med har EU vedtatt et regelverk som gir passasjerer krav på å få vite hvem som faktisk utfører en flygning. Det samme regelverket innebærer at enkelte flyselskap ikke får lov til å fly innenfor EU/EØS (tidligere omtalt som svartelisting). Tanken er at passasjerene skal kunne skaffe seg informasjon om identiteten til et flyselskap vedkommende vurderer å fly med utenfor EU/EØS, og eventuelt la være å kjøpe billett eller heve avtalen dersom flyselskapet har driftsforbud.

Dette regelverket forutsetter at billettselgerne faktisk gir den informasjonen de er pålagt å gi. Gjør de ikke det bør det kunne sanksjoneres. Tvangsmulkt vil trolig være et egnet middel dersom det handler om unnlattelse av å etablere et nytt system, men i øvrige tilfeller vil overtredelsesgebyr kunne være eneste egnede reaksjonsform.

Departementet konkluderer etter dette med at overtredelsesgebyr bør kunne benyttes til å håndheve reglene om driftsforbud.

3.5.2.10 *Overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om et felles europeisk luftrom*

Reglene om et felles europeisk luftrom ("Single European Sky") omfatter i dag de fire hovedforordningene 549/2004, 550/2004, 551/2004 og 552/2004 og en rekke gjennomføringsforordninger som er gitt i medhold av de fire hovedforordningene. Store deler av dette regelverket er gjennomført, eller vil kunne gjennomføres, med hjemmel i luftfartsloven § 7-4. Enkelte deler av regelverket har likevel en så vidt spesiell EØS-rettslig karakter at det vil være mer naturlig å forankre dem i luftfartsloven § 16-1 som er den generelle hjemmelen for gjennomføring av EØS-regler på luftfartsområdet.

Det er meget krevende å utforme en lovbestemmelse som er presis og som samtidig ivaretar behovet for å fange opp nye hjemmelsbehov på et område som er så omfattende og i så rask utvikling som reglene om et felles europeisk luftrom. Dersom hjemmelsbestemmelsen gjøres for detaljert vil det raskt kunne oppstå behov for å endre loven når det dukker opp nye regler som det er bred politisk enighet om at trenger effektiv håndheving.

Forordning (EF) nr. 549/2004 artikkel 9 krever at medlemsstatene skal kunne ilegge effektive sanksjoner for brudd på de fire hovedforordningene og på gjennomføringsforordningene. Departementet har derfor kommet til at lovteksten bør inneholde et vilkår om at forskrifter som gjennomfører regler om et felles europeisk luftrom skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr dersom "det er nødvendig for å gjennomføre EØS-avtalen".

Det er viktig å understreke at det må foretas en grundigere vurdering av hvilke enkeltbestemmelser vi vil være rettslig forpliktet til å håndheve ved hjelp av overtredelsesgebyr når den enkelte forordningen blir utarbeidet, tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Fordi nasjonale gjennomføringsreglene må sendes på høring, og fordi luftfartsindustrien skal involveres fortløpende under utarbeidelsen av nye gjennomføringsregelverk innenfor de fire hovedforordningene, mener departementet at den løsningen som er valgt innebærer en god balansering av behovet for forankring og fleksibilitet.

3.5.2.11 Overtredelsesgebyr ved brudd på plikten til å rapportere ulykkes- og hendelsesopplysninger

Luftfartsloven § 12-9 er hjemmel for forskriften som pålegger ansatte i luftfarten og andre å rapportere opplysninger om luftfartsulykker og luftfartshendelser til Statens havarikommisjon for transport og til Luftfartstilsynet. Disse bruker opplysningene i sitt ulykkesforebyggende arbeid.

Dette regelverket er i dag grunnlaget for at det er etablert et nasjonalt elektronisk rapporteringssystem som i sin tur er koblet til et internasjonalt rapporteringssystem som forvaltes av EU-kommisjonen. På sikt er meningen at alle medlemslandene i EØS, Det europeiske flysikkerhetsbyrået (EASA) og andre som arbeider med å forebygge flyulykker skal bruke disse opplysningene som grunnlag for analytisk sikkerhetsarbeid. Det er derfor viktig at opplysningene er fullstendige og representative og at alle som har plikt til å rapportere gjør det.

Departementet understreker at det viktigste for rapporteringsviljen trolig er at de rapporteringspliktige ser at opplysningene blir brukt til noe nyttig, og at de ikke frykter negative reaksjoner for seg selv, sin bedrift eller nære kollegaer av å rapportere. Derfor har lovgiver etablert et relativt omfattende sett av beskyttelsesregler som er tatt inn i luftfartsloven kapittel XII, og som er omtalt mer utførlig i punkt 3.5.2.1.

Til tross for dette mener departementet at man ikke kan la være å reagere dersom det påvises bevisste brudd på rapporteringsplikten. Vi snakker da om tilfeller hvor et foretak typisk har latt være å gjøre det som er nødvendig for å legge til rette for at rapportering skal kunne skje i tråd med reglene. Særlig dersom dette er gjort for å spare penger eller av andre grunner som ikke har noen forbindelse med de beskyttelsesverdige hensynene som er omtalt i foregående avsnitt. Det at personer som rapporterer gis beskyttelse mot negative konsekvenser betyr ikke at personer som ikke rapporterer i tråd med lovforankrede krav bør være beskyttet mot reaksjoner, snarere tvert om.

Etter dette konkluderer departementet med at det bør være adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for å sikre etterlevelse av forskrift gitt i medhold av luftfartsloven § 12-9.

3.5.2.12 Bør overtredelsesgebyr bare kunne rettes mot foretak, eller også enkeltpersoner?

3.5.2.12.1 Høringsforslaget

I luftfartsloven § 10-43 er det gjort klart at overtredelsesgebyr for brudd på passasjerrettighetene bare kan ilegges foretak, og ikke enkeltpersoner. Med foretak menes i denne sammenhengen både selskap, foreninger og andre sammenslutninger, enkeltpersonforetak, stiftelser, bo og offentlig virksomhet. Som det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen finnes det bestemmelser i andre lover som gjør det mulig å rette overtredelsesgebyr også mot enkeltpersoner. Avgrensningen til foretak i § 10-43 skyldes at passasjerrettighetsregelverket bare pålegger foretak forpliktelser, og at overtredelsesgebyr rettet mot enkeltpersoner derfor ikke har noen praktisk betydning. Når hjemmelen for overtredelsesgebyr gjøres mer generell, slik som foreslått i denne proposisjonen, må det samtidig foretas en ny vurdering av behovet for å kunne sanksjonere enkeltpersoner.

Departementet mente i høringsnotatet at det er lite behov for å kunne rette overtredelsesgebyr mot enkeltpersoner som har opptrådt *på vegne av et foretak eller annen sammenslutning*. I så fall er det bare foretaket som sådan sanksjonen bør rettes mot. Når det gjelder behovet for å rette overtredelsesgebyr mot personer som har opptrådt *på egne vegne*, uttrykte departementet mer tvil.

Det relativt store antallet aktører som driver med ikke-kommersiell luftfart opptrer ofte som privatpersoner. Luftfartstilsynets erfaringer tilsier at det innenfor denne personkretsen forekommer brudd på regelverk som det i dag ikke reageres på. Det vanligste er brudd på operative bestemmelser som ikke gir grunnlag for å trekke tilbake tillatelser eller som påtalemyndigheten ikke ser grunn til å bruke ressurser på. Ofte vil disse reglene være sikkerhetsbegrunnede, men departementet så i høringsnotatet ikke bort fra at det i enkelttilfeller også vil være behov for å håndheve miljøbegrunnede regler overfor enkeltpersoner som driver med ikke-kommersielle aktiviteter. Støy knyttet til fritidsflygning antas i dag ikke å være et vesentlig problem, men fordi regelverket på dette området består av et nokså uoversiktlig flettverk av regler i naturvernlovgivningen, motorferdsellovgivningen, plan- og bygningslovgivningen og luftfartslovgivningen er det fare for at "lov-tomme rom" vil finnes dersom luftfartslovgivningen ikke kan benyttes.

Departementet uttrykte forståelse for at det som er sagt ovenfor vil kunne virke som en strengere holdning overfor enkeltpersoner enn det

som praktiseres i dag. Så lenge bevissituasjonen i slike tilfeller er klar, mente departementet at lovverket bør gjøre det mulig å håndheve de reglene som finnes til enhver tid. Dersom det ikke er noen vilje til å håndheve en regel, så betyr det i realiteten at myndighetene selv betviler regelens legitimitet, og da bør man i stedet vurdere å oppheve regelen. Slik sett vil håndhevingsreglene indirekte kunne bidra til større bevissthet om hva man egentlig vil med en regel når den gis, og at regler det ikke er vilje til å håndheve ikke vedtas i det hele tatt eller oppheves.

Etter dette konkluderte departementet med at den foreslåtte generelle regelen om overtredelsesgebyr bør omfatte både foretak og enkeltpersoner.

3.5.2.12.2 Høringsinstansenes syn

Norsk flytekniker organisasjon sier seg enig i departementets vurdering om at det er lite behov for å kunne rette overtredelsesgebyr mot personer som har opptrådt på vegne av et foretak eller annen sammenslutning. Ut over dette er det ingen høringsinstanser som uttaler seg særskilt om denne problemstillingen, bort sett fra de generelle bemerkningene om betydningen av å verne om den enkelte ansatte rapportør som ledd i det ulykkesforebyggende arbeidet ("Just Culture"). Disse synspunktene er imøtegått av departementet i punkt 3.5.2.1.

3.5.2.12.3 Departementets vurdering

Det har ikke fremkommet synspunkter i høringen som skulle tilsi endringer i det som fremgår av høringsforslaget. Det endelige lovforslaget innebærer derfor at overtredelsesgebyr skal kunne rettes mot enkeltpersoner.

3.5.2.13 Skyldkrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr

3.5.2.13.1 Høringsforslaget

Høringsnotatet skiller mellom overtredelsesgebyr som ilegges enkeltpersoner og foretak ved vurderingen av om illeggelse av overtredelsesgebyr skal være betinget av skyld. For så vidt gjelder foretak må en spørre seg om illeggelse av overtredelsesgebyr skal være betinget av at en eller flere enkeltpersoner som har opptrådt på vegne av foretaket har utvist skyld i form av forsett eller uaktsomhet. Etter luftfartsloven § 10-43 kreves det verken forsett eller uaktsomhet. Ansvar er, i tråd

med vanlig juridisk terminologi, helt objektivt. Departementet viste i høringsnotatet til den begrunnelsen som er gitt for denne regelen i Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) side 41:

"Av den nye straffeloven av 20. mai 2005 nr. 28 § 27 første ledd annet punktum følger det at foretak kan straffes selv om ingen enkeltperson som har handlet på vegne av foretaket har utvist skyld. Dette betyr med andre ord at foretakets ansvar er rent objektivt. I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 242 er regelen gitt følgende begrunnelse:

«Departementet mener at ordningen med foretaksstraff har virket godt, og ser en effektiv foretaksstraff som et viktig element i den nye straffeloven. Det kan etter departementets syn virke uheldig om det forhold at en bestemt gjerningsperson ikke kan straffes på grunn av manglende skyld, alltid skal gjøre at man ikke kan anvende foretaksstraff mot det foretaket som vedkommende har handlet på vegne av. Departementet vil videre finne det uheldig om de regler om subjektiv skyld som foreslås i proposisjonen, skulle begrense adgangen til å bruke foretaksstraff. Departementet foreslår etter dette at det ikke settes som betingelse for å illegge foretaksstraff at bestemte personer som har handlet på vegne av foretaket, har utvist subjektiv skyld, og at det heller ikke skal gjelde noe skyldkrav ved anonyme eller kumulative feil. Men foretaksstraff skal – som nå – ikke kunne ilegges dersom overtredelsen må anses som et hendelig uhell eller utslag av force majeure.»

Samferdselsdepartementet mener lovverket vil fremstå som lite konsistent dersom lovgiver anfører at det ikke bør være adgang til å illegge et foretak overtredelsesgebyr når den alminnelige straffelovgivningen samtidig åpner for å illegge straff på rent objektivt grunnlag. De hensynene som er sitert fra forarbeidene til den nye straffeloven bør ha tilsvarende relevans ved utformingene av de nye reglene om overtredelsesgebyr.

Passasjerrettighetene er av en slik karakter at departementet ikke ser noe behov for å kunne illegge enkeltpersoner overtredelsesgebyr. En slik avgrensning innebærer at det bare er foretak som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. Derfor er det også ekstra viktig at de reglene som retter seg mot foretak er effektive. Departementet har etter dette kommet til at overtredelsesgebyr bør kunne ilegges selv om den eller de som har handlet på vegne av fore-

taket ikke har overtrådt regelverket forsettlig eller uaktsomt.

Departementet legger også til grunn at det som er sagt om anonyme feil, kumulative feil, hendelige uhell, og force majeure i sitatet ovenfor også bør gjelde tilsvarende etter lovforslaget i proposisjonen her [altså i relasjon til overtredelsesgebyr].”

Selv om denne begrunnelsen er skrevet med henblikk på passasjerrettighetene, mente departementet at den også er dekkende for de saksområdene som er omhandlet i høringsforslaget. Departementet konkluderte derfor med at skyld som hovedregel ikke bør være et vilkår for illeggelse av overtredelsesgebyr.

Departementet vurderte deretter om det bør gjøres unntak fra det objektive ansvaret for det tilfellet at overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll. Et slikt forbehold har begrenset betydning på passasjerrettighetsområdet. På det området inneholder flere av de underliggende ansvarsreglene selv forbehold som innebærer at flyselskap for eksempel ikke kan forventes å forhindre innstillinger som skyldes ekstraordinære omstendigheter. På de fleste andre områdene luftfartsloven omfatter er dette mindre praktisk. Departementet konkluderte derfor med at et slikt kontrollvilkår vil være et riktig og rettferdig supplement til det objektive ansvaret som ellers foreslås for foretak.

For så vidt gjelder *enkeltpersoner* mente departementet at det må kunne påvises skyld, men at denne skylden ikke trenger å være grov. En objektiv ansvarsregel vil være effektiv, men kan ikke forsvares av rettssikkerhetsmessige grunner. De bevismessige problemene som gjør seg gjeldende ved vurderingen av anonyme og kumulative feil i foretak gjør seg ikke gjeldende på samme måte for enkeltpersoner. Dermed kan heller ikke behovet for å sikre effektiv håndheving ved hjelp av ansvarsregler uten skyldkrav tillegges samme vekt.

3.5.2.13.2 Høringsinstansenes syn

Norges Luftsportsforbund (NLF) har ikke problemer med at det skal kunne reageres med inngripende virkemidler overfor enkeltpersoner som har utvist forsett eller grov uaktsomhet. NLF er derimot kritisk til at simpel uaktsomhet uten videre skal kunne kvalifisere for overtredelsesgebyr. NLF oppfatter det slik at departementet dermed åpner for å benytte overtredelsesgebyr ved det man i dagligtale karakteriserer som rene

”glipp” eller uhell. Deretter nevner NLF sammenhengen mellom skyldkravet og de ”Just Culture”-problemstillingene som er omhandlet foran i punkt 3.5.2.1. Det nevnes at de rapporteringsforpliktelsene som står sentralt der ivaretas av enkeltindivider som risikerer å bli ilagt sanksjoner og ikke av det foretaket som typisk er deres arbeidsgiver. NLF har derfor vanskelig for å se sammenhengen mellom den flysikkerhetsmessig konstruktive innstillingen departementet la til grunn ved utarbeidelsen av reglene i luftfartslovens kapittel XII og den sanksjonslinjen høringsutkastet ses som et uttrykk for.

Luftfartstilsynet støtter departementets vurdering av skyldkravet for foretak, uten ytterligere kommentarer. Dernest sier tilsynet at det har vurdert om det foreslåtte skyldkravet for enkeltpersoner er for vidtrekkende når en tar i betraktning at det er et forvaltningsorgan som skal ilegge sanksjonen. Luftfartstilsynet konkluderer med at det er riktig å ha et så vidt omfattende skyldkriterium. Det legger

”særlig vekt på at sanksjonstrusselen skal ha en preventiv effekt. Det legges også vekt på at Luftfartstilsynet vil ha både rett og plikt til å vektlegge graden av subjektiv skyld ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen av det. De lavere skyldgrader vil således enten bli gjenstand for alternative reaksjoner eller lave overtredelsesgebyr. Luftfartstilsynet anser at dette i tilstrekkelig grad imøtekommer de bekymringer et så vidt omfattende skyldkrav som det foreslåtte kan gi grunnlag for.”

Tilsynet har også vurdert om det er nødvendig med et tillegg til listen over de momentene som skal vektlegges når en tar stilling til om overtredelsesgebyr skal ilegges. Et slikt tilleggsmoment vil kunne gjøre det klart at Luftfartstilsynet skal legge vekt på om de opplysningene som ligger til grunn for avgjørelsen skriver seg fra en rapport som omhandler ulykke eller hendelse.

Statens havarikommisjon for transport (SHT) peker på at det ikke synes å være drøftet i høringsnotatet hvordan skyldkravet i bestemmelsen om overtredelsesgebyr skal forstås i relasjon til luftfartsloven § 12-30 som forbyr at staten anlegger sivilt søksmål på grunnlag av uaktsomme handlinger dersom grunnlaget for søksmålet kun er opplysninger mottatt i medhold av de særskilte undersøkelses- og rapporteringsreglene i luftfartsloven kapittel XII.

Widerøe's Flyveselskap AS mener at de foreslåtte reglene krever at Luftfartstilsynet ikke bare har rent faglig kompetanse, men også kompetanse som setter de ansatte i stand til å vurdere skyld og alvorlighetsgrad.

Norsk Flygerforbund viser til at det

”Etter luftfartsloven § 14-31 er straffbart å begå uaktsom overtredelse av en rekke bestemmelser i loven. Innføring av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, vil etter Norsk Flygelederforbunds vurdering, oppfattes av aktørene som en skjerpelse av dagens strafferegime. Vi er av den oppfatning at dagens strafferegler er tilstrekkelige til å unngå uønsket adferd.”

3.5.2.13.3 Departementets vurdering

De problemstillingene som drøftes her er nært beslektet med de som tas opp i punkt 7.2.1 som omhandler viktigheten av å videreføre arbeidet med en åpen sikkerhetskultur i luftfarten. Vi viser til det som er sagt der for et mer fullstendig bilde.

Departementet er enig med Norges Luftsportsforbund i at det som i dagligtale omtales som ”glipp” eller uhell ikke bør føre til sanksjoner dersom de etter en konkret vurdering er unnskylkelige og ikke vitner om holdninger hos den aktuelle personen som ikke er forenlige med de hensynene som har begrunnet reglene. På samme måte som innenfor strafferetten mener departementet at det er forsvarlig å overlate det konkrete skjønn til Luftfartstilsynet. Hovedregelen bør være at man ikke skal bruke overtredelsesgebyr dersom en handling eller unnlatelse ligger i det nedre sjiktet av den simple uaktsomheten. I så fall vil trolig en advarsel eller lignende være en mer forholdsmessig reaksjon. Som det fremgår av punkt 3.5.2.1.3 mener departementet at loven og disse forarbeidene bør suppleres med retningslinjer som ytterligere presiserer hva dette betyr i ulike typetilfeller.

Slik lovforslaget er bygd opp er det ikke slik at overtredelsesgebyr må eller skal ilegges dersom skyldkravet er innfridd. I den endelige avgjørelsen skal det også kunne legges vekt på en rekke momenter i en helhetsvurdering, og denne systematikken gjør det mulig å foreta en konkret rime- lig vurdering. De foreslåtte momentene er:

- hvor alvorlig overtredelsen har krenket de interesser loven verner,
- graden av skyld,
- om overtrederen ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,

- om overtredelsen er begått for å fremme overtrederens interesser,
- om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen,
- om det foreligger gjentakelse,
- om andre reaksjoner som følge av overtredelsen blir ilagt overtrederen eller noen som har handlet på vegne av denne, blant annet om noen enkeltperson er blitt ilagt straff,
- overtrederens økonomiske evne, og
- om illeggelse av overtredelsesgebyr vil kunne skape frykt for negative konsekvenser av å gi opplysninger som skal brukes til ulykkesforebyggende arbeid til offentlig myndighet eller til selskapsinterne rapporteringsordninger.

NLF har også vært inne på de mulige negative konsekvenser for rapporteringsviljen etter luftfartsloven kapittel XII dersom slike opplysninger skal kunne brukes til å ilegge overtredelsesgebyr. Disse problemstillingene er allerede drøftet i punkt 3.5.2.1.3, men vi gjentar at det i det endelige lovforslaget er gjort klart at overtredelsesgebyr som klar hovedregel ikke skal kunne ilegges når grunnen til at luftfartsmyndighetene har fått kunnskap om et regelbrudd er opplysninger som er rapportert til Luftfartstilsynet i medhold av reglene i luftfartsloven kapittel XII. Samme begrensning vil dermed gjelde for retten til å ilegge overtredelsesgebyr som for retten til å kalle et sertifikat tilbake. Eneste unntak er de tilfellene der de rapporterte opplysningene viser at vedkommende ikke lenger er medisinsk skikket eller av andre grunner er klart uskikket til å inneha sertifikatet (§ 12-28 annet ledd). Det er klart at det sistnevnte kriteriet trekker en grense som ligger vesentlig høyere enn grensen mellom simpel uaktsomhet og skyldfrihet.

Departementet understreker at det fremdeles vil kunne ilegges overtredelsesgebyr når Luftfartstilsynet bygger vedtaket på opplysninger det har innhentet etter eget initiativ. Bakgrunnen kan for eksempel være uformelle tips fra publikum, klager fra reisende som selv ikke har mottatt det de har krav på eller inspeksjoner i forbindelse med fornyelse av sertifikater.

SHT savner en drøftelse av forholdet mellom de foreslåtte reglene om overtredelsesgebyr og regelen i luftfartsloven § 12-30 som forbyr staten å *anlegge sivilt søksmål* (herunder om betaling av overtredelsesgebyr) på grunnlag av opplysninger den har blitt kjent med kun gjennom rapporteringssystemet. Svaret på denne merknaden er at § 12-30 vil bli videreført som i dag, men denne bestemmelsen må antas å ha liten selvstendig

betydning ved siden av den nye bestemmelsen nevnt i foregående avsnitt som forbyr at staten overhodet ilegger overtredelsesgebyr på et slikt grunnlag. Når overtredelsesgebyr ikke blir ilagt i det hele tatt vil en sak om overtredelsesgebyr heller ikke kunne bli brakt inn for domstolene. Systemet vil derfor fremdeles være konsistent.

Norsk Flygerforbund viser til at luftfartsloven § 14-31 gjør uaktsomme overtredelser av luftfartsloven straffbare. Departementet minner om at overtredelsesgebyr ikke er å regne som straff i internrettslig forstand, men som en forvaltningsmessig sanksjon. Fremdeles er det slik at formell straff, som omtalt i luftfartsloven § 14-31, er ment som strengere og mer stigmatiserende enn andre sanksjoner. Formålet med forslaget er å nyansere reaksjonsapparatet og ikke å skjerpe dagens strafferegler.

Widerøe's Flyveselskap AS har pekt på at de ansatte i Luftfartstilsynet må ha tilstrekkelig kompetanse til å foreta skyldvurderinger forankret i de foreslåtte bestemmelsene. Departementet er enig i dette, men antar at mye kan oppnås ved å utnytte de ressursene som allerede finnes i tilsynet. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utredet Luftfartstilsynets såkalte forvaltningskompetanse på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Rapporten fra Difi viser at tilsynet på enkelte punkter kan forbedre sin saksbehandling, og departementet vil følge opp dette i sin løpende etatsstyring.

Selv om simpel uaktsomhet er et relativt vidt-favnende skyldgrunnlag, kommer departementet til at det endelige lovforslaget bør baseres på at overtredelsesgebyr kan ilegges overfor enkeltpersoner på dette grunnlaget. Det legges avgjørende vekt på det foreslåtte forbudet mot å ilegge overtredelsesgebyr når grunnlaget er rapporterte opplysninger og muligheten for å legge føringer for Luftfartstilsynets skjønnsutøvelse i retningslinjer.

3.5.2.14 *Beviskrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr*

Høringsforslaget inneholder ingen særlig drøftelse av beviskrav eller lovbestemte krav til bevisvurderingen. Høringsinstansene har heller ikke gått særskilt inn på problemstillingen. Det endelige lovforslaget inneholder heller ikke særlige bestemmelser om beviskrav.

Det grunnleggende spørsmålet er om overtredelsesgebyrets karakter av økonomisk sanksjon gir det så sterke likhetstrekk med strafferettslig bot at beviskravene for illeggelse bør være tilsvarende strenge. Når departementet svarer nei på

dette skyldes det at disse spørsmålene har vært vurdert flere ganger allerede i tilknytning til andre lovbestemmelser. Konklusjonen har vært at det bør være forskjell mellom de straffeprosessuelle beviskravene og de kravene som stilles for illeggelse av overtredelsesgebyr. En av de sentrale redegjørelsene for denne problematikken er forarbeidene til konkurranseloven i Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) s. 117 og side 241, og de avklaringene som skjedde i forbindelse med stortingsbehandlingen av denne. Kort fortalt innebar disse at lovgiver mente det var tilstrekkelig med alminnelig sannsynlighetsovervekt, og at det med andre ord ikke var behov for klar sannsynlighetsovervekt.

Senere har denne rettsstillingen vært kritisert i juridisk teori, i tillegg til at det gjennom rettspraksis er foretatt en rettsavklaring blant annet i lys av internasjonale rettskilder som Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 6. En god oppsummering av rettsutviklingen, de relevante dommene og de relevante internasjonale rettskildene, finnes i Konkurranselovutvalgets NOU 2012:7 *Mer effektiv konkurranselov* punkt 6.5. I punkt 6.5.5 kommer utvalget til at det bør gjelde et krav om klar sannsynlighetsovervekt ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter konkurranseloven § 29.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at også et slikt strengere beviskrav prinsipielt sett skiller seg klart fra beviskravet i straffesaker. Selv om beviskravet er skjerpet må utgangspunktet fremdeles være at rettsanvenderen må foreta en avveining av behovet for rettssikkerhet for den et eventuelt gebyr rettes mot og den negative effektivitet for samfunnet og dem som har blitt berørt av det underliggende regelbruddet. Forskjellen er at behovet for rettssikkerhet skal tillegges større vekt enn tidligere.

Departementet merker seg at Konkurranselovutvalget legger stor vekt på Høyesteretts uttalelser i den såkalte Tine-saken som gjelder overtredelsesgebyr etter konkurranseloven. Den hjemmelen som nå foreslås i luftfartsloven skal kunne benyttes til håndhevelse av et bredt spekter av regler som innbyrdes er mer forskjelligartede enn de sakene som kommer opp etter konkurranseloven. Selv innenfor de rammene som følger av Høyesteretts praksis kan man ikke se bort fra at det er rom for visse forskjeller i beviskravene. Departementet mener det kan være gode grunner for å legge andre beviskrav til grunn når det dreier seg om brudd på en regel som er gitt for å verne om liv og helse enn når det dreier seg om vern av mindre absolutte verdier.

Rettsanvenderen bør kunne legge vekt på hvem av partene som har vært nærmest til å sikre bevis for et faktisk forhold. I en del tilfeller vil det foreligge to vedtak, ett underliggende vedtak hvor materielle plikter formuleres og ett vedtak der overtredelsesgebyr ilegges. Ved fastsettelsen av begge vedtakene skal forvaltningslovens saksbehandlingsregler følges med de mulighetene dette gir parten til å fremme sitt syn. I den grad det fremdeles gjenstår uenighet etter to slike prosesser er det grunn til å tro at uenigheten beror på det faglige og rettslige skjønnet som foretas, og ikke uenighet om de faktiske forholdene som inngår i bevisvurderingen.

Departementet finner ikke grunn til å formulere beviskravet i selve lovteksten. I stedet bør det aktuelle forvaltningsorganet eller den aktuelle domstolen foreta en konkret vurdering i lys av de hensyn som er nevnt ovenfor. Lovfestede beviskrav vil lett reise nye tolkningsspørsmål, bli for generelle eller for detaljerte, eller bygge på forutsetninger som ikke passer godt i enkeltsaker. Ved å unnlate å formulere beviskrav i selve lovteksten gjør man det også mulig å fange opp den rettsutviklingen som finner sted gjennom behandlingen av lovsaker og rettssaker på andre rettsområder, i både nasjonale og internasjonale fora.

3.5.2.15 Utmåling av overtredelsesgebyr

3.5.2.15.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget ble det presisert at departementet kan gi utfyllende bestemmelser om utmåling av overtredelsesgebyr. I tillegg presiserer lovutkastet at en ved utmålingen særlig skal legge vekt på hvor alvorlig overtredelsen har krenket de interessene loven verner, graden av skyld, om overtredelsen er begått for å fremme overtreders interesser, om det foreligger gjentakelse, om andre reaksjoner blir benyttet og overtreders økonomiske evne, mv. Departementet nevnte eksempler på hvilket bøtenivå som har vært lagt til grunn ved brudd på reglene om sikkerhet og tidsluker i enkelte andre land. For øvrig ble det lagt til grunn at lovreglene skal omfatte så mange ulike typer overtredelser at det er vanskelig å konkretisere bøtenivået ut over det som følger av de nevnte retningslinjene fra lovteksten.

3.5.2.15.2 Høringsinstansenes syn

Norges Luftsportsforbund (NLF) mener det er en svakhet at nivået på tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ikke er konkretisert. I denne forbindel-

sen vises det til en håndbok som kommenterer innholdet i Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner slik denne håndboken er gjengitt i NOU 2003:15 s.120-121: "Legislation is required at least to lay down the scale of pecuniary sanctions applicable...". I kommentarene i NOU'en heter det om dette: "Det er altså et minimumskrav at lovgivningen angir maksimalstørrelsen på økonomiske sanksjoner...". I forlengelsen av dette forutsetter NLF at nivået på de økonomiske sanksjonene i tilfelle blir presisert i luftfartsloven eller i tilhørende forskrifter – og da etter forutgående høring.

Avinor AS skriver at

"Nivået på mulkt/gebyr fremgår ikke av lovforslaget. Vi antar derfor at det er Luftfartstilsynet selv som kan fastsette dette for eksempel gjennom sitt gebyrregulativ. De eksemplene som er vist til fra store lufthavner/luftfartsforetak i Europa/USA kan ikke legges til grunn for det nivået som gjøres gjeldende i Norge."

Det vises også til høringsuttalelsen fra Airport Coordination Norway i punkt 3.5.2.6.2 der det anføres at det å fly uten tidsluke i trafikksterke perioder vil kunne få alvorligere konsekvenser for øvrige flyselskaper, og derfor bør tillegges vekt ved utmålingen.

3.5.2.15.3 Departementets vurdering

Departementet har forståelse for høringsinstansenes anførsler om at legalitetshensynet tilsier at det bør være retningslinjer for utmåling av overtredelsesgebyr overfor både foretak og enkeltpersoner. Samtidig er det grunn til å presisere at de internasjonale tekstene Norsk Luftsportsforbund viser til bare har form av kommentarer til en rekommandasjonstekst som heller ikke er rettslig bindende. Noen generell internasjonal rettslig forpliktelse til å spesifisere beløpsgrenser foreligger derfor ikke.

Som det fremgår av punkt 3.4.1 inneholder artikkel 25 i den nye EASA-forordningen bestemmelser som sier at tvangsmulkt og overtredelsesgebyr etter samme bestemmelse skal være avskrekkende og stå i et rimelig forhold til sakens alvor, sertifikatnehaverens økonomiske evne og i hvilken grad regelbruddet har bragt sikkerheten i fare. Overtredelsesgebyr må ikke overstige 4 prosent av sertifikatnehaverens årlige inntekt eller omsetning. Endelig forutsettes det at det skal fastsettes utfyllende regler om utmåling.

Fra intern norsk rett er det verd å merke seg at den viktige bestemmelsen om overtredelsesge-

byr i konkurranseloven § 29 ikke selv inneholder noen øvre grense for utmåling av overtredelsesgebyret eller uttrykkelig formulerte retningslinjer for utmålingen av gebyret. Derimot er det gitt en særskilt forskrift til konkurranseloven om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr. Her heter det at Konkurransetilsynet kan fastsette gebyrer på inntil 10 prosent av foretakets årlige omsetning ved brudd på de mest sentrale pliktene i loven, og inntil 1 prosent av den årlige omsetningen ved brudd på noe mer perifere plikter.

Den samme nivådelingen er lagt til grunn i lov om elektronisk kommunikasjon og i tilhørende forskrift, men her er maksimalt overtredelsesgebyr satt til 1 prosent av årlig omsetning for foretak. For enkeltpersoner er taket satt til 30 rettsgebyr (25.800 kroner per februar 2012).

Gjennomgangen av eksemplene i punktene 3.5.2.3 til 3.5.2.11, og ikke minst merknadene til hjemmelen for overtredelsesgebyr i lovutkastet, viser at luftfartsloven har et bredt anvendelsesområde. Det gjør det krevende å tallfeste et generelt nivå på overtredelsesgebyr. Man risikerer da at et eventuelt maksimalbeløp blir satt så lavt at det blir umulig å fastsette et avskrekkende eller forholdsmessig gebyr, eller så høyt at beløpet i realiteten ikke innebærer noen begrensning. EU-kommisjonens praksis innenfor konkurranseretten viser at man ikke har vært villig til å ta i bruk hele det spennet det er lovmessig grunnlag for.

Samferdselsdepartementet mener derfor at det er en bedre løsning å regulere dette i utfyllende forskrift. Man kan tenke seg at det gjøres i en generell forskrift som inneholder maksimale satser for overtredelsesgebyr for alle de delene av loven der det er anledning til å ilegge slikt. Alternativt kan man tenke seg at det gjøres i hver enkelt av de faglig-tematisk avgrensede forskriftene hvor det også må tas stilling til om det overhodet skal være anledning til å ilegge overtredelsesgebyr på det aktuelle området. Fordelene med den førstnevnte løsningen er at alle satsene finnes på ett sted, at en slik forskrift også vil omfatte de tilfeller der grunnlaget for overtredelsesgebyret ikke er brudd på en forskrift, at man er seg bevisst sammenligningen mellom de ulike områdene ved utarbeidingen av satsene, og at man relativt raskt kan ta stilling til nivået for alle delene av loven. Fordelene med den sistnevnte løsningen er at man ved fastsettelsen av nivået på maksimalsatsen normalt har bedre forståelse for hvilke plikter gebyret skal knyttes til og at det ofte vil være lettere for brukerne av forskriftene at både de underliggende pliktene og gebyrsatsene er regulert i samme forskrift.

Departementet konkluderer med at det ikke er hensiktsmessig å regulere maksimalsatser for overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt i luftfartsloven. På den annen side bør slike satser tas inn i utfyllende forskrifter for å ivareta rettssikkerheten til dem som er underlagt reglene. Departementet ønsker foreløpig ikke å ta stilling til hvordan de nevnte forskriftsbestemmelsene bør utformes. Den modellen som dermed velges innebærer at alle berørte vil få anledning til å uttale seg om det maksimale nivået under høringen av de aktuelle forskriftsbestemmelsene.

Departementet legger til grunn at overtredelsesgebyret normalt bør stå i et visst forhold til den økonomiske evnen til det aktuelle foretaket. Det er ikke meningen at overtredelsesgebyr skal brukes til å påføre et foretak utålelige økonomiske byrder. På den annen side vil man ved utmålingen kunne sørge for at en konkurransefordel som er oppnådd ved ikke å etterleve regelverket blir utlignet. Dersom foretaket trolig ville ha gått konkurs dersom det hadde fulgt reglene, så bør ikke denne muligheten heller være utelukket som en følge av et ilagt overtredelsesgebyr.

Departementet har gjengitt eksempler på overtredelsesgebyrer i millionklassen i omtalen av tidslukeregelverket i punkt 3.5.2.6. Dette er et regelverk med klare konkurranserettslige trekk hvor store kommersielle verdier er involvert så lenge det dreier seg om rett til å lande eller ta av fra de mest attraktive lufthavnene. Disse hensynene gjør seg i liten grad gjeldende i Norge, og departementet er derfor enig med Avinor i at de eksemplene som er nevnt i høringsbrevet ikke bør brukes som et utgangspunkt for utmålingen av gebyr for manglende etterlevelse av reglene på norske lufthavner.

Innenfor de retningslinjene som følger av lovteksten, og de retningslinjene som fremgår av denne proposisjonen, legger departementet til grunn at det skal være adgang til å ilegge overtredelsesgebyr direkte på grunnlag av lovens bestemmelser – før det blir gitt utfyllende forskriftsbestemmelser om utmåling.

3.5.2.16 *Klage på og domstolsprøving av vedtak om å ilegge overtredelsesgebyr*

3.5.2.16.1 *Høringsforslaget*

I høringsforslaget er det ikke gitt særlige regler om behandling av klage på vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr. Siden luftfartsloven ikke inneholder en særregel går klage på vedtak fattet av Luftfartstilsynet til Samferdselsdepartementet

som nærmeste overordnet. Et slikt vedtak kan ikke klages videre inn for Kongen i statsråd, men det kan på vanlig måte bringes inn for domstolene.

I høringsforslaget ble det uttrykkelig sagt at retten kan prøve alle sider av vedtaket. Det er med andre ord ikke slik at en del av skjønnsutøvelsen er forbeholdt forvaltningen. Går overtrederen til søksmål mot staten for å prøve vedtaket om illeggelse av overtredelsesgebyr, suspenderes tvangskraften.

Den løsningen som ble foreslått for overtredelsesgebyr er i overensstemmelse med den løsningen som i dag finnes på passasjerrettighetsområdet i luftfartsloven § 10-43 tredje ledd og for eksempel i lov om elektronisk kommunikasjon § 10-13 tredje ledd. I konkurranseloven § 29 er det uttrykkelig sagt at vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr ikke kan påklages. Eneste måte å få overprøvd vedtaket på er derfor å bringe saken inn for domstolene.

3.5.2.16.2 Høringsinstansenes syn

Norges Luftsportsforbund (NLF) tar utgangspunkt i at Luftfartstilsynet skal ha myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr.

”Høringsutkastet synes i atskillig grad å overlate sanksjonsbruken til myndighetens faglige skjønn. Jfr. her bl.a. ”kan” i utkastet §§ 13 a-4 og 13 a-5 første ledd, Vi legger til grunn at en slik skjønnsforankret sanksjonsileggelse fra Luftfartstilsynet skal kunne påklages til Samferdselsdepartementet på vanlig måte. Samferdselsdepartementet har da full prøvingskompetanse – herunder også kompetanse til å prøve Luftfartstilsynets faglig begrunnede skjønn. Generelt har imidlertid Samferdselsdepartementet vist stor grad av tilbakeholdenhet med å overprøve underliggende etaters faglige skjønnsutøvelse. Dette er i tråd med et allment prinsipp som har vokst frem gjennom 1990-årene, der det forutsettes at departementene skal være ”politiske sekretariater”, med en (i prinsippet) klar grense mot de underliggende etaters fagansvar. Ut fra dette ligger det m.a.o. ikke an til at Samferdselsdepartementet vil fungere som en reell klageinstans i saker der en gebyrsanksjon er forankret i et faglig skjønn fra Luftfartstilsynets side. Og med den begrensede adgang domstolene generelt har til å prøve forvaltningens skjønn, vil også en domstolsbehandling oftest være uaktuell.”

NHO Luftfart påpeker at høringsnotatet ikke sier noe om ”hvorvidt et overtredelsesgebyr skal kunne ilegges før saken er ferdigbehandlet, for eksempel ved en klagebehandling”.

Norsk Flyoperatør Forbund hevder at forslaget ikke sier noe om håndteringen av beløpsinnbetaling der det oppstår uenighet om berettigelsen av størrelsen på bot/gebyr.

3.5.2.16.3 Departementets vurdering

Departementet merker seg at det ikke ser ut til å være en utbredt oppfatning blant høringsinstansene at departementets prøving av klagesaker ikke er tilstrekkelig omfattende. NLFs merknad er så generell at det er meget vanskelig å kommentere den.

Det formelle utgangspunktet er at departementet kan prøve alle sider av Luftfartstilsynets vedtak. Ut over dette mener departementet at det er umulig å anvende én og samme standard for hvor dypt man skal gå i prøvingen i en klagesak. En sak om overtredelsesgebyr vil ha to nivåer; for det første må det konstateres at det foreligger *brudd på en regel eller et vedtak*, og for det andre må en ta stilling til om overtredelsesgebyr i så fall bør ilegges.

Departementet er enig med NLF i at departementet som klageinstans må være seg bevisst behovet for rettssikkerhet og reell overprøving ved det skjønn som utøves i den enkelte saken. Slik lovutkastet nå er bygd opp bør det også være god mulighet for det. Etter at et eventuelt regelbrudd er konstatert, skal det foretas et bredt kan-skjønn (lovtekstens ”kan pålegges”). I punkt 3.5.2.13.3 er de ulike momentene i denne vurderingen gjengitt. Det er åpenbart at dette brede skjønn gjør det mulig å gå dypt inn i Luftfartstilsynets vurdering. Ved vurderingen av om det skal ilegges en annen reaksjon enn overtredelsesgebyr – typisk tilbakekall av sertifikat – vil denne reaksjonen gjerne være en automatisk konsekvens av at en sikkerhetsregel er brutt. Da følger det av Luftfartstilsynets rolle som fagorgan at departementet bør være tilbakeholdende med å overprøve om sikkerhetsregelen er brutt, og dermed også realiteten i beslutningen om tilbakekall. Ved illeggelse av overtredelsesgebyr vil det helhetlige skjønn, som kommer i tillegg til om en regel er brutt, ha stor selvstendig betydning. Og her har departementet mulighet til å foreta full prøving. De særlige rettssikkerhetsargumentene som gjør seg gjeldende ved illeggelse av overtredelsesgebyr, og som er tillagt stor vekt flere steder i denne proposisjonen, innebærer at departe-

mentet vil være særlig oppmerksom på behovet for å prøve flest mulig sider av saken ved fremtidig ileggelse av overtredelsesgebyr.

Høringsforslaget sier ikke noe særskilt om behovet for å uttømme klageadgangen før et vedtak bringes inn for domstolene. Tidligere fantes det en særskilt bestemmelse i tvistemålsloven av 1915 § 437 som sa at vedkommende forvaltningsorgan kan bestemme at søksmål om lovmessigheten av en avgjørelse i offentlig tjeneste ikke skal kunne reises uten at vedkommende part har benyttet den adgang han har til å klage over avgjørelsen og at klagen er avgjort av den høyeste klageinstans som står åpen. Denne bestemmelsen er ikke videreført i den nye tvisteloven av 2005. I stedet er det tatt inn en bestemmelse i forvaltningsloven § 27b som er praktisk talt identisk med den eldre bestemmelsen i tvistemålsloven. Samlet innebærer dette at det åpnes for fleksibilitet ved at Luftfartstilsynet vurderer i hvert enkelt tilfelle om eventuell overprøving først bør foretas av Samferdselsdepartementet. Departementet vil understreke at retten til å kunne gå direkte til domstolene ikke nødvendigvis fører til mer rettsikkerhet. Dersom det dreier seg om et beskjedent beløp eller på annen måte er en sak av liten betydning, kan det være en fordel å få saken sin overprøvd i forvaltningen i stedet for å måtte velge en ofte kostbar og tidkrevende prøving i domstolene.

Departementet opprettholder høringsforslaget om at domstolene skal kunne prøve alle sider av et vedtak om overtredelsesgebyr, både tolkningen av rettsreglene, skjønnsutøvelse som foretas av Luftfartstilsynet og gebyrets størrelse. Retten skal i slike saker også ha en selvstendig plikt til å opplyse saken slik den typisk har i saker der partene ikke har fri råderett. Når det gjelder beviskravene vises det til punkt 3.5.2.14. Vedtak om overtredelsesgebyr har visse fellestrekk med ileggelse av strafferettslige bøter, og vurderingstemaene er derfor av en karakter som domstolene har god kompetanse til å håndtere. Det presiseres imidlertid at domstolens prøving av et eventuelt underliggende vedtak som er overtrådt, følger hovedregelen om begrenset prøving.

Det er ikke treffende som hevdet av Norsk Flyoperatør Forbund at høringsforslaget ikke sier noe om håndteringen av uenighet. Som nevnt står det uttrykkelig at domstolene kan prøve alle sidene av en slik sak og at et eventuelt søksmål suspenderer tvangskraften. Derimot er det riktig at det ikke står noe særskilt om klagebehandling i lovutkastet fordi meningen er at den alminnelige regelen om klage til overordnet organ skal gjelde.

Det er noe uklart for departementet om NHO Luftfart i sin høringsuttalelse spør om det skal være mulig å ilegge overtredelsesgebyr som følge av brudd på et vedtak som er påklagd, eller et vedtak som kan bli påklagd. Problemstillingen synes å forutsette en situasjon der tidselementet er det fremtredende og der det å sikre etterlevelse av et vedtak fremover i tid står sentralt. Dette er situasjoner der tvangsmulkt typisk vil være bedre egnet enn overtredelsesgebyr.

Departementet antar at reglene om utsatt iverksetting av vedtak i forvaltningsloven § 42 åpner for tilfredsstillende fleksibilitet og forutberegnelighet i relasjon til både et eventuelt underliggende vedtak og vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr. Her heter det at både vedtaksorganet og overordnet organ kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Dersom en part eller annen med rettslig interesse akter å gå til søksmål eller har reist søksmål for å få vedtaket prøvet for domstolene, kan de samme organene utsette iverksettingen til det foreligger endelig dom.

3.5.3 Tvangsmulkt

Den overordnede begrunnelsen for å foreslå en generell bestemmelse om tvangsmulkt i luftfartsloven fremgår av drøftelsen i punkt 3.5.1. Der har departementet konkludert med at det er et klart overordnet behov for å kunne ilegge tvangsmulkt for å sikre håndhevelsen av luftfartsloven. Spørsmålet her er hvordan bestemmelsen bør avgrenses.

Lovutkastet innebærer at tvangsmulkt kan benyttes til å fremtvinge etterlevelse av alle plikter, forbud, pålegg eller krav som følger av luftfartsloven, forskrifter gitt i medhold av den eller av vedtak gitt i medhold av disse. Hjemmelen for tvangsmulkt bør med andre ord ikke avgrenses saklig på den samme strenge måten som det fremgår av gjennomgangen av overtredelsesgebyr i punkt 3.5.2.

Det typiske vil være at Luftfartstilsynet konstaterer et brudd på lov, forskrift eller vedtak, og så gir et pålegg om å rette forholdet. Pålegget vil ha en frist, og til fristen vil det knyttes en trussel om at manglende etterlevelse utløser løpende tvangsmulkt.

Tvangsmulkten størrelse reguleres normalt ikke uttrykkelig i de lovene som hjemler tvangsmulkt. Det er også vanlig at det ikke er gitt utfyllende forskrifter om utmåling av tvangsmulkt, selv om en lov hjemler det. Departementet legger til grunn at flere av de momentene som kan tillegges

vekt ved utmåling av overtredelsesgebyr (se punkt 3.5.2.15) også bør være relevante ved utmåling av tvangsmulkt. Men formålet med tvangsmulkten, å fremtvinge etterlevelse, tilsier at skyld bare bør være relevant der den gir en indikasjon om hva som er nødvendig for å skape et egnet oppfyllelsespress. Det grunnleggende temaet bør være hva som er *nødvendig* for å sikre etterlevelse. Nivået bør derfor kunne settes slik at det ikke lønner seg økonomisk å la være å etterleve vedtaket. Ofte vil ikke tilsynsmyndigheten ha tilstrekkelig med opplysninger til å vite hva fordelen ved ikke å rette det underliggende forholdet utgjør, og da må det utføres et konkret skjønn. En mulighet kan også være å la det daglige bøtenivået stige etter som tiden går.

Så lenge det ikke er gitt forskrifter som sier noe annet, vil det være opp til Luftfartstilsynet å bestemme i hvert enkelt tilfelle om mulkten skal gis i form av løpende bøter som påløper for eksempel per dag eller uke, eller om det skal påløpe et engangsbeløp som utløses i sin helhet når en bestemt dato eller en annen fastsatt betingelse inntreffer.

3.5.4 Hjemmel for EFTAs overvåkningsorgan (ESA) til å ilegge økonomiske reaksjoner for brudd på forordning (EF) nr. 216/2008

Ved forordning (EF) nr. 1592/2002 av 15. juli 2002 om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et europeisk byrå for flysikkerhet fikk EU tildelt myndighet til å gi regler om flysikkerhet på visse områder, særlig krav som stilles for at fartøy og utstyr som benyttes i luftfarten skal kunne sertifiseres og for at sertifikatet skal kunne opprettholdes. Samtidig ble Det europeiske byrået for flysikkerhet (EASA) opprettet. Byrået fikk som oppgave å utarbeide forslag til regler på de aktuelle områdene og selv forestå sertifiseringen av visse produkter hvor subsidiaritetsprinsippet tilsier at tilsynet bør skje på overnasjonalt nivå. Forordning (EF) nr. 1592/2002 ble tatt inn i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning 179/2004 som Stortinget har gitt sitt samtykke til ved behandlingen av St.prp. nr. 44 (2004-2005). Forordningen er senere tatt inn i norsk rett ved forskrift til luftfartsloven. Den klare hovedregelen er fremdeles at de nasjonale tilsynsmyndighetene (for Norges del Luftfartstilsynet) har det generelle ansvaret for å sertifisere utstyr, personer og foretak hjemmehørende i det enkelte land. For Norges del har EASA bare utstedt fire sertifikater innenfor sitt myndighets-

område, mens Luftfartstilsynet trolig er ansvarlig for flere tusen sertifikater.

Ved forordning (EF) nr. 216/2008 av 20. februar 2008 – som erstatter forordning 1592/2002 – har EU fått utvidet sin myndighet på to måter: (1) Myndigheten til å gi sikkerhetsregler er utvidet til å omfatte regler om sertifisering av flygende personell og om hvordan flyselskaper skal organisere og drive sin operative virksomhet. (2) Etter anmodning fra EASA kan EU-kommisjonen ilegge et foretak som ikke etterlever vilkårene for de sertifikatene EASA selv har utstedt økonomiske reaksjoner (upresist omtalt som "bøteleggingsmyndighet") for å sikre etterlevelse av sertifikatene. Forordning 216/2008 er i sin tur blitt endret ytterligere to ganger, hvorav den viktigste endringen innebærer at EU også har fått myndighet til å gi regler om sikkerhetskrav til store lufthavner og til flysikringstjenesten.

Regjeringen vil be om Stortingets samtykke til å ta forordning (EF) nr. 216/2008 inn i EØS-avtalen ved en egen stortingsproposisjon, og departementet gir derfor ikke en fullstendig redegjørelse for innholdet i forordningen i denne lovproposisjonen. Det legges til grunn at de prinsipielle sidene ved utvidelsen av EU og EASAs myndighetsområde gjennom forordning 216/2008 avklares ved behandlingen av stortingsproposisjonen. Temaet i denne lovproposisjonen er kun hvilke lovbestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre forordningen i norsk rett.

Artikkel 25 i forordning 216/2008 lyder slik i uoffisiell norsk oversettelse:

"Bøter og tvangsmulfter

1. Med forbehold for artikkel 20 og 55 kan Kommisjonen på anmodning fra byrået
 - a) pålegge de personer og foretak det har utstedt sertifikat til, bøter dersom disse bevisst eller uaktsomt har overtrådt bestemmelsene i denne forordning og dens gjennomføringsbestemmelser,
 - b) pålegge de personer og foretak det har utstedt sertifikat til, tvangsmulfter, som beregnes fra den dato som er fastsatt i beslutningen, med henblikk på å tvinge disse personene og foretakene til å overholde bestemmelsene i denne forordning og dens gjennomføringsbestemmelser.
2. Bøtene og tvangsmulktene nevnt i nr. 1 skal være avskrekkende og stå i et rimelig forhold til tilfellets alvorlighetsgrad og den berørte sertifikatnehavers økonomiske kapasitet, idet det tas særlig hensyn til i

- hvilket omfang sikkerheten er satt i fare. Bøtenes beløp skal ikke overstige 4 % av sertifikatnehaverens årlige inntekt eller omsetning. Tvangsmulktens beløp skal ikke overstige 2,5 % av sertifikatnehaverens årlige inntekt eller omsetning.
3. Kommisjonen skal etter framgangsmåten i artikkel 65 nr. 3 vedta nærmere regler for gjennomføringen av denne artikkel. Når den gjør det, skal den særlig angi
 - a) detaljerte kriterier for å fastsette beløpet for boten eller tvangsmulkten, og
 - b) framgangsmåter for undersøkelser, tilknyttede tiltak og rapportering samt prosedyreregler for beslutningstaking, herunder bestemmelser om retten til å forsvare seg, tilgang til dokumentasjon, juridisk representasjon, fortrolighet og tidsbestemmelser samt beregning og innkreving av bøter og tvangsmulkt.
 4. De europeiske fellesskaps domstol skal ha ubegrenset domsmyndighet til å overprøve Kommisjonens beslutninger med hensyn til fastsettelse av bot eller tvangsmulkt. Den kan oppheve, redusere eller øke boten eller tvangsmulkten som er ilagt.
 5. Beslutninger truffet i henhold til nr. 1 skal ikke være av strafferettslig art.”

Departementet legger til grunn at den reaksjonsformen som er omhandlet i artikkel 25 (1) (a) tilsvarende det som i denne proposisjonen omtales som overtredelsesgebyr, mens den reaksjonsformen som er omhandlet i artikkel 25 (1) (b) tilsvarende det som omtales som tvangsmulkt. Departementet mener det bør utformes en særskilt lovbestemmelse som gjør artikkel 25 til norsk rett ved henvisning (inkorporasjon). Bestemmelsen er av så stor prinsipiell betydning at den bør gjennomføres med lovs rang, og ikke bare som forskrift. Samtidig er det viktig å understreke at det er svært få norske foretak som innehar denne typen tillatelser, og at den praktiske betydning derfor antas å være meget begrenset.

Forhandlingsresultatet mellom EU og EØS/EFTA-landene innebærer at innholdet i artikkel 25 er blitt noe endret som en del av EØS-avtalen. Det viktige i denne sammenhengen er at EFTAs overvåkningsorgan, og ikke Kommisjonen, skal ha myndighet til å benytte de økonomiske reaksjonsformene som er nevnt i artikkel 25 nr. 1 overfor foretak i Norge og de andre EØS/EFTA-landene. Det innebærer at ESA bare kan benytte seg av slike reaksjoner når EASA har bedt overvåkningsorganet om det, og i tillegg skal foreta en

selvstendig vurdering av om det er hensiktsmessig å etterkomme byråets anmodning.

Artikkel 25 nr. 2 fastlegger ytre rammer for hvordan overtredelsesgebyr og tvangsmulkt kan utmåles. Tanken er at disse rammene skal utfylles av mer detaljerte bestemmelser i en forordning som vil bli gitt i medhold av artikkel 25 nr. 3 bokstav a. Samme forordning er ventet å inneholde utfyllende regler om forberedelse av vedtaket, herunder om partsrettigheter, og kanskje også om myndighetsfordelingen mellom EASA og Kommisjonen (ESA). Hvorvidt og hvordan denne utfyllende forordningen skal tas inn i EØS-avtalen vil avhenge av en ordinær EØS-prosess, og ikke minst hva de øvrige EØS/EFTA-landene mener. De argumentene som er nevnt i punkt 3.5.2.15 trekker i retning av at det er behov for å definere retningslinjer også for ESAs utmålingspraksis. Så kan det diskuteres om det er ønskelig at disse retningslinjene fastsettes ensidig av EFTA-landene eller utgjør en del av EØS-avtalen. Uansett mener departementet at det bør gjøres klart at den nye lovbestemmelsen i luftfartsloven også hjemler den internrettslige gjennomføringen av slike utfyllende bestemmelser.

I tillegg til ESAs myndighet må bestemmelsen hjemle den myndigheten EFTA-domstolen skal ha i tråd med den EØS-tilpassede versjonen av artikkel 25 nr. 4.

Samlet sett innebærer dette at lovforslaget ligger tett opp mot de løsningene som er valgt i § 5 i lov 23. juni 2000 nr. 54 om edb-baserte reservasjonssystemer for passasjertransport m.v.

3.5.5 Innkreving av tvangsmulkt, overtredelsesgebyr, m.v.

3.5.5.1 Høringsforslaget

Luftfartsloven har i dag en særlig bestemmelse i § 10-43 tredje ledd som slår fast at overtredelsesgebyr som ilegges med hjemmel i samme bestemmelse er tvangsgrunnlag for utlegg. I tillegg finnes det en bestemmelse om innkreving av luftfartsavgifter og refusjonsbeløp i § 13-7.

Departementet drøftet i høringsnotatet om luftfartsloven bør få en *mer generell bestemmelse* om innkreving av tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og andre pengekrav som er hjemlet i luftfartsloven. Innkrevingen kan effektiviseres både ved at pengekravene for eksempel gjøres til tvangsgrunnlag for utlegg og ved at Luftfartstilsynet overlater innkrevingen til andre som har mer spesialisert kompetanse på dette området.

For så vidt gjaldt den første siden av saken konkluderte departementet med at luftfartsloven bør få en mer generell bestemmelse som gjør pengekrav hjemlet i luftfartsloven til tvangsgrunnlag for utlegg.

For så vidt gjelder den andre siden av saken viste departementet som eksempel til lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 456 første ledd annet punktum der det fremgår at Statens Innkrevings-sentral inndriver de krav som den etter departementets bestemmelser er pålagt å innkreve. Det finnes flere eksempler på at innkrevings-sentralen er pålagt å drive inn krav på tvangsmulkt, se for eksempel lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier mv. § 14d og lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven) § 8-4.

Erfaringer tilsier at det er ønskelig for Luftfartstilsynet å kunne bruke mest mulig av sine ressurser på dets kjerneoppgaver, dvs. å føre tilsyn med at gjeldende regler følges og at regelverket til enhver tid er hensiktsmessig utformet. Departementet mener derfor det er hensiktsmessig ikke å belaste tilsynets begrensede ressurser med tidkrevende innkrevingsoppgaver. I stedet bør man vurdere å overlate denne oppgaven for eksempel til Statens Innkrevings-sentral som statens spesialiserte organ for slike oppgaver.

Departementet lot foreløpig være å formulere en slik bestemmelse. Lovteknisk ble det antydnet at en generell bestemmelse om innkreving kan plasseres enten sammen med de nye bestemmelsene om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr eller slås sammen med gjeldende § 13-7. Departementet tok ikke stilling til hvilke av disse alternativene som er å foretrekke.

3.5.5.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har som ledd i sin argumentasjon mot at Luftfartstilsynet bør få utvidet myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr antydnet at det vil være uheldig dersom disse inntektene skulle tilfalle tilsynet selv. I så fall vil det være en fare for at Luftfartstilsynet på usaklig vis legger vekt på hva som er inntektsbringende når det tar stilling til om tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr skal ilegges.

Statens innkrevings-sentral (SI) har avgitt en fylldig høringsuttalelse om disse problemstillingene. SI er positivt innstilt til å kreve inn tvangsmulkt og overtredelsesgebyr for Luftfartstilsynet, og mener dette vil innebære en effektiv og hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom statlige myndigheter. SI viser til at den har flere liknende

kravtyper i sin portefølje. Det vises i denne forbindelse til liknende bestemmelser om tvangsmulkt i lotteriloven, forsinkelsesgebyr i regnskapsloven, tvangsmulkt etter statistikkloven og om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i den nye bestemmelsen i personopplysningsloven § 47a. Videre ble det vist til det som da var pågående behandling i Stortinget om endring av skipsregisterloven § 50 og fritids- og småbåtloven § 41a. SI mener det kan være en fordel for brukerne av loven at nye innkrevingsbestemmelser samles på ett sted og at dette kan være i § 13-7. SI mener det foreløpig er vanskelig å foreta presise vurderinger av hvilke økonomiske og administrative konsekvenser en slik løsning vil ha. Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er nye som generelle virkemidler i luftfartsloven, og det er usikkert hvilket antall krav det vil medføre.

Landsorganisasjonen i Norge mener

”det er behov for en presisering av at andre enn Luftfartstilsynet skal ha ansvar for innkrevingen (foreslått Statens Innkrevings-sentral) og at de innkrevde midlene er til fordel for statskassen og ikke blir en del av Luftfartstilsynets midler.”

3.5.5.3 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at det ikke har vært, og ikke er, aktuelt at provenyet fra ilagt tvangsmulkt eller ilagt overtredelsesgebyr skal tilfalle Luftfartstilsynet. Av høringsforslaget fremgår det uttrykkelig at både tvangsmulkt og overtredelsesgebyr skal betales ”til staten” eller ”til statskassen”. Meningen med dette er at slike beløp, i tråd med vanlig praksis, skal tilfalle *staten ved Finansdepartementet*. Så lenge formålet med disse reaksjonsmidlene er å sikre etterlevelse av loven, og ikke finansiering av Luftfartstilsynet, er dette den naturlige løsningen. Luftfartstilsynet blir i dag finansiert ved gebyrer fra brukerne av tilsyns- og registertjenestene og ved direkte overføringer fra statsbudsjettet. De foreslåtte bestemmelsene innebærer ingen endringer i denne ordningen.

Det har ikke fremkommet høringsuttalelser som tilsier at loven ikke bør ha en generell bestemmelse om at vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr skal være tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet har kommet til at det mest hensiktsmessige er å plassere bestemmelsen i det nye kapittel XIII a, og da som en avsluttende § 13 a-8.

Luftfartsloven § 13-7 lyder i dag "Avgifter som fastsattes etter § 7-26 er tvangsgrunnlag for utlegg. Det samme gjelder for refusjonsbeløp som staten har krav på etter denne lov." Dersom man først utformer en mer generell bestemmelse om innkreving av pengekrav hjemlet i luftfartsloven bør en også vurdere å inkludere de gebyrene som skal betales til finansieringen av Luftfartstilsynet, og som fastsettes i forskrift med hjemmel i luftfartsloven § 13-8. I denne kategorien faller også gebyrer som betales for Luftfartstilsynets oppgave med å føre Norges luftfartøyregister, jf. luftfartsloven § 3-1 annet ledd. Departementet har ikke grunn til å tro at manglende betaling av slike gebyrer er noe stort problem. En særskilt bestemmelse i den årlige gebyrforskriften om at Luftfartstilsynet ikke vil behandle søknad om tillatelse før gebyr er betalt, viser imidlertid at betalingsproblemer heller ikke er fraværende. Departementet legger til grunn at det langt på vei er den motsatte løsningen – det at nettopp kravet på gebyr *ikke* skal være tvangsgrunnlag for utlegg – som trenger en begrunnelse.

Det endelige lovutkastet er etter dette utformet som en generell bestemmelse om at pengekrav med grunnlag i luftfartsloven skal være tvangsgrunnlag for utlegg. Av hensyn til legalitetsprinsippet er hver enkelt lovbestemmelse som gir grunnlag for slike krav listet opp i den nye bestemmelsen.

Departementet legger til grunn at det må være opp til Luftfartstilsynet å ta stilling til om det skal foreta innkrevingen selv eller sette bort oppgaven til andre. For det tilfellet at Luftfartstilsynet ønsker å sette bort oppgaven til Statens innkrevingsentral mener departementet at loven bør åpne for noen ytterligere beføyelser som letter innkrevingsentralens arbeid i tråd med det nye eksempelet i personopplysningsloven § 47a. Når Statens innkrevingsentral er pålagt innkreving, kan kravet innkreves ved trekk i lønn, og på visse vilkår, også ved å stifte utleggspant.

Når det gjelder plasseringen og utformingen av bestemmelsen for øvrig vises det til de særlige merknadene til lovutkastet.

3.5.6 Generell påleggshjemmel

3.5.6.1 Høringsforslaget

Luftfartsloven har i dag ingen generell hjemmel som gir Luftfartstilsynet myndighet til å gi pålegg for å sikre etterlevelse av loven. Et stykke på vei kan nok dette forklares med den såkalte adgangs-

kontrollens sentrale betydning innenfor luftfarten (se innledningen til punkt 3.2).

Selv om ordet pålegg ikke forekommer i flere sentrale kapitler i loven, la departementet til grunn at Luftfartstilsynets oppgave som tilsynsorgan vanskelig kan fylles uten at tilsynet har hjemmel til å gi pålegg. En slik hjemmel må derfor et stykke på vei innfortolkes i de eksisterende lovreglene.

Departementet mente samtidig at en slik lovgivningsteknikk ikke er optimal. Flere nye forvaltningsrettslige lover har uttrykkelige, og til dels generelle, bestemmelser om pålegg eller påbud. Se for eksempel lov om elektronisk kommunikasjon og den nye markedsføringsloven.

Departementet anførte at behovet for en mer generell påleggshjemmel aksentueres når loven åpner for å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. For tvangsmulkens del vil normalsituasjonen nettopp være at Luftfartstilsynet gir et pålegg og samtidig eller senere bestemmer at tvangsmulkt utløses dersom det underliggende pålegget ikke etterkommes.

Overtredelsesgebyr er ikke i samme grad knyttet til pålegg. Men dersom det er gitt et uttrykkelig pålegg om å rette et forhold som er i strid med lov, forskrift eller vedtak, og pålegget ikke etterkommes, så vil det normalt være skjerpende og dermed styrke grunnlaget for overtredelsesgebyr.

Departementet konkluderte med at det bør utformes en uttrykkelig og generell påleggshjemmel som gjør det klart at Luftfartstilsynet kan gi pålegg om at forhold som er i strid med luftfartsloven, forskrift gitt med hjemmel i loven eller vedtak gitt i medhold av loven skal rettes eller endres.

3.5.6.2 Høringsinstansenes syn

Luftfartstilsynet er den eneste høringsinstansen som har kommentert behovet for en generell påleggshjemmel. Tilsynet *"mener det ikke er tvilsomt etter dagens regelverk at vi i kraft av delegert kompetanse har tilstrekkelig hjemmel til å gi pålegg innenfor vårt tilsynsområde. Luftfartstilsynet støtter likevel Samferdselsdepartementets syn om at det for klarhets skyld kan utformes en uttrykkelig (generell) påleggshjemmel."*

3.5.6.3 Departementets vurdering

Det endelige lovutkastet er etter dette innholdsmessig identisk med høringsutkastet. Departementet viser til merknadene til bestemmelsene for en mer utførlig redegjørelse for hvilke typer

beslutninger som skal regnes som pålegg i utkastets forstand.

3.5.7 Forholdet til luftfartslovens annen del om militær luftfart m.v.

Høringsnotatet inneholder ingen uttrykkelig omtale av denne problemstillingen.

I sin høringsuttalelse har Forsvarsdepartementet bemerket følgende om forslaget til hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr:

”De nevnte bestemmelsene synes å hjemle rett til å pålegge militære myndigheter og militært personell overtredelsesgebyr i henhold til bestemmelsene i §§ 17-6 og 17-7. Det anbefales at forholdet mellom forslaget om hjemmel for overtredelsesgebyr og lovens annen del om militær luftfart klargjøres i dialog med Forsvarsdepartementet.”

Samferdselsdepartementet har kontaktet Forsvarsdepartementet for å avklare om det er behov for å kunne ilegge militære myndigheter eller militært personell overtredelsesgebyr. Forsvarsdepartementet har uttrykt at det er det ikke. Samferdselsdepartementet sluttet seg derfor til denne oppfatningen.

Dernest har det vært nødvendig å vurdere om denne konklusjonen krever presiseringer i loven. Hjemmelen for å ilegge overtredelsesgebyr vil i følge forslaget være § 13 a-5. Denne nye bestemmelsen er av naturlige årsaker ikke nevnt i luftfartsloven kapittel XVII. Når selve hjemmelen for å ilegge overtredelsesgebyr ikke er nevnt, er det etter departementets syn tilstrekkelig klart at den ikke skal kunne brukes til å sanksjonere brudd på kapittel XVII selv om noen av de bestemmelsene det vises til i §§ 17-6 og 17-7 også er bestemmelser som skal kunne håndheves ved hjelp av § 13 a-5. Etter dette har departementet kommet til at det ikke er behov for en uttrykkelig bestemmelse – i § 13 a-5 eller i kapittel XVII – som sier dette.

3.5.8 Inndeling og plassering av reglene

3.5.8.1 Høringsforslaget

Departementet la til grunn at det bør utformes to generell bestemmelser som fanger opp det samlede behovet for økonomiske reaksjoner; én om tvangsmulkt og én om overtredelsesgebyr. De eksisterende spesielle bestemmelsene om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i luftfartsloven

§§ 10-42 og 10-43 bør samtidig innarbeides i de nevnte bestemmelsene, og kan oppheves.

Departementet mente også at påleggshjemmelen, som er omtalt i punkt 3.5.6, bør plasseres sammen med de to foregående bestemmelsene. Slik samles flest mulig generelle bestemmelser om håndheving på ett og samme sted, til fordel for brukerne av loven. Når man først ønsker å samle håndhevingsbestemmelser på ett sted mente departementet at dette også bør omfatte de gjeldende bestemmelsene om opplysningsplikt og taushetsplikt for dem som utfører tjeneste eller arbeid for luftfartsmyndighetene i §§ 13-4 og 13-4a.

Hvor bør de samlede håndhevingsbestemmelsene plasseres? Luftfartsloven har ikke et generelt kapittel om håndheving. Når en ser bort fra straffebestemmelsene i kapittel XIV, er det som finnes av håndhevingsbestemmelser spredd rundt om i de enkelte faglig-tematisk inndelte kapitlene i loven på en måte som er preget av historiske tilfældigheter. Siden økonomiske sanksjoner skal kunne brukes til å håndheve flere av lovens kapitler mente departementet at det ikke er en god løsning å plassere hjemlene i et av de tematiske kapitlene. Det er bedre å samle flest mulig generelle håndhevingsbestemmelser mot slutten av loven. Departementet så for seg at dette kan gjøres på to måter:

Den *ene* går ut på å føye til et helt nytt kapittel som omfatter de bestemmelsene som er listet opp ovenfor. På sikt vil dette kunne gjøres til et enda mer generelt kapittel om håndheving.

Den *andre* løsningen går ut på å gjøre det nåværende kapittel XIV (straffebestemmelsene) til et mer generelt kapittel om håndheving og sanksjoner. I flere andre lover hvor denne systemikken er valgt er det vanlig å starte kapittelet med de minst alvorlige sanksjonene og avslutte med de mest inngripende. Departementet la derfor til grunn at straffebestemmelsene i så fall bør plasseres til slutt.

Ideelt sett er det ønskelig å unngå at loven får flere kapitler enn den allerede har, men regelteknisk er det i så fall vanskelig å unngå å måtte omnummerere det store antallet eksisterende straffebestemmelser dersom de nye bestemmelsene skal stå først i kapittel XIV. Departementet falt derfor ned på det første av de to alternativene ovenfor. Høringsutkastet gikk ut på at det skytes inn et nytt XIII a mellom kapittel XIII og XIV, og at dette får overskriften ”Håndheving, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr”.

3.5.8.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har hatt synspunkter på lovsystematikken som ikke samtidig er knyttet til innholdsmessige argumenter. *NHO Luftfart* anbefaler at alternativet med innarbeiding av eventuelle sanksjonsmidler i det eksisterende kap. XIV blir valgt fremfor å lage et nytt kapittel om håndhevnig, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr, m.v.” Fordi NHO Luftfart går mot en generell hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr ble det foreslått at den nye hjemmelen for illeggelse av tvangsmulkt ble plassert i kapittel XIV og at de eksisterende bestemmelsene om opplysningsplikt og taushetsplikt (§§ 13-4 og 13-4 a) blir stående der de er i dag.

3.5.8.3 Departementets vurdering

Av de innledende delene i punkt 3.5 fremgår det at departementet ikke er enig med NHO Luftfart i at det ikke bør vedtas en ny og mer generell hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr. Gitt dette standpunktet, mener departementet at det samlede volumet av viktige nye håndhevingsbestemmelser blir så vidt stort at det er en pedagogisk fordel for brukerne å samle dem i et eget kapittel. Det endelige lovforslaget er derfor basert på samme lovsystematikk som høringsforslaget.

3.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

3.6.1 Høringsforslaget

Lovforslaget berører først og fremst Luftfartstilsynet, men til en viss grad også Samferdselsdepartementet. Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er inngripende reaksjoner, og dette krever at de foreslåtte lovbestemmelsene forvaltes på en måte som ivaretar nødvendige krav til rettssikkerhet. Som det fremgår av punkt 3.5.1.3 kan kravene deles inn i tre nivåer:

1. Forskrifter gitt av Samferdselsdepartementet eller Luftfartstilsynet, og som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, må inneholde en presis angivelse av hvilke bestemmelser i forskriften som skal kunne sanksjoneres på denne måten. Derneft må disse bestemmelsene selv være tilstrekkelig presise.
2. Vedtak av Luftfartstilsynet som pålegger foretak eller enkeltpersoner en plikt må være så presise at de er egnet som grunnlag for illeggelse av tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr.

Et eksempel på et slikt vedtak er konsesjon til å drive lufthavn som knytter vilkår (plikter) til konsesjonen.

3. Vedtak om illeggelse av tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr som Luftfartstilsynet fatter må være underbygget av dokumentasjon og bevis, og inneholde en rettslig argumentasjon som tilfredsstiller bestemte krav til saklighet og klarhet.

Samferdselsdepartementet er først og fremst berørt av det første av disse tre nivåene. Nivå 2 omfatter de relativt sjeldne tilfellene der departementet fatter konsesjonsvedtak. Endelig vil departementet kunne motta klager på vedtak fattet av Luftfartstilsynet om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Det er grunn til å tro at det merarbeidet departementet vil bli påført vil kunne være merkbart, men ikke omfattende.

Luftfartstilsynet er berørt av alle tre nivåer. I høringsnotatet anførte departementet at dette samlet sett vil kunne påføre Luftfartstilsynet noe merarbeid. På den ene siden vil Luftfartstilsynet kunne spare ressurser ved å benytte seg av adgangen til å ilegge tvangsmulkt. Erfaringer fra andre sektorer tilsier at tvangsmulkt sikrer raskere etterlevelse, og at mindre ressurser dermed går med til å følge opp og purre på pålegg som ikke etterleves. Reglene om overtredelsesgebyr har et annet formål, og rettssikkerhetshensyn tilsier i særlig grad at saksbehandlingen er grundig. Dette vil påføre Luftfartstilsynet ekstra arbeid både i form av noe opplæring og i form av grundigere behandling av den enkelte sak. Overtredelsesgebyr vil bare kunne spare Luftfartstilsynet for arbeid i den grad markedet føler trusselen om å bli ilagt overtredelsesgebyr som reell og dermed at denne har en allmenn- og individualpreventiv virkning.

Departementet mente at et forsøk på å kvantifisere den relative betydningen av disse to tendensene må bli usikker, blant annet fordi vi ikke vet i hvilken grad Luftfartstilsynet ønsker å benytte seg av de nye hjemlene. Man kan derfor ikke si at utkastet som sådan ”har” eller ”vil få” bestemte økonomiske eller administrative konsekvenser. Samtidig må Luftfartstilsynet ivareta nødvendige krav til likebehandling.

Innkrevingen av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr som pengekrav er behandlet i punkt 3.5.5, der det også fremgår hvordan departementet ser for seg at innkrevingen kan effektiviseres. Statens inntekter vil være beskjedne.

3.6.2 Høringsinstansenes syn

Luftfartstilsynet sier i sin høringsuttalelse at

”Lovendringen innebærer at Luftfartstilsynet, på de områdene hvor det kreves forskriftsendring, jf., må saksforberede nødvendige forskriftsendringer. Vurderingen av forholdet til overtredelsesgebyr vil videre medføre et visst merarbeid i forhold til fremtidig forskriftsarbeid som faller inn under bestemmelsen [om overtredelsesgebyr]. Det er på det rene at lovendringen vil medføre betydelig merarbeid for Luftfartstilsynet på kort sikt, og et ikke ubetydelig merarbeid på lengre sikt. Lovendringen innebærer videre behov for utarbeidelse av klare retningslinjer for hvilke tilfeller som skal falle inn under lovverket, slik at hensynet til likebehandling og rettsvernet for den enkelte ivaretas. Implementering av regelverket og retningslinjene må være gjenstand for internkontroll. Samlet ressursbehov antas på kort sikt (12-18 måneder) å tilsvare ett årsverk, mens mer varig ressursbehov antas å tilsvare et halvt årsverk.”

Finansdepartementet legger til grunn at økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget dekkes innenfor SDs og LTs gjeldende budsjettammer.

3.6.3 Departementets vurdering

Luftfartstilsynet har konkretisert sitt økede ressursbehov innledningsvis til ett årsverk, og etter hvert avtakende. Fremstillingen synes å forutsette at det gjennomføres et forskriftsprosjekt i forbindelse med at loven trer i kraft slik at det blir

mulig å anvende de nye hjemlene ved brudd på forskrifter gitt i medhold av loven.

En slik fremgangsmåte har åpenbart mye for seg, men det følger ikke av lovforslaget at man må gå frem på denne måten. En del taler for at det vil være mindre ressurskrevende å foreta en stegvis vurdering av om brudd på eksisterende forskrifter skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Departementet er derfor innstilt på at de forskriftene som vurderes som viktigst prioriteres, og at andre forskrifter først blir vurdert senere, eller først i forbindelse med at de skal erstattes eller endres av andre grunner. Etter dette legger departementet til grunn at det vil være mulig å etterleve Finansdepartementets forutsetning om at lovvedtaket ikke forutsetter utvidede budsjettammer.

Departementet presiserer for ordens skyld at hjemmelen for å ilegge tvangsmulkt kan tas i bruk med en gang uten noen slik forskriftsgjennomgang. Det samme gjelder de tilfellene der luftfartslovens egne plikt- og forbudsbestemmelser kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Ingen andre høringsinstanser enn Luftfartstilsynet har gitt konkrete opplysninger som gjør det mulig å kvantifisere hvilket merarbeid en eventuell strengere håndheving av regelverket vil påføre aktørene i luftfarten. En slik beregning vil langt på veg måtte forutsette en innrømmelse av at regelverket ikke følges i dag, og dette er selvsagt få eller ingen enige i eller villige til å innrømme. Dermed er det praktisk talt umulig for departementet å kvantifisere omfanget av dette arbeidet. Departementet legger uansett til grunn at merarbeid som er nødvendig for å etterkomme regler som er gitt ikke er et argument mot å styrke håndhevingen av dem. Er merarbeidet uakseptabelt må man i stedet endre eller oppheve den regelen som skal håndheves.

4 Krav til vandel

4.1 Bakgrunn – gjeldende rett

4.1.1 Generelt

Luftfartsloven har i dag regler om vandel rettet mot flere grupper av luftfartspersonell. Innholdsmessig kan reglene deles inn i tre kategorier:

- Regler som bestemmer hvilke *grupper av personell* som kan underlegges vandelskontroll
- Regler som bestemmer *hvilken vandel* som i så fall skal kreves (innholdskrav), og
- Regler som bestemmer *hvordan* vandelskontrollen skal foretas (prosess).

Avgrensningen av hvilke personellgrupper som skal være underlagt krav til vandel fremgår i dag både av luftfartsloven selv, forskrifter gitt i medhold av loven og av rundskriv utgitt av Luftfartstilsynet.

De innholdsmessige kravene til vandel (hva som er god nok vandel) fremgår ikke av loven selv. Disse fremgår bare av forskrifter gitt i medhold av loven og av rundskriv utgitt av Luftfartstilsynet (med tilhørende forvaltningspraksis).

Reglene om gjennomføring av vandelskontroll finnes i forskrift gitt i medhold av luftfartsloven og i annen lovgivning med forskrifter. Vandelskontrollen foretas av Luftfartstilsynet, og den skjer i forbindelse med behandling av søknader om sertifisering eller andre godkjennelser. Som grunnlag for vandelskontrollen kan Luftfartstilsynet innhente *politiattest* hos det aktuelle politidistriktet. Grovt sett finnes det tre kategorier politiattester: *Ordinær* politiattest, *uttømmende* politiattest (inneholder informasjon om flere typer ilagte straffereaksjoner enn en ordinær attest) og *utvidet* politiattest (som også vil omfatte straffesaker som ennå ikke er rettskraftig avgjort). Hvilke typer politiattest Luftfartstilsynet kan kreve i det enkelte tilfellet varierer med personellkategorien.

4.1.2 Vandelskrav for ulike personellkategorier

4.1.2.1 Personell som gjør tjeneste på luftfartøy

Av luftfartsloven § 5-3 fremgår det at den som skal gjøre tjeneste på luftfartøy må oppfylle de vilkår departementet (delegert til Luftfartstilsynet) fastsetter – herunder krav til vandel. I forskrift 20. desember 2000 nr. 1673 om generelle bestemmelser om utstedelse av luftfartssertifikater (BSL C 1-1a) er det gitt enkelte bestemmelser om hvilke grupper av *flybesetningsmedlemmer* som er underlagt krav til vandel. Forskriften utfylles av vandelsbestemmelsene i Luftfartstilsynets rundskriv AIC N-59/00.

Om de *innholdsmessige* kravene til vandelen heter det i BSL C 1-1a punkt 7.1.5.1 at vandelen skal være ”god”. I Luftfartstilsynets rundskriv AIC-N 59/00 er det gitt mer utfyllende retningslinjer for hvor god vandelen må være for at søkeren skal få det aktuelle sertifikatet. En hovedretningslinje er at søkeren i løpet av det siste året ikke må ha begått lovbrudd som gir grunnlag for tvil om vedkommende er skikket. Herunder er det gitt noen eksempler på lovbrudd som er egnet til å skape slik tvil.

Luftfartstilsynet bruker som nevnt politiattest som grunnlag for sin vandelskontroll. For søkere til fly- og helikoptersertifikater krever tilsynet uttømmende politiattest. I tillegg tas det med opplysninger om verserende forbrytelsessaker samt verserende forseelsessaker som gjelder rusmidelmisbruk eller som antas å ha betydning for formålet med attesten. I realiteten er dette en utvidet politiattest. Innhenting av slik politiattest skjer med hjemmel i strafferegistreringsforskriften § 12 nr. 4 bokstav c.

For andre typer flybesetningsmedlemmer enn flygere er det antatt at luftfartsloven § 5-3 kun hjemler innhenting av ordinær politiattest. BSL C 1-1a er gitt i medhold av denne bestemmelsen, og brukes likevel til å innhente uttømmende politiattest.

4.1.2.2 Personell som har adgang til eller ferdes på landingsplass mv.

Luftfartsloven § 7-24 første ledd lyder:

”Departementet kan gi forskrift om luftfartøyers opphold på landingsplasser, og om adgangen til og ferdselen på landingsplassen og andre luftfartsanlegg. I forskriften kan det også stilles krav til vandel.”

Departementets myndighet er delegert til Luftfartstilsynet. Med hjemmel blant annet i denne bestemmelsen har Luftfartstilsynet gitt forskrift 1. mars 2011 om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv. (securityforskriften). Forskriften gjennomfører i norsk rett blant annet forordning (EF) nr. 300/2008 om felles bestemmelser om sikkerhet i luftfarten og om oppheving av forordning (EF) nr. 2320/2002. Forskriften krever tilfredsstillende vandel for alle som skal ha *adgang til sikkerhetsbegrenset område*.

I forordning (EF) nr. 300/2008 står det følgende i vedleggets punkt 1.2 fjerde underpunkt:

”Personer, herunder flygebesetningsmedlemmer, skal med godkjent resultat ha fullført en vandelskontroll før de får utstedt et besetningsidentitetskort eller et lufthavnidentitetskort som godkjenner tilgang uten følge til sikkerhetsbegrenset område.”

Utfyllende bestemmelser er gitt i forordning (EU) nr. 185/2010 om detaljerte gjennomføringsbestemmelser om felles bestemmelser om sikkerhet i sivil luftfart. Vandelsvurderingen foretas som del av en bakgrunnssjekk etter prinsippene i denne forordningen. Det er imidlertid opp til hvert enkelt medlemsland å fastsette i sin nasjonale lovgivning hvilke detaljerte krav som skal stilles til bakgrunnssjekken.

De reglene som er gjengitt ovenfor omfatter alle typer personell som ferdes på sikkerhetsbegrenset område. For annet bakkepersonell enn de som skal ha adgang til flyside stilles det ikke krav til bakgrunnssjekk med vandelsvurdering.

4.1.2.3 Personell innen flysikringstjenesten

Luftfartsloven § 7-4 er den viktigste hjemmellen for krav til personell i flysikringstjenesten. Tredje ledd i paragrafen lyder:

”Departementet fastsetter de vilkår som må oppfylles av tjenestegjørende i flysikringstje-

nesten, og gi regler om sertifikat for slike tjenester. I forskriftene kan det også stilles krav til vandel ”

Departementets myndighet er delegert til Luftfartstilsynet. Med hjemmel i den siterte bestemmelsen har Luftfartstilsynet gitt forskrift 25. oktober 2003 nr. 1301 om sertifisering med videre av *flygeledere*. § 4 annet ledd bokstav c i denne forskriften hjemler krav til vandel for denne personellgruppen, men den sier ikke selv hvilke krav som skal stilles til vandelen eller hvordan vandelskontrollen skal skje. Flygelederne må imidlertid sikkerhetsklareres i medhold av lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven), og i den sammenhengen kontrolleres også vedkommendes vandel. I de aller fleste tilfellene må flygelederne også ha adgang til sikkerhetsbegrenset område. De fanges da også inn av vandelsreglene i securityforskriften. Søkere som har sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven tilfredsstiller i følge securityforskriften også vandelskravene etter luftfartslovgivningen.

Med hjemmel i luftfartsloven § 7-4 tredje ledd har Luftfartstilsynet også gitt forskrift 19. desember 2008 nr. 1574 om autorisasjon mv. for utøvelse av lokal *flygeinformasjonstjeneste*, *AFIS* og *HFIS*. I denne forskriften §§ 5 og 6 stilles det krav til hjemmel for å få såkalt autorisasjonsbevis. I denne forskriften er det, i motsetning til i den forskriften som gjelder for flygeledere, tatt inn krav til selve innholdet i vandelsvurderingen. Som grunnlag for kontrollen er det åpnet for at Luftfartstilsynet kan innhente utømmende politiattest.

Også AFIS/HFIS-fullmektinger må sikkerhetsklareres dersom de innehar funksjoner som krever det etter sikkerhetsloven, og i den sammenheng foretas det blant annet kontroll av vedkommendes vandel. I tillegg kan AFIS/HFIS-fullmektinger være avhengige av tilgang til sikkerhetsbegrenset område. På samme måte som flygeledere slipper de en egen vandelskontroll etter securityforskriften dersom de allerede er sikkerhetsklart etter sikkerhetsloven.

4.1.2.4 Annet personell

For andre personellkategorier enn de som er nevnt ovenfor er det ikke gitt uttrykkelige regler om vandelskrav eller vandelskontroll. I det følgende omtaler vi noen av disse.

I henhold til luftfartsloven § 4-10 kan departementet bestemme at *teknisk vedlikehold av luftfartøy, kontroll av luftdyktighet o.a.* bare kan ivaretas av personell med særskilt godkjenning eller ved

godkjent bedrift. Bestemmelsen sier ikke noe konkret om hvilke krav som kan stilles, herunder ingen ting om krav tilandel.

I følge den tidligere nevnte (punkt 4.1.2.2) forordning (EU) nr. 185/2010 skal tre persongrupper, som ikke trenger å ha noen umiddelbar fysisk tilknytning til lufthavnene, underlegges såkalt bakgrunnssjekk. Den første gruppen er personer som er ansvarlige for securityprogrammet i foretak som utfører sikkerhetskontroll av frakt utenfor sikkerhetsbegrenset område. Den andre gruppen er instruktører som er ansvarlige for å lære opp blant annet personer som skal foreta sikkerhetskontroll på lufthavnene. Den tredje gruppen er personer som har status som ”independent validator”, og som derfor utfører oppgaver på vegne av den ordinære tilsynsmyndigheten. Se også om en fjerde gruppe i punkt 4.5. Det er noe uklart om det er hjemmel i gjeldende lov til å stille krav tilandel for disse tre gruppene.

4.1.3 Nye regler om strafferegistrering

Luftfartstilsynets bruk av politiattest som grunnlag for vandelskontroll er forankret blant annet i lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering og den tidligere nevnte forskriften 20. desember 1974 nr. 4 om strafferegistrering. Samtidig har Stortinget vedtatt lov 28. juni 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politi og påtalemyndigheten (politiregisterloven). Meningen er at denne loven, med utfyllende forskrift, skal erstatte strafferegistreringsloven og strafferegistreringsforskriften når de trer i kraft.

Politiregisterloven endrer rettstilstanden markert på flere områder, men viderefører også gjeldende rett på visse områder. Forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 108 (2008-2009)) viser at bestemmelser omandel i fremtiden skal bygge på følgende prinsipper:

- a. Vandelskontroll kan bare foretas når det har *hjemmel i lov eller i forskrift* gitt med hjemmel i lov.
- b. Reglene om vandelskrav og vandelskontroll skal i størst mulig grad forankres i *spesiallovgivningen* (for sjøfart, jernbane, luftfart, etc.), og i minst mulig grad forankres i regelverk som gjelder generelt for alle samfunnsområder.
- c. I hovedsak opprettholdes ordningen med *politiattester*. Det opereres fortsatt med begrepene

ordinær politiattest, uttømmende politiattest og utvidet politiattest.

- d. De *formålene* som berettiger bruk av politiattest *lovfestes*.
- e. Med mindre annet er særskilt angitt i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov, skal det utstedes *ordinær politiattest*.
- f. Dagens hjemmel for å innhente uttømmende/utvidet politiattest for den som søker fly- eller helikoptersertifikat *bortfaller*, og vil ikke bli gjeninnført i politiregisterloven eller dens forskrifter.

4.1.4 Behovet for å endre reglene omandel i luftfarten

Gjennomgangen i punkt 4.1.2 viser at dagens vandelsregler har et noe uryddig preg. Reglene finnes dels i den generelle sikkerhetslovgivningen (sikkerhetsloven) og dels i luftfartsregelverket. De materielle reglene er for en stor del nedfelt i forskrift, ikke i lov. I noen grad er vandelskrav verken nedfelt i lov eller i forskrift, men i rundskriv og forvaltningspraksis. Reglene om selve vandelsvurderingen (hvor streng man skal være, hvilke hensyn som er relevante, hvilken vekt de skal tillegges, etc.) er av varierende standard. Et gjennomgående trekk er også at én og samme personellkategori er underlagt flere regelsett omandel som i stor grad overlapper hverandre.

Videre har det vært en viss tvil om i hvilken grad generelt formulerte lovbestemmelsene om ”andel” hjemler krav om uttømmende eller utvidet politiattest (og ikke bare ordinær politiattest). Endelig kan det fremstå som noe tilfeldig hvilke personellgrupper som er underkastet hvilke vandelskrav.

Dette noe brokete bildet skyldes blant annet at reglene har sin bakgrunn både i rent nasjonale initiativ og vurderinger, og i krav som følger av EØS-avtalen. De siste har kommet til senest, og det har ikke vært foretatt en samlet gjennomgang av hvordan de ulike regelverkssystemene bør samordnes på en god måte. Parallelt med dette har generelle nasjonale føringer for regelverksutviklingen endret seg. Regler som fremsto som uproblematisk da de ble vedtatt er ikke nødvendigvis like hensiktsmessige i dag.

De svakhetene som er nevnt her, og de kravene som fremgår av punkt 4.1.3, gjør at Samferdselsdepartementet mener det er nødvendig å endre luftfartsloven på enkelte punkter.

4.2 Andre lands rett

4.2.1 Danmark

Den danske luftfartsloven § 34 regulerer krav til *flybesetningsmedlemmer*, og har på grunn av felles forhistorie langt på vei samme innhold som den norske lovens § 5-3. Bestemmelsen lyder:

”Transport- og energiministeriet fastsætter de betingelser, som med hensyn til statsborgerforhold, alder, fysisk og psykisk egnethed, ædruelighed, uddannelse og øvelse m.v. kan kræves opfyldt for at gøre tjeneste på et luftfartøj.”

Som det fremgår er vandel ikke nevnt særskilt. I den danske luftfartsloven § 35 fjerde ledd heter det derimot:

”Certificatet kan nektes den, der er dømt for strafbart forhold, som begrunder en nærliggende fare for misbrug af certifikatet”

Denne bestemmelsen dekker i prinsippet alle typer lovbrudd, men i praksis har Statens Luftfartsvæsen (SLV) etter hvert valgt å fokusere mest på overtredelse av alkohol- og narkotikalovgivning.

I forbindelse med søknad om sertifikat må søkeren avgi en skriftlig erklæring der søkeren samtykker i at SLV innhenter attest fra Kriminalregisteret. Foruten denne kontrollen som foretas når sertifikatet skal utstedes for første gang, mottar SLV også oppdateringer fra Kriminalregisteret om lovbrudd som begås etter at sertifikatet er utstedt. På grunnlag av disse opplysningene vurderes det om det bør iverksettes tiltak overfor sertifikatnehaveren – i ytterste instans om sertifikatet bør kalles tilbake.

Tilsvarende regler og praksis gjelder også for flygeledere, AFIS/HFIS-personale og til dels også teknisk vedlikeholdspersonale. Overfor den siste gruppen synes det imidlertid som om det skal mye til for å avslå en søknad om sertifikat basert på slike ikke-flyfaglige forhold som mangler ved vandelen.

For øvrig gjelder i all hovedsak de samme krav for å få adgang til sikkerhetsbegrenset område som i Norge.

4.2.2 Sverige

Sverige fikk ny luftfartslov i 2010, men de bestemmelsene som regulerer krav til vandel ser ikke ut til å være vesentlig endret. Kravene til *flybesetningsmedlemmene* fremgår av kapittel 4 § 9 som lyder:

”Ett elevtilstånd eller et flycertifikat får utferdigas endast för den som innehar ett gällande medicinsk intyg och som med hänsyn till sina personliga förhållanden kan anses lämplig att inneha ett elevtilstånd eller ett certifikat. Prövningen av de personliga förhållanden skal avse att sökanden är pålitlig i nykterhetskänslighet och i övrigt kan antas komma att respektera reglerna för luftfarten och visa den hänsyn och det ansvar och omdöme som krävs av en innehavare av ett elevtilstånd eller ett certifikat.”

Bestemmelsen har langt på vei sitt motstykke i den norske luftfartsloven § 5-3. I motsetning til den norske bestemmelsen har den svenske aldri spesifisert vandel som kriterium. Dette er ikke ensbetydende med at vandel er irrelevant. Vandel inngår som element i den mer generelle vurderingen av om sertifikats søkeren ut i fra ”...*personliga förhållanden ... kan anses lämplig att inneha certifikat*”.

Som ledd i vandelskontrollen innhenter Transportstyrelsen attest fra det såkalte Belastningsregisteret.

Kravene til *bakkebasert teknisk personell* er regulert i den svenske luftfartsloven kapittel 3 § 11 som har mye til felles med den norske lovens § 4-10. Den svenske bestemmelsen har i likhet med den norske ingen spesifikk angivelse av de krav som må oppfylles for å få den aktuelle godkjenningen, enten det gjelder vandel eller andre krav. I likhet med hva som gjelder for flybesetningsmedlemmer foretas det likevel egnethetsvurdering hvor vandel er et relevant kriterium. Vurderingen bygger på attest innhentet fra Belastningsregisteret.

Kravene til personer som arbeider i *flysikrings-tjenesten* er omhandlet i den svenske luftfartsloven kapittel 6 § 3. Bestemmelsen er generell og angir ikke noen spesielle krav til personell i flysikrings-tjenesten – heller ikke vedrørende vandel. Likevel foretas det en generell egnethetsvurdering etter de samme linjer som nevnt ovenfor.

Det som er sagt under gjennomgangen av norsk rett om *security* forskriften gjelder i hovedsak tilsvarende for Sverige.

4.3 Høringsforslagene

4.3.1 Formål – hensyn – begrensninger

I forarbeidene til den nye politiregisterloven (Ot.prp. nr. 108 (2008-2009)) gjengis lovutvalgets generelle vurderinger av formålet med vandelskontroll. Vurderingen har etter departementets syn også relevans for vurderingen av vandelskontroll i bredere forstand. Det heter blant annet (punkt 12.2.3):

”...vandelskontroll skal forebygge kriminalitet ved at fysiske eller juridiske personer ikke får bestemte stillinger, funksjoner, tillatelser, oppgaver eller lignende som de ikke er egnet til. Vandelskontroll skal skape økt sikkerhet for arbeidsgiver, tjenestemottaker eller andre tredjepersoner ... Ivaretagelse av dette trygghets-hensynet står imidlertid ... i motsetning til, og må veies opp mot den dømtes behov for personvern og mulighet for rehabilitering ... det er naturlig å anta at den største effekten av vandelskontroll ligger i at den som har noe på rullebladet ikke søker stillinger ... hvor det oppstilles krav om plettfriandel. krav om politiattest [kan] i noen grad også ha en forebyggende virkning. Ønsker en person en bestemt stilling eller offentlig tillatelse, må han vokte seg for å begå handlinger som kan hinder ham i dette...”.

Videre heter det (punkt 12.3.1):

”... adgangen til å kreve politiattest (ble) ... opprinnelig ... brukt ved ansettelser i stillinger eller posisjoner hvor det var særlig viktig og ha tillit til den personen som skulle ansettes.... I de senere årene har man etter utvalgets oppfatning sett en dreining med hensyn til formålet med å kreve politiattest, hvor fokuset er rettet mot den mulige skade vedkommende kan gjøre mot personer han vil komme i kontakt med gjennom sitt virke.... I tillegg ser utvalget at det også vil være behov for å beskytte det som i større grad omtales som samfunnsinteresser og økonomiske interesser...”.

Justis- og politidepartementet sa seg i proposisjonen i hovedsak enig i uttalelsene fra lovutvalget, men føyde til (punkt 12.3.3):

”... selv om man befinner seg innenfor disse typetilfellene, innebærer ikke dette automatisk at hjemmel for utstedelse av politiattest skal

utfordriges. Ved vurderingen av om det bør gis en hjemmel til å utstede politiattest, og hvilke typer attest man i så fall bør hjemle adgang til, må man her som ellers se hen til de alminnelige prinsippene om nødvendighet og relevans...”.

I politiregisterloven § 37 første ledd er det listet opp seks formål som berettiger bruk av politiattest. Forutsetningen er at en annen lov enn politiregisterloven hjemler bruk av politiattest (se § 36 i samme lov), men slik at § 37 i politiregisterloven gir føringer for andre departementer når disse vurderer å innføre hjemmel for innhenting av politiattest innenfor sitt ansvarsområde. De seks formålene flyter litt over i hverandre. Samferdselsdepartementet velger her bare å gjengi innledningen til bestemmelsen og det første formålet:

”Politiattest ... kan bare brukes for å utelukke fysiske og juridiske personer fra stilling, virksomhet, aktivitet eller annen funksjon dersom
1. lovbruddet gjør en person uegnet, og mangelen vil kunne medføre betydelig skadevirkninger....”.

I merknadene til denne bestemmelsen heter det mer konkret om dette (proposisjonen side 311-312):

”Etter første ledd nr. 1 kan politiattest brukes for å utelukke personer fra stillinger med videre hvor det av samfunnsmessige hensyn er nødvendig at vedkommende er skikket. Som eksempel kan nevnes politiattest i forbindelse med utstedelse av transportløyver etter samferdselslovgivningen eller sertifikater etter luftfartslovgivningen. Dersom det fremgår at vedkommende har begått straffbare handlinger under ruspåvirkning eller har overtrådt narkotikalovgivningen, vil dette ha betydning for hvorvidt han er skikket til å inneha en stilling eller lignende. Dette vil gjelde selv om forholdet ligger noe tilbake i tid og selv om det ikke er noen holdepunkter for å tro at han vil begå en ny straffbar handling under utøvelse av stillingen ...”. (Uthevning gjort her)

Samferdselsdepartementet slutter seg i hovedsak til de vurderingene fra politiregisterlovutvalget og Justis- og politidepartementet som er gjengitt ovenfor. Det ligger i dette at vandel – etter departementets mening – i utpreget grad er et saklig hensyn å legge vekt på ved vurderingen av om en person skal få adgang til å arbeide innenfor luftfar-

ten. Hvilke krav som skal gjelde for de enkelte personellkategoriene bør imidlertid variere avhengig av hvor sikkerhetskritisk den enkelte stillingen er.

Foruten de allmenne hensynene som er omtalt ovenfor må regelverksutviklingen (også) på dette området ta hensyn til EØS-reglene. Når en EØS-regel er forankret i luftfartsloven § 16-1 første ledd så går den foran lovens øvrige bestemmelser, jf. den generelle forrangsbestemmelsen i § 16-1 annet ledd. Når nye EØS-regler gjennomføres i norsk rett, og når det foreslås nye norske regler uten bakgrunn i EØS-avtalen, må det foretas en vurdering av det nasjonale handlingsrommet.

Fremdeles finner det sted en omfattende regelproduksjon i EU på luftfartens område. Det er derfor ikke mulig å forutse hvilket handlingsrom som vil gjenstå i årene som kommer. I praksis vil trolig personsertifikater som utstedes med hjemmel i forordning (EF) nr. 216/2008 om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et europeisk byrå for flysikkerhet (EASA), og utfyllende gjennomføringsforordninger, være den viktigste problemstillingen. Denne forordningen er ennå ikke gjennomført i norsk rett, men det er ventet at den vil bli det kort tid etter at utkastet til § 13 a-6 i denne proposisjonen eventuelt er vedtatt. Se om bakgrunnen i punkt 3.5.4.

Forordning (EF) nr. 216/2008 har øket sikkerhet som sitt hovedformål, og fri bevegelse av varer og tjenester som et tilleggsformål. Utgangspunktet er at de utfyllende forordningene som gis i medhold av forordning (EF) nr. 216/2008 totalharmoniserer det regelverksområdet de gjelder for. Til nå har det ikke vært vanlig at disse reglene begrenser seg til å stille kvalifikasjonsmessige krav av rent flyfaglig karakter. I det ligger det også at det kan være uforenlig med reglene å gi utfyllende nasjonale bestemmelser om vandel, og knytte slike krav til sertifikatutstedelse.

4.3.2 Flybesetningsmedlemmer

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at det ønsker å opprettholde muligheten for å stille krav til vandel for den som skal tjenestegjøre om bord for luftfartøy. Selv om vandelskrav kan utgjøre et vesentlig inngrep i den enkeltes mulighet til yrkesvalg, veier hensynet til å ivareta sikkerhet tungt. Vandelskrav bidrar også til at passasjerene kan ha tillit til at flybesetningen har en sikkerhetsfremmende innstilling til sitt virke.

De vandelskravene som stilles til flybesetningsmedlemmer fremgår i dag verken i lov eller i forskrift. De er kun skissemessig angitt i Luftfarts-

tilsynets rundskriv AIC N 00/59. Departementet mener generelle legalitetshensyn tilsier at denne ordningen ikke er tilfredsstillende. I tråd med politiregisterloven § 36 må hjemmelen fremgå av lov. Departementet mente derimot ikke at selve innholdet i vandelskravene og vandelskontrollen bør fremgå av lovteksten. I stedet må det gis eventuelle utfyllende forskrifter om hvilke personellkategorier som skal være underlagt vandelskontroll, hva slags vandel som skal kreves og hvordan kontrollen skal foretas.

Hjemmelen ble foreslått tatt inn som et nytt annet ledd i luftfartsloven § 5-3. Bestemmelsen vil langt på vei ha samme materielle innhold som gjeldende § 12 nr. 4 bokstav e) i strafferegisterforskriften.

4.3.3 Flysikringstjenesten

Gjeldende rett fremgår av punkt 4.1.2.3. Departementet mente det fremgår klart av gjeldende rett at det skal kunne stilles krav til vandel både for flygeledere og for AFIS-/HFIS-personell.

Bildet er imidlertid mindre oversiktlig når det gjelder *hvilke* vandelskrav som faktisk stilles. Det er for eksempel vanskelig å se noen god grunn til at det i forskrift finnes materielle regler om de krav som skal stilles til AFIS-/HFIS-personell, men ikke til flygeledere. På forskriftsplan bør det derfor foretas en opprydding. Blant annet fordi betydningen av EØS-reglene ennå ikke er avklart er det ikke hensiktsmessig å legge bestemte føringer på hvilket innhold forskriftene kan eller bør ha.

Som nevnt i punkt 4.1.2.3 har det vært en viss diskusjon om det er tilstrekkelig klar hjemmel i dagens regelverk for å kreve de ulike typene politiattest som er forklart i punkt 4.1.1. Til dels må man søke veiledning i forarbeidene til luftfartsloven, jf. Ot.prp. nr. 65 (2003-2004). For å imøtekomme de kravene til oversiktighet og tilgjengelighet som fremgår av Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 142 foreslo departementet at luftfartsloven § 7-4 tredje ledd får en ny siste setning som presiserer at det kan kreves uttømmende politiattest med visse tilleggsopplysninger. Innholdsmessig var bestemmelsen bygd over samme lest som forslaget til ny § 5-3 annet ledd.

Luftfartsloven vil også i endret form hjemle krav om vandel for *alle* personellgrupper innen flysikringstjenesten. Tilsvarende vil den nye preserte hjemmelsbestemmelsen gjelde generelt for flysikringstjenesten. I dette ligger det ikke at departementet mener det *bør* stilles krav til vandel for de personellkategoriene det i dag ikke stille

krav til (typisk meteorologer og personell innen kunngjøringstjenesten), bare at det skal *kunne* gjøres det.

4.3.4 Flyteknisk personell

Verken i luftfartsloven eller i forskrifter stilles det i dag krav om vandel for flyteknisk personell, og denne gruppen står derfor i en særstilling blant luftfartspersonell. Det er vanskelig å begrunne denne særbehandlingen når en tar utgangspunkt i betraktninger om sikkerhet og skadepotensial.

Det kan hevdes at disse hensynene er ivaretatt ved at disse personene ofte trenger adgang til sikkerhetsbegrenset område, jf. punkt 4.1.2.2. Departementet mener likevel at denne begrunnelsen også gjelder for andre personellkategorier, og at gjeldende regelverk derfor fremstår som inkonsistent.

Departementet foreslo derfor at i luftfartsloven § 4-10 tas inn en regel som *åpner for* å innføre krav om vandel også for de personellgruppene § 4-10 omfatter (både luftdyktighet og vedlikehold). Bruken av hjemmelen vil avhenge av hvordan man til enhver tid vurderer behovet for slike krav, og det handlingsrommet man har innenfor EØS-avtalens regler. Som en del av bestemmelsen foreslås det også hjemmel for å innhente politiattest av samme karakter som for de øvrige personellgruppene.

4.3.5 Personell uten tilknytning til luftfartsanlegg

Som nevnt i punkt 4.1.2.4 er det noe usikkert om det er hjemmel i gjeldende lov til å stille krav om vandel for tre persongrupper som utfører oppgaver som er viktige for sikkerheten i luftfarten uten at arbeidet nødvendigvis utføres i tilknytning til et luftfartsanlegg. Alle tre persongruppene er omhandlet i forordning (EF) nr. 185/2010. Det dreier seg om

- a. personer som er ansvarlige for securityprogrammet i foretak som utfører sikkerhetskontroll av frakt utenfor sikkerhetsbegrenset område,
- b. instruktører som er ansvarlige for å lære opp blant annet personer som skal foreta sikkerhetskontroll på lufthavner, og
- c. personer som har status som "independent validators" og som derfor utfører arbeid på vegne av den ordinære sikkerhetsmyndigheten (Luftfartstilsynet i Norge).

Etter høringen har departementet også identifisert en fjerde gruppe som fremgår av punkt 4.5.

Siden Norge allerede er bundet til å gjennomføre forordningen i norsk rett er det strengt tatt ikke behov for en rettspolitisk drøftelse av om hjemmelen bør vedtas. Departementet uttrykte derfor noe tvil om hvordan dette bør gjøres rent regelteknisk. Disse persongruppene har ofte ikke noen direkte fysisk tilknytning til landingsplasser, og det er heller ikke alltid naturlig å omtale de stedene der de utfører oppgavene sine som "luftfartsanlegg" slik dette ordet brukes i luftfartsloven §§ 7-24 og 7-25.

Departementet mente på den annen side at det er vanskelig å finne en annen plassering for slike bestemmelser enn lovens kapittel VII (om blant annet landingsplasser). Alt i alt er det tilknytningen til landingsplassene som er sterkest. Det godset som skal kontrolleres skal til slutt fraktes fra en landingsplass, og de personene som skal gis opplæring skal normalt utføre sitt arbeid i tilknytning til en landingsplass.

Legger en til grunn at nye bestemmelser bør plasseres i kapittel VII er det mest naturlig å føye dem til §§ 7-24 eller 7-25. Oppgavefordelingen mellom disse bestemmelsene er ikke helt klar, men departementet har valgt å foreslå en tilføyelse til § 7-25.

4.4 Høringsinstansenes syn

De av høringsinstansene som har uttalt seg om de foreslåtte endringene i vandelsbestemmelsene har gjerne uttrykt seg generelt. Departementet mener derfor det er mest hensiktsmessig å gjengi uttalelsene samlet (ikke til hver enkelt paragraf).

I høringsuttalelsen fra *Avinor AS* heter det:

"Avinor slutter seg til forslaget om å klarere hjemmelsgrunnlaget for innhenting av politiattester som følge av at strafferegistreringsforskriften blir opphevet.

Avinor vil imidlertid bemerke at utferdigelse av politiattest, og deres innhold, varierer stort innen Europa. Det er for eksempel ikke mulig å få utlevert en uttømmende politiattest fra Danmark. Det er derfor viktig at underliggende forskriftsverk tar høyde for en viss fleksibilitet ved anvendelsen av kravene. I forlengelsen av dette kan det derfor spørres om reglene anvendes strengere overfor norske borgere bosatt i Norge enn for utenlandske borgere bosatt i eller utenfor Norge, men som søker arbeid her i riket."

NHO Luftfart har en lengre høringsuttalelse:

”Vi ser det som positivt at departementet nå foreslår en mer enhetlig struktur som følge av at politiregisterloven endres. Etter det vi forstår, er dagens vandelskrav for personell innenfor luftfart ulike, dels er bestemmelsene hjemlet og dels ikke, dels hjemlet i lov dels i forskrift, og for noen grupper kun i rundskriv AIC-N. Enkelte beslektede grupper forskjellsbehandles, for eksempel yrkesgruppene flygeledere og AFIS/HFIS-fullmektiger. I tillegg kan vandelsbestemmelser for ulike grupper ansatte være hjemlet i ulike lover. Noen er også unntatt fra vandelskrav, for eksempel yrkesgruppene bakkepersonell og teknisk personell, som er utelatt fra vandelskravene i lovverket. Vandelsbestemmelsene fremstår følgelig som både uoversiktlige og inkonsekvente. NHO Luftfart vil derfor støtte den oppryddingen som foreslås på dette området.

Vi registrerer imidlertid at SD antar at den kommende forordningen Part FCL [dette knytter seg til omtalen av forordning (EF) nr. 216/2008 i punkt 4.3.1], som tidligst vil være på plass i 2013, neppe vil inneholde krav om vandelsattest for flybesetningsmedlemmer. SD antar videre at Norge neppe har anledning til å opprettholde slike særbestemmelser i forhold til EU-/EASA-regelverket. På den bakgrunn kan en stille spørsmål ved hvorfor det er nødvendig å hjemle dette for en midlertidig periode. NHO Luftfart er generelt negativ til særnorske regelverk. I dette tilfellet har vi imidlertid levd med krav til utvidet og uttømmende politiattest for alle som beveger seg inne på rød sone siden juli 1989, og kan derfor akseptere at vandelskravene videreføres, ikke minst når dette kravet nå blir hjemlet for andre grupper ansatte som ikke har vært underlagt slike juridiske krav, men som det i praksis likevel har vært krevd utvidet og uttømmende politiattest for. Slik vi ser det, har kravet til uttømmende og utvidet politiattest bidratt til en tryggere luftfart.

NHO Luftfart er enig i at sikkerhetsbetraktningene og dermed vandelskravene utvides til å omfatte en videre krets av ansatte, for eksempel utøvere av bakketjenester og teknisk personell. Vi støtter forslaget til ordlyd i § 4-10 nytt annet ledd.

Med hensyn til typer politiattest, er vi enige i den foreslåtte generelle hjemling i luftfartsloven, og at det spesifiseres nærmere i forskrift

hvilke politiattesttyper som skal brukes på hvem og når.”

Landsorganisasjonen i Norge uttrykker generell støtte til alle lovforslagene, herunder forslagene til endring av vandelsreglene.

I høringsuttalelsen fra *Datatilsynet* heter det:

”Når det gjelder bruk av politiattest ønsker Datatilsynet på generelt grunnlag å påpeke at en politiattest i en del tilfeller kan medføre falsk sikkerhet fordi den ikke viser noe om en persons intensjoner om fremtidige lovbrudd. En plettfri politiattest sier i realiteten ikke mer enn at vedkommende foreløpig ikke har blitt straffet for lovbrudd. Dersom politiattesten viser at det er begått lovbrudd, kan det ikke derav sluttes at vedkommende vil begå nye lovbrudd. Datatilsynet mener på prinsipielt grunnlag at det er svært viktig at individer har mulighet til reell resosialisering. Datatilsynet ønsker også å påpeke viktigheten av at det gjøres en konkret vurdering av de yrker/persongrupper som det ønskes oppstilt krav om politiattest for. I vurderingen må hensynene som taler for krav om politiattest veies opp mot personvernulempene forslaget medfører.

Datatilsynet mener at det er positivt at personkretsen som skal vandelsvurderes forutsettes å være klart definert, jf

I den grad behandlingen av personopplysningene i forbindelse med innhenting av politiattest ikke er særskilt regulert i luftfartsloven eller i underliggende forskrift, vil personopplysningslovens generelle regler komme til anvendelse. Det gjøres oppmerksom på at Datatilsynet har tolket personopplysningslovens § 11 bokstav d) slik at det foreligger krav til når i ansettelsesprosessen politiattest kan innhentes. Dette følger av vilkåret om at personopplysningene som behandles skal være relevante og tilstrekkelige for formålet med behandlingen. Det kan kun innhentes politiattest på den personen som er aktuell for ansettelse.

Datatilsynet kan ikke se at det er foreslått en regulering av sletting/makulering av politiattester etter at den er innhentet. I henhold til personopplysningslovens § 28 skal personopplysninger ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen av opplysningene. Da en fremlagt politiattest ikke sier noe om en persons intensjoner om fremtidige lovbrudd, foreligger det ikke et begrunnet formål for videre oppbe-

varing av attesten. Det følger av dette at arbeidsgiver som hovedregel skal slette politiattesten når den er kontrollert. Datatilsynet anser det som tilstrekkelig at det registreres/noteres at vandel er kontrollert og funnet tilfredsstillende i personalmappen eller på ansettelsesbeviset.”

Norsk Flytekniker Organisasjon sier følgende:

”Vegtrafikkforseelser og lignende kan ikke føre til miste av sertifikater utgitt av Luftfartstilsynet. Det vil bli en dobbeltstraff for den dømte. Mister man adgang til flyplassen mister man også mulighet til å jobbe, det bør derfor vurderes nøye hvordan man utformer reglene om å straffe dobbelt.”

4.5 Departementets vurdering av høringsuttalelsene

Departementet noterer seg at de høringsinstansene som har uttalt seg om denne delen av lovforslaget er enig i at det er ønskelig med en opprydding og klargjøring av luftfartslovens vandelsbestemmelser.

Avinor har påpekt at det er viktig at det ved utformingen av forskriftsverket åpnes for fleksibilitet som gjør det mulig å stille krav til dokumentasjon for vandel som er tilpasset den dokumentasjonen det er praktisk mulig å motta fra andre lands myndigheter. Departementets utgangspunkt er at målet må være at det skal stilles samme krav til dokumentasjon av vandel uavhengig av hvilket lands myndigheter vandelsopplysningene skriver seg fra. Samtidig må det ved utformingen av forskriftsverket legges vekt på om de kravene som stilles til dokumentasjon fra norske myndigheter i praksis vil føre til et yrkesforbud for personer som er avhengige av å dokumentere sin vandel ved hjelp av dokumenter fra utenlandske myndigheter. Disse vurderingene har ingen direkte betydning for utformingen av lovteksten, og departementet går derfor ikke dypere inn i dem her.

NHO Luftfart har kommentert forholdet til EØS-reglene om flysertifikater gitt i medhold av forordning (EF) nr. 216/2008. Departementet mener det er viktig å presisere at tolkningen av de EØS-reglene som allerede finnes ikke er avklart på autoritativt vis. I tillegg kan man ikke se bort fra at EU-reglene også vil kunne utvikle seg i fremtiden. Departementet mener derfor at man ikke kan legge til grunn som et generelt prinsipp

at EØS-reglene *ikke* vil tillate utfyllende nasjonale krav om en bestemt vandel. Hjemlene i lovforslaget er utformet som ”kan”-regler. Det vil med andre ord aldri følge direkte av loven at det *skal* kreves en bestemt vandel. Dersom EØS-reglene ikke tillater det er det bare å la være å benytte hjemlene.

Datatilsynet kommenterer behovet og treffsikkerheten i vandelsvurderinger på et helt overordnet og prinsipielt nivå. Departementet mener argumentene til Datatilsynet er relevante, men ikke så tungtveiende at de kan føre til en generell avvikling av bruken av vandelskontroll ved utstedelse av tillatelser etter luftfartsloven. Det har heller ikke Datatilsynet sagt. Det securityregimet som er etablert av EU *forutsetter* helt klart at det ikke bare kan, men skal, fortas vandelskontroll før noen gis adgang til sikkerhetsbegrenset område. Øvrig norsk lovgivning bygger også på en klar forutsetning om at vandelskontroll i enkelte tilfeller er et nødvendig onde.

I stedet bør man være seg bevisst de argumentene Datatilsynet presenterer ved utformingen av utfyllende forskrifter til luftfartsloven, og ved praktiseringen av reglene. Dette kan gjøres både ved avgrensingen av de persongruppene som underlegges vandelskrav og ved fastsettingen av lengden på den karantenetiden som er knyttet til de enkelte lovbruddene (forholdsmessighetsprinsippet).

Når det gjelder Datatilsynets anførsler om forholdet til ansettelsesprosesser og sletting av data mener departementet det er tilstrekkelig å nevne at det i utkastet til forskrift gitt i medhold av den nye politiregisterloven er foreslått å knytte hjemmelen til å utstede politiattest til et konkret tilbud om en stilling eller lignende, og at politiattest skal tilintetgjøres når det ikke lenger er nødvendig for formålet å oppbevare den. Departementet legger til grunn at disse bestemmelsene vil bli vedtatt. Siden denne forskriften vil gjelde også for Luftfartstilsynet vil de behovene Datatilsynet påpeker være ivaretatt.

Departementet er selv sagt enig med Norsk Flytekniker Organisasjon i det generelle argumentet om at ingen skal straffes dobbelt. Norge er folkerettslig forpliktet til å respektere forbudet mot dobbeltstraff, men det er ikke slik at krav om vandel i seg selv utgjør dobbelstraff. Det er heller ikke slik at de eksisterende norske reglene om vandel fører til at en person som har overtrådt vegtrafikklovgivningen uten videre mister tillatelser som er nødvendige for å arbeide i luftfarten. Brudd på vegtrafikkloven hører til de straffbare forhold som etter gjeldende forskriftsverk bare

kan føre til at man ikke får fornyet sitt id-kort dersom overtredelsen etter en konkret vurdering er av en slik art at den utgjør en risiko for sikkerheten i luftfarten. Ved utøvelsen av dette skjønnet vil også de hensyn Norsk Flytekniker Organisasjon har nevnt kunne vektlegges.

Etter dette konkluderer departementet med at høringsuttalelsene ikke gjør det nødvendig eller ønskelig å endre på de lovbestemmelsene om vandel som ble sendt på høring.

Under arbeidet med proposisjonen har Luftfartstilsynet gjort departementet oppmerksom på at også personer som selv forestår kontroll med flyfrakt og flypost kan måtte underlegges vandelskontroll etter reglene i forordning (EU) nr. 185/2010 uten å ha noen tilknytning til luftfartsanlegg. Endelig har tilsynet påpekt at personer som er omfattet av securityforskriften § 13 bokstav c bør kunne underlegges vandelskontroll. Et

eksempel på dette er personer ansatt i Avinor AS som har ansvar for innkjøp av utstyr som brukes til sikkerhetskontroll. Departementet legger til grunn at begge disse persongruppene skal være omfattet av forslaget til endringer.

4.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget antas ikke å ville medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Slike konsekvenser vil i tilfellet komme som følge av at de fullmaktsbestemmelsene som foreslås i luftfartsloven benyttes til å foreslå nye forskrifter. I så fall må de økonomiske og administrative konsekvensene utredes som ledd i foreberedelsen av forskriftene.

5 Misbruk av alkohol og andre rusmidler

5.1 Kapitlets innhold

Dette kapitlet omhandler to problemstillinger som begge gjelder misbruk av alkohol og andre rusmidler. Den første problemstillingen henger sammen med mangelen på samsvar mellom luftfartslovens og vegtrafikklovens bestemmelser om retten til å foreta promillekontroll uten at det foreligger konkret mistanke om lovbrudd. Luftfartsloven har ikke en slik hjemmel i dag, og dette oppleves som paradoksalt når en vet at det motsatte er tilfellet innenfor vegtrafikkområdet. I tillegg er det grunn til å spørre seg om reglene om de personellgruppene som er underlagt rusbestemmelsene er konsistente. Endelig mener departementet det er behov for å vurdere straffenivået. Denne delen av forslaget finnes i punkt 5.2.

Parallelt har det pågått et arbeid innenfor vegtrafikkområdet som har til formål å forbedre reglene om misbruk av narkotiske stoffer og legemidler. Dette arbeidet resulterte i at Stortinget i desember 2011 vedtok å endre vegtrafikklovens bestemmelser om ruspåvirkning. I punkt 5.3 drøfter departementet behovet for å foreta tilsvarende endringer i luftfartsloven.

5.2 Reglene om alkotest uten mistanke – hvilke personellgruppene som skal være underlagt rusbestemmelsene – lovstruktur – straffenivå

5.2.1 Bakgrunn – gjeldende rett

5.2.1.1 Flybesetningsmedlemmer

Luftfartsloven § 5-3 krever at personell som gjør tjeneste om bord i luftfartøy (flygere, flymaskinist, navigatør, flygeinstruktør, flygerelev, kabinbesetning o.a – heretter kalt flybesetningsmedlemmer) må tilfredsstille de krav departementet setter blant annet til *”endruskap”*.

Disse kravene utfylles av bestemmelser i luftfartsloven § 6-11 som forbyr misbruk av rusmidler i konkrete situasjoner og i tilknytning til sitt arbeid i luftfarten. Av paragrafen fremgår det at

ingen må gjøre tjeneste om bord i luftfartøy hvis man er påvirket av alkohol (ikke edru) eller andre berusende midler. Under tjeneste må alkoholkonsentrasjonen i blodet ikke overstige 0,2 promille. Flybesetningsmedlemmer har i tillegg pliktmessig avhold fra alkohol 8 timer før tjeneste. Som hovedregel kreves også avhold fra alkohol og annet berusende eller bedøvende middel i 6 timer etter endt tjeneste dersom besetningsmedlemmet *”forstår eller må forstå”* at det kan bli innledet politietterforskning av vedkommendes tjenestelaterede forhold.

Av § 6-11 fremgår videre at politiet kan fremstille flybesetningsmedlemmer for blodprøvetagning *”når det er grunn til å tro”* at vedkommende har overtrådt promillegrensen og/eller de øvrige avholdsbestemmelsene.

Besetningsmedlemmer som overtrer § 6-11 kan i følge luftfartsloven § 14-12 straffes med bøter eller fengsel i inntil 2 år.

Av luftfartsloven § 5-6 fremgår at sertifikat skal tilbakekalles for minst ett år dersom innehaveren ilegges straff for å ha tjenestegjort om bord i luftfartøyet påvirket av alkohol (ikke edru) eller annet rus- eller bedøvelsesmiddel. I gjentakelsestilfelle innenfor en periode på fem år, skal sertifikatet tilbakekalles for alltid.

5.2.1.2 Personer innen flysikringstjenesten

I luftfartsloven § 7-4a er departementet gitt hjemmel til å bestemme i forskrift at luftfartsloven § 6-11 og § 14-12 (om straff) skal gjelde tilsvarende for personell som arbeider i flysikringstjenesten i vid forstand. Denne hjemmelen har blitt benyttet ved forskrift 17. desember 2001 nr. 1462 (BSL G 2-6) om avhold fra nytelse av alkohol eller andre berusende eller bedøvende middel i luftfartens tjeneste.

Dette innebærer at for eksempel flygeledere i kontrolltårn eller kontrollsentraler, AFIS- og HFIS-fullmektiger som gir trafikkinformasjon ved de ikke-kontrollerte landingsplassene, personell som utfører flyværtjeneste o.a., er underlagt § 6-11 og § 14-12 på samme måte som flybesetningsmedlemmer.

Luftfartsloven § 5-6 om tilbakekall av sertifikater ved overtredelse av avholdsplikten mv. retter seg mot flybesetningsmedlemmer og kan derfor ikke anvendes overfor sertifisert personell i flysikringstjenesten. For flygeledere samt AFIS- og HFIS-fullmektiger gjelder imidlertid langt på vei tilsvarende regler, men disse følger av luftfartsloven § 7-4 og forskrifter gitt med hjemmel i denne bestemmelsen.

5.2.1.3 Andre personellkategorier

For annet personell enn de som er omhandlet i de to foregående punktene finnes det ingen spesielle regler i luftfartsloven om pliktmessig avhold, promillegrense og liknende. For teknisk personell (flyteknikere, flymekanikere o.a.) gjelder imidlertid en mer generelt utformet straffebestemmelse i § 14-6 for den som viser "uforsvarlig forhold" i tjenesten. Tilsvarende kan sertifikater tilbakekalles.

Straffebestemmelsen i § 14-6 omfatter også personell som viser uforsvarlig forhold i forbindelse med utrusting, lasting eller annen klargjøring av luftfartøy. For denne gruppen personell finnes det ikke bestemmelser om sertifikater eller liknende i luftfartsloven. Derfor er det heller ikke noe å tilbakekalle.

5.2.1.4 Kontroll med at promilleregler mv. blir overholdt

Luftfartslovens eneste regel om kontroll med at promilleregler mv. overholdes er § 6-11 tredje ledd:

"Når det er grunn til å tro at noen har overtrådt bestemmelsene i første eller annet ledd [om promillegrense og pliktmessig avhold], kan politiet fremstille ham til undersøkelse av lege, som kan ta blodprøve. Vedkommende departement gir nærmere regler om slik legeundersøkelse og alt som står i samband med det."

Denne kontrollregelen gjelder overfor flybesetningsmedlemmer, og overfor personell innen flysikringstjenesten (jf. punkt 5.2.1.2). Bestemmelsen gjelder kun *blodprøvetaking*. Verken § 6-11 eller andre bestemmelser i luftfartsloven gir (klar) hjemmel til å benytte andre kontrolltiltak som *alkotest* (blåseprøve som gir en foreløpig indikasjon) eller *utåndingsprøve*.

For å benytte det ene kontrolltiltaket man har – blodprøve – er det videre en forutsetning at det foreligger *mistanke* om overtredelse av pliktavholdsreglene mv. Det finnes i dag ikke hjemler for

å benytte blodprøve hvis slik mistanke ikke foreligger.

På disse punktene skiller luftfartsloven seg fra annen sammenlignbar lovgivning. For eksempel heter det i jernbaneloven (lov 11. juni 1993 nr. 100) § 3c:

"§ 3c (Alkotest, utåndingsprøve, blodprøve)

Politiet kan ta alkotest (foreløpig blåseprøve) av en person

1. som det er grunn til å tro har overtrådt bestemmelsene i §§ 3 a og 3 b,
2. som med eller uten egen skyld er innblandet i en jernbaneulykke eller jernbanehendelse, eller
3. når det blir krevd som ledd i kontroll av jernbanedriften.

Dersom resultatet av alkotesten eller andre forhold gir grunn til å tro at bestemmelsene i §§ 3 a eller 3 b er overtrådt, kan politiet fremstille personen for utåndingsprøve, blodprøve og klinisk undersøkelse for å søke å fastslå påvirkningen. Slik fremstilling skal i alminnelighet finne sted for den som nekter å medvirke til alkotest.

Utåndingsprøve tas av politiet. Blodprøve kan tas av lege, sykepleier eller bioingeniør. Klinisk legeundersøkelse foretas når det er mistanke om påvirkning av andre midler enn alkohol eller andre særlige grunner taler for det"

Tilsvarende regler finnes i vegtrafikkloven (lov 18. juni 1965 nr. 4) §§ 22, 22a og 22b og i sjøloven kapittel 6A. Innenfor veg-, sjø- og jernbanesektoren har politiet med andre ord hjemmel til å kreve alkotest som ledd i kontrollvirksomhet innenfor vedkommende sektor, uten at det er mistanke om overtredelse av de underliggende bestemmelsene om pliktmessig avhold. Sjøloven kapittel 6A ble innført ved lov 25. juni 2004 nr. 52. De tilsvarende reglene for jernbane ble vedtatt ved lov 5. mai 2006 nr. 13. For vegtrafikklovens vedkommende ble de aktuelle reglene vedtatt ved lov 10. april 1988 nr. 8, og ved lov 25. juni 2004 nr. 52. Endringene var i tråd med generelle føringer for lovstruktur (NOU 1992:32 fra Lovstrukturutvalget) som blant annet innebar at regler om avholdsplikt skulle tas inn i de lover som ellers gjelder for vedkommende virksomhet.

Luftfartsloven er tilpasset disse strukturforingene, men innholdsmessig er det som nevnt flere ulikheter med beslektet lovgivning. Disse fremstår et stykke på vei som tilfeldige.

5.2.2 Andre lands rett

5.2.2.1 Danmark

Den danske luftfartsloven § 50 stk. 1 setter forbud mot å tjenestegjøre i påvirket tilstand. Videre har politiet hjemmel i luftfartsloven § 50 stk. 7 til å ta utåndingsprøve av enhver person som gjør eller forsøker å gjøre tjeneste på et luftfartøy. Tilsvarende regler gjelder i stor grad for flygeledere, flymekanikere o.a. Det er ikke nødvendig at det foreligger mistanke om overtredelse av reglene om pliktmessig avhold for å ta slik prøve.

5.2.2.2 Sverige

Den nye svenske luftfarteloven kapittel 5 § 10 viderefører forbudet mot at flybesetningsmedlemmer tjenestegjør under påvirkning av alkohol eller "andra medel". Gjennom en ren henvisningsbestemmelse i kapittel 6 § 20 gjelder regelen for flybesetningsmedlemmer tilsvarende for flygeledere og flyteknikere. I tillegg har Regjeringen fullmakt til å gi bestemmelsen anvendelse for annet bakkepersonell som innehar stillinger som er av betydning for flysikkerheten – typisk personell som klargjør fly.

Den nye svenske loven innebærer at det er foretatt en del skjerpelser i reglene om reaksjoner ved brudd på de forbudene som er nevnt ovenfor. Den som manøvrerer et fly eller utfører andre oppgaver ombord på et fly som er av vesentlig betydning for flysikkerheten med minst 0,2 promille alkohol i blodet eller minst 1,10 milligram per liter i utåndingsluften dømmes for *flygffylleri* til bøter eller fengsel i opp til seks måneder. Det samme gjelder for den som bryter forbudet i kapittel 6 § 20. På tilsvarende sett dømmes man til *grovt flygffylleri* dersom man på tilsvarende vis utøver tjeneste med minst 1,0 promille alkohol i blodet eller 0,50 milligram per liter i utåndingsluften. Strafferammen er da fengsel i inntil to år.

Svensk rett gjør det også mulig å ta utåndingsprøve og blodprøve selv om det ikke foreligger mistanke om lovbrudd.

5.2.3 Høringsforslaget

Høringsforslaget tok sikte på å harmonisere luftfartslovens regler om alkoholpåvirkning, pliktmessig avhold, kontrolltiltak mv. med de tilsvarende reglene i vegtrafikkloven, jernbaneloven og sjøloven. Det krever både innholdsmessige og strukturelle endringer.

5.2.3.1 Krav om mistanke ved alkotest

I høringsnotatet foreslo departementet at politiet skal kunne ta alkotest (foreløpig blåseprøve) av en person *selv om det ikke foreligger mistanke* om alkoholpåvirkning mv. Videre ble det foreslått at dersom resultatet av alkotesten gir grunn til å tro at grensen for tillatt alkoholkonsentrasjon er overtrådt, så kan politiet fremstille vedkommende for utåndingsprøve og eventuelt blodprøve. Blodprøve skal kunne tas av lege, bioingeniør eller sykepleier.

Forslaget ble begrunnet med sikkerhetsmessig hensyn, og åpner for stikkprøvekontroller som ledd i den ordinære kontrollvirksomheten. Det ble presisert at alkotesten må tas av *politiet*. Høringsforslaget åpner ikke for at personale fra Luftfartstilsynet skal kunne kreve å ta slike tester. Luftfartstilsynet må i stedet anmode om at politiet utfører testen. En slik anmodning vil politiet stå fritt til å vurdere ut i fra egne hensyn og prioriteringer.

Innholdsmessig er høringsforslaget i hovedtrekk samsvarende med tilsvarende regler i vegtrafikkloven, jernbaneloven og sjøloven.

5.2.3.2 Personkretsen

I dag er flybesetningsmedlemmer og personer i flysikringstjenesten omfattet av forbudet i luftfartsloven § 6-11, jf. § 7-4a. For personell som arbeider med konstruksjon eller teknisk vedlikehold av luftfartøy finnes det i dag ingen regel i luftfartsloven som uttrykkelig omhandler påvirkning av alkohol, pliktmessig avhold, osv.

Ved revisjonen av sjøloven i 2004 og jernbaneloven i 2005 var det et tema hvordan man bør avgrense kretsen av de personene som skal være underlagt pliktavholdsreglene. Promille- og avholdsreglene har som formål å fremme sikkerheten i transportsektoren. Sjøfart, jernbane og luftfart har til felles at sikkerhetsnivået ikke bare avhenger av den som fører, eller er mannskap om bord på, det aktuelle transportmidlet. Alle tre transportgrener er i tillegg avhengig av et "omkringliggende system" for å kunne fungere. Dette gjelder typisk teknisk vedlikehold av infrastruktur (skinnegang, signalanlegg, navigasjonsinstallasjoner, samband, landingsplass), utførelse av trafikkstyringsfunksjoner (kontrollsentraler, trafikklederkontor, etc.). Det ligger i dagen at svikt i disse funksjonen vil kunne reduserer sikkerheten dramatisk.

Med dette utgangspunktet avgrenses reglene om alkoholpåvirkning mv. i sjøloven til å gjelde den

som fører eller forsøker å føre skip, samt "... den som utfører eller forsøker å utføre tjeneste som er av vesentlig betydning for sikkerheten til sjøs, herunder som los..." (sjøloven § 143).

Den tilsvarende avgrensingen i jernbaneloven omfatter den som fører eller forsøker å føre rulende materiell, og "... den som utfører eller forsøker å utføre oppgaver knyttet til sikkerheten ved jernbane ..." (jernbaneloven § 3 a). Av § 3 a siste ledd fremgår at departementet kan gi forskrifter "om hvem som omfattes av denne bestemmelsen".

Både ut i fra lovteksten og forarbeidene kan det synes som jernbaneloven har et noe videre anvendelsesområde enn sjøloven.

Med utgangspunkt i sikkerhetshensynet foreslo departementet at det gis regler i luftfartsloven om avholdsplikt mv. for en større krets av personell enn tilfellet er i dag. Departementet la også en viss vekt på at det bør være bedre samsvar mellom virkeområdene for avholdsreglene mv. i de fire transportlovene. Grunnvilkåret er hele tiden at den aktuelle personellkategorien utfører arbeid som er av betydning for sikkerheten.

5.2.3.3 Beskrivelsen av hva som er straffbart (gjerningsbeskrivelsen)

I luftfartsloven § 6-11 (plassert i kapittelet VI om "Fartøysjefen og tjenesten om bord") heter det innledningsvis:

"Ingen må gjøre tjeneste om bord når han er påvirket av alkohol (ikke edru) eller annet berusende eller bedøvende middel..."

Den relevante straffebestemmelsen i luftfartsloven er § 14-12, som lyder:

" 14-12. Overtredelse av § 6-11

Den som gjør eller forsøker å gjøre tjeneste om bord i strid med bestemmelsene i § 6-11 første ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år. Har noen gjort tjeneste påvirket av alkohol (ikke edru) eller annet berusende eller bedøvende middel eller har han overtrådt bestemmelsene i § 6-11 annet ledd, anvendes fengselstraff, om ikke særdeles formildende omstendigheter er til stede."

Straffebestemmelsen omfatter med andre ord forsøk, men dette omfattes ikke av ordlyden i den underliggende bestemmelsen i § 6-11.

Departementet finner det uryddig at rettsstridsbeskrivelse i § 6-11 er forskjellig fra gjerningsbeskrivelsen § 14-12. Både systematikk og

ordvalg i den gjeldende loven fra 1993 er en videreføring fra den tidligere gjeldende luftfartsloven fra 1960. Departementet kan likevel ikke se noen saklig grunn til å utelate forsøk fra ordlyden i § 6-11, og foreslår derfor å endre ordlyden i denne bestemmelsen slik at også *forsøk* omfattes. En slik endring vil samtidig innebære at lovsystematikken i luftfartsloven blir den samme som i vegtrafikkloven (§ 22 første ledd), jernbaneloven (§ 3a første ledd) og sjøloven (§ 143 første ledd).

Etter ordlyden i gjeldene § 6-11 (jf. § 14-12) er det ikke straffbart i seg selv å nyte alkohol *i tjenestetiden* (uavhengig av hvilken rusgrad dette måtte medføre). Derimot er det straffbart å nyte alkohol de siste åtte timene *før tjenestetiden*. Det er lite konsekvent å strafflegge inntak av alkohol før tjenestetiden, mens man lar det være straffritt å nyte alkohol mv. i tjenestetiden (hvor dette inntaket ikke fører til at man blir påvirket i lovens forstand). Departementets forslag til ny § 6-12 første ledd, sammenholdt med § 14-12, gjør det klart at det under enhver omstendighet er straffbart å nyte alkohol mv. *i tjenestetiden*, uavhengig av hvilken rusgrad dette fører til.

Endelig er det nytt at alkoholkonsentrasjon på mer enn 0,1 milligram per liter utåndet luft kan utløse straff. Tilsvarende grenser finnes for utåndingsprøve i vegtrafikkloven og i sjøloven – det vil si de øvrige lovene som retter seg mot yrkestransport.

De tilsvarende grensene for påvirkning av andre stoffer omhandles i punkt 5.3.

5.2.3.4 Lovstruktur

Gjeldende § 6-11 inneholder flere typer "ruspåvirkningsregler". I en og samme paragraf er det en generell regel som forbyr tjenestegjøring i påvirket tilstand, en eksakt promillegrense for alkoholkonsentrasjon i blodet, en regel om pliktmessig avhold før tjenesten begynner, en regel om pliktmessig avhold etter at tjenesten er avsluttet, og en bestemmelse om utføring av blodprøvetaking. Allerede i dag er innholdet vanskelig tilgjengelig, og tilgjengeligheten vil bli ytterligere svekket dersom de nye reguleringsbehovene som er omhandlet ovenfor skal løses i den samme paragrafen.

For å lette oversikten og tilgjengeligheten foreslo departementet i høringsnotatet å dele innholdet i bestemmelsen på flere paragrafer etter mønster av sjøloven kapittel 6A og jernbaneloven kapittel 1A.

Foreslaget innebar at gjeldene § 6-11 beholdes som en hovedbestemmelse der det generelle forbudet mot tjenestegjøring i påvirket tilstand beholdes. I samme bestemmelse reguleres også grenseverdiene for alkoholkonsentrasjon: I blodet maks 0,2 promille (som i dag), og i utåndingsluft maksimalt 0,1 milligram alkohol per liter utåndet luft. Sistnevnte bestemmelse er ny i luftfartsloven, i motsetning til i sjøloven, jernbaneloven og vegtrafikkloven.

I en ny § 6-12 foreslås det å innta reglene om pliktmessig avhold 8 timer før tjenesten og 6 timer etter tjenesten. Dette innebærer ingen endring av rettsstilstanden.

I en ny § 6-13 inntas regler om kontrolltiltak, herunder blant annet den nye regelen om alko-test.

Nåværende § 6-12 om anvendelse av kapitlets bestemmelser på utenlandske luftfartøy, blir ny § 6-14.

Straff er den alvorligste form for sanksjon det offentlige kan benytte overfor borgerne. Departementet så det derfor som prinsipielt viktig at straffebudet i størst mulig grad inntas i formell lov, og i minst mulig grad henvises til forskrifter. I sjøloven og jernbaneloven følger forpliktelsene direkte av lov.

I dag er det bare reglene om flybesetningsmedlemmer som fullt ut fremgår av luftfartsloven. For personell i flysikringstjenesten sier loven selv (§ 7-4a) kun at det kan gis forskrift om slike krav. I forskrift er det så bestemt at § 6-11 og § 14-12 skal gjelde også for personell i flysikringstjenesten. For øvrig personell er det ikke gitt straffesanksjonerte regler som går eksplisitt på tjenestegjøring i påvirket tilstand, pliktmessig avhold, etc.

Luftfartsloven har en slik inndeling at det er vanskelig å samle nye lovbestemmelser som omfatter alle personellkategorier i ett kapittel. Loven har nemlig ikke et generelt kapittel som omfatter "luftfartspersonale" i vid forstand. Kapittel IV omfatter personale som arbeider med flytekniske forhold, kapittel V omhandler personale som arbeider om bord i flyene, og kapittel VII omhandler personale som arbeider på lufthavner og i flysikringstjenesten.

Et alternativ kunne være å plassere reglene i luftfartslovens kapittel XIII "Forskjellige bestemmelser". Departementet valgte likevel ikke å anbefale en slik løsning fordi den vil bryte med brukernes forventning om at de kan finne alt de trenger i "sitt kapittel".

Løsningen i høringsnotatet var å foreslå en ordning der § 6-11, § 6-12 og § 6-13 blir lovens materielle hovedbestemmelser om bruk av rus-

midler. Disse retter seg etter sitt eget innhold til flybesetningsmedlemmer, og knyttes i sin tur til straffebestemmelsen i § 14-12. Andre personellkategorier knyttes så opp mot disse bestemmelsene gjennom henvisningsbestemmelser i de øvrige kapitlene der de er regulert. Slik sikres klar hjemmel i lov.

Med dette utgangspunktet foreslo departementet at det skal følge direkte av luftfartsloven at flysikringspersonale *er underlagt* (ikke bare kan underlegges) de samme ruspåvirkningsreglene som flybesetningsmedlemmer. I tillegg ble det foreslått at personell ansatt i *bakketjenesten* på lufthavner skal være underlagt de samme reglene.

For begge de to kategoriene del ble det presisert at forbudet bare gjelder de personene som utfører tjeneste av betydning for sikkerheten. Departementet fant det ikke hensiktsmessig å ta inn en detaljert opplisting av hvilke personer som utfører oppgaver av betydning for sikkerheten. I stedet ble det foreslått at en nøyaktig grensdragning skal kunne foretas i forskrift.

Endelig foreslo departementet at *teknisk personale* (som typisk driver med vedlikehold av flymaterieell) skal være underlagt de samme avholdsreglene. Dette ble foreslått tatt inn i en ny § 4-11. Det detaljerte grensdragningen av personkretsen skulle også her kunne bestemmes i forskrift.

5.2.4 Høringsinstansenes syn

Landsorganisasjonen i Norge uttrykker generell støtte til lovforslagene i høringsnotatet, herunder bestemmelsene om misbruk av rusmidler.

Norsk Flytekniker Organisasjon har kommentert høringsutkastet på en måte som gjør det litt vanskelig å skille mellom merknadene til vandelsbestemmelsene (kapittel 4) og merknadene til den delen av forslaget som drøftes her. Vi har valgt å gjengi dem her:

"Man kan ikke akseptere at ansatte kommer påvirket av rusmidler på jobb i vår bransje. Så når det gjelder det med pliktmessig avhold, eventuelt tester for rusmidler, følger vi forslaget til lovtekst. Men ved førstegangsbrudd på reglene bør det føre til umiddelbar oppfølging der det må vises til bedring for å få mulighet til å fortsette i luftfarten. At sertifikatene blir midlertidig inndratt for en periode kan man ikke sette seg i mot. Med tanke på Akan i Norge (rusforebygging) ser man at folk kan få private problemer som ikke gjør utslag på jobben før etter lang tid. Det vil være å straffe vedkommende dobbelt om man mister sine sertifikater

utgitt av luftfartsmyndighetene eller adgang til jobben (adgangskort) ved en trafikkforseelse der alkohol er innblandet for eksempel. Det bør heller føre til en streng oppfølging av vedkommende i bedriften der det settes fokus på rus og arbeid. Vises det ikke til noen bedring kan/bør det gis beskjed om at man ikke kan fortsette i luftfarten ved senere hendelser for eksempel.

At ansatte innen luftfarten må regne med strengere regler regner vi med at alle er innforstått med, men det er viktig at reglene ikke fører til at den enkelte eller kolleger ikke tør si i fra om hva de observerer eller tror skjer, av frykt for at man selv eller kolleger kan bli straffet. Vi er avhengig av at alle vil fortelle sin versjon av en luftfartshendelse/-ulykke uten at man skal føle frykt for straffefølgelse.”

Norsk flygelederforening legger til grunn at alko-test foretatt av politiet i medhold av utkastet til § 6-13 første ledd forutsetter at flygeledere fritas fra operativ tjeneste under selve testingen. Politiet bør med andre ord ikke kunne foreta testing i kontrollrom eller i kontrolltårn hvor det ytes flysikkerhetstjenester.

Avinor AS slutter seg til samtlige forslag til endringer i reglene om ruspåvirkning.

NHO Luftfart

”ser det som positivt at et hull i lovgivningen dekkes slik at det nå blir krav til pliktmessig avhold også under tjeneste og ikke bare før og etter. Vi støtter at det kan tas stikkprøvekontroll av ansatte innen luftfart, og slik sett at luftfarten blir underlagt tilsvarende regelverk som øvrig transport på dette området. Det forhold at svensk luftfartslovgivning revideres tilsvarende [det som nå er svensk rett var forslag da høringen ble gjennomført], og at dansk luftfartslov allerede har disse bestemmelsene, tilsier at den norske luftfartsloven bør ha tilsvarende bestemmelser. NHO Luftfart er imidlertid opptatt av at politiet ivaretar tilstrekkelig hensyn til personvern for den ansatte under stikkprøvekontroll. Det er også viktig at tid og sted for stikkprøvekontroll velges slik at det ikke går utover trafikale forhold, for eksempel at fly og helikoptre må holdes igjen og/eller midlertidig tømmes for passasjerer. Dette kan i verste fall bidra til at flyet må få nytt avreisepunkt med de praktiske og økonomiske problemer dette innebærer både for passasjerer og flyselskap. Bransjen ønsker her å samarbeide med politimyndigheten slik at vi kan få til gode

løsninger som ivaretar alle parter. Videre er vi enige i at dette ikke bare skal gjelde besetningsmedlemmer, men også ”det omkringliggende system” som luftfarten, som øvrig transport, er avhengig av for å fungere på en trygg måte. Vi støtter videre at det innføres konkrete grenseverdier for alkoholkonsentrasjon som for øvrige transportyrker.... NHO Luftfart støtter at det ikke foreslås endringer i § 4-12 hva gjelder strafferammen og hovedføringen om fengsel for brudd på 6-timersregelen.”

Norsk Flygerforbund (NF) anfører at de i utgangspunktet ikke er for at det innføres adgang til å teste for alkoholpåvirkning uten at det foreligger mistanke om det. De hevder at de hendelsene man har hatt med påvirkede besetningsmedlemmer skyldes rapporter fra kolleger, sikkerhetspersonell og andre yrkesgrupper som kommer i kontakt med flybesetningsmedlemmer. De mener derfor at testing er feil bruk av ressurser. Dersom det likevel innføres hjemmel for slik testing, mener NF at det må stilles krav til hvordan testingen skal foretas. I den sammenheng vises NF til at det i de land der slik testing foretas gjerne gjøres ved de respektive operatørenes crew-sentre, eller andre skjermede områder. Det er ikke akseptabelt at tilfeldig testing av flygebesetningsmedlemmene foretas i passasjerenes påsyn. Videre mener NF at det etter en positiv utåndingsprøve må tas blodprøve. Måleutstyr basert på utånding har flere svakheter, og det finnes en rekke tilfeller hvor slikt utstyr har gitt feilaktige resultater. Det er ikke akseptabelt at en eventuell straffereaksjon vil være basert på resultatet av en utåndingsprøve.

5.2.5 Departementets vurdering

Departementet noterer seg at det bare er Norsk Flygerforbund som har som prinsippalt standpunkt at de er mot testing uten at det foreligger mistanke om bruk av rusmidler. Som begrunnelse blir det vist til ressursbruken. Departementet er selvsagt enig i at bruken av ressurser er et viktig argument, men det kan ikke være avgjørende. I stedet bør det være viktig for hvordan hjemlene brukes. Risikobildet i luftfarten krever at alle ansatte som utøver sikkerhetsrelevante oppgaver har full yteevne, både kognitivt og motorisk. Bruk av rusmidler er ikke forenlig med slike krav. Det er et uakseptabelt paradoks av testmulighetene i dag er bedre for andre transportgrener.

Departementet er enig med de høringsinstansene som mener at det bør stilles krav til hvordan testing av rus foregår. Slike krav bør fastsettes i

forskrift som lovforslaget hjemler. Det er ikke ønskelig å foregripe det fullstendige innholdet i slike prosedyreregler før saken er utredet på svarlig vis. På generelt grunnlag må det likevel være riktig å kreve at testingen skal være så lite inngripende som mulig. I dette ligger det at økonomisk tap for det aktuelle foretaket, og negative konsekvenser for passasjerene, må begrenses til et minimum. Testing i påsyn av passasjerer er ikke akseptabelt, både av hensyn til passasjerene og til besetningen selv. Departementet legger til grunn at de argumentene som er nevnt tillegges vekt i arbeidet med utfyllende regler.

Eventuelle tekniske svakheter ved testutstyr basert på utånding må selvsagt tillegges vekt. Så lenge det er tvil om en teknologi gir pålitelige resultater, vil beviskravene i strafferetten gjøre at et utslag ved en test basert på utånding må suppleres med blodprøve. Men fordi teknologien er i stadig utvikling er det ikke riktig å oppstille et generelt krav om supplerende blodprøve. Prosedyrene vil måtte avhenge av teknologien til enhver tid.

Norsk Flytekniker Organisasjon (NFO) tar opp spørsmål som delvis er vurdert og besvart av departementet i punkt 4.5. Flyteknikere skal typisk inneha et personlig sertifikat i medhold av forskrift 24. mai 2005 nr. 462 - gjerne kalt vedlikeholdsforskriften. I følge punkt 66.B.500 nr. 7 i vedlegget til den forordningen denne forskriften gjennomfører *skal* Luftfartstilsynet suspendere, begrense eller tilbakekalle et sertifikat dersom det er på det rene at innehaveren har utført sikkerhetskritisk arbeid når vedkommende har vært påvirket av alkohol eller andre rusmidler.

De rutinene NFO omtaler er mer naturlig å knytte til den enkelte flytekniske organisasjons interne sikkerhetsrutiner og den rollen den enkelte ansatte har i henhold til disse. Her er ikke reglene like detaljerte, og det vil kunne være rom for å fange opp ansatte som har et alkoholproblem. Departementet slutter seg til anførselen om at det er viktig for sikkerhetsarbeidet at de ansatte i luftfartsforetak ikke er redde for å bli straffet som følge av at de rapporterer om luftfartshendelser. Det vises til de hensynene som ligger under reglene i luftfartelloven § 12-28 og § 12-31. I dette arbeidet er det avgjørende at det skapes en kultur preget av tillit innad i det enkelte foretak.

Etter dette har departementet ikke funnet grunn til å endre lovforslaget på grunn av høringsuttalelser.

Departementet har selv bestemt seg for å opprettholde § 7-4a som en *hjemmels*bestemmelse slik som i dag. Det innebærer at ansatte i flysikrings-tjenesten og ansatte i bakketjenesten på lufthav-

ner mv. bare er underlagt samme forbud mot bruk av rusmidler som flygende personale dersom det er bestemt i forskrift. På samme måte bør den nye § 4-11, som er en tilsvarende bestemmelse for såkalt teknisk personale i luftfarten (byggingen og vedlikehold av utstyr), være en forskriftshjemmel. Begrunnelsen er at arbeidsoppgavene på disse områdene er innbyrdes så vidt forskjellige at en presis regeltekst vil få et større omfang enn det som hører naturlig hjemme i selve loven.

Forsvarsdepartementet har gjort oppmerksom på at luftfartsloven § 17-6 (i den militære delen av loven) viser til luftfartsloven § 6-11. Når den sistnevnte bestemmelsen deles i tre paragrafer (§§ 6-11 til 6-13) kan det stilles spørsmålsteget ved om § 17-6 skal tas på ordet eller tolkes som en henvisning til alle de tre bestemmelsene. Departementet har vært noe i tvil om håndhevelsesbestemmelsene i § 6-13 passer på håndhevelse overfor militært personell. Forsvarsdepartementet har imidlertid opplyst at politiet håndhever de aktuelle bestemmelsene overfor militært personell allerede i dag, og at det ikke er noen grunn til å endre på denne ordningen. Etter dette legger Samferdselsdepartementet til grunn at § 6-13 bør gjelde også ved håndhevelse overfor militært personell.

5.3 Påvirkning av andre rusmidler enn alkohol

5.3.1 Bakgrunn – rapport om forslag til endringer i vegtrafikkloven

I mai 2007 nedsatte Samferdselsdepartementet og Justis- og politidepartementet en arbeidsgruppe som skulle ha til oppgave å utrede mulige endringer i vegtrafikklovens regler om kjøring under påvirkning av andre rusmidler enn alkohol. Arbeidsgruppen avga sin tapport *Kjøring under påvirkning av andre rusmidler enn alkohol* i mars 2009 (heretter kalt rapporten). Departementet sendte rapporten på høring i mars 2009, og i høringsbrevet ble endringsforslagene fra arbeidsgruppen listet opp slik:

1. Endring av vegtrafikkloven § 22 for å innføre lave og lovbestemte grenser for når en uansett skal regnes påvirket av ulike narkotiske stoffer. Arbeidsgruppen omtaler forslaget som basert på "*nulltoleranseprinsippet med minstegrense*". Med minstegrense mener gruppen at de lave lovbestemte grensene skal settes ved et nivå som gjør at en er sikker på at forbudet bare rammer konsentrasjoner av stoffer i blodet som gjør at det er en

mulighet for at evnen til å føre motorvogn er nedsatt. Fra denne hovedregelen foreslo arbeidsgruppen å gjøre unntak for de som har inntatt stoff i medhold av foreskrevet resept. For denne gruppen ble det ikke foreslått noen endring. I stedet ble det foreslått at de som bruker medisin i henhold til resept skal vurderes individuelt.

2. Endring av vegtrafikkloven § 31 andre og tredje ledd for å innføre særlige straffeutmålingsregler for kjøring under påvirkning av andre rusmidler enn alkohol.
3. Endring av vegtrafikkloven § 22a for å innføre lovhjemmel for bruk av hurtigstest ved trafikkkontroll for å gjøre det mulig å avdekke mulig bruk av andre rusmidler enn alkohol. Tilrådingen fra arbeidsgruppen gikk ut på at en også skal kunne gjennomføre slike kontroller uten at det foreligger mistanke om regelbrudd (stikkprøvekontroll).
4. Presiserende endring av vegtrafikkloven § 43 første ledd, slik at politiet, når det er skjellig grunn til å tro at det foreligger misbruk av alkohol eller andre rusmidler, kan pålegge vedkommende å gjennomgå legeundersøkelse for å opplyse saken.
5. Innføring av obligatorisk krav om legeattest/legeundersøkelse for personer som søker om å få førerkortet tilbake etter å ha mistet det som følge av straff for ruspåvirket kjøring eller ved administrativt tilbakekall på grunn av ikke tilfredsstillende "edruelighet".
6. Et *flertall* i arbeidsgruppen foreslo endringer i vegtrafikkloven § 33 nr. 1 som innebærer at de med førerkort på prøve som blir straffet for ruspåvirket kjøring som tilsvarende 0,5 i alkoholpromille eller lavere – uavhengig av om påvirkningen skyldes alkohol eller annen rus – som hovedreglen skal tape førerretten for en kortere periode. Et *mindretall* gikk inn for at en slik regel skal gjelde for alle førere, ikke bare de som har førerrett på prøve.

Høringen ble avsluttet sommeren 2009, og høringsuttalelsene var i all hovedsak positive. Samferdselsdepartementet fremmet høsten 2010 Prop 9 L (2010-2011) for Stortinget. Innholdet i proposisjonen er i all hovedsak sammenfallende med forslagene i arbeidsgruppens rapport. I desember 2010 vedtok Stortinget endringsloven med samme innhold som i proposisjonen. Senere har det også blitt foretatt noen mindre endringer og rettelser i de aktuelle lovbestemmelsene ved Stortingets behandling av Prop. 144 L (2010 – 2011).

5.3.2 Bakgrunn – andre lands rett

Den nye *svenske* luftfartsloven innebærer at det ikke er tillatt å ha noe narkotisk stoff i blodet under eller etter tjenestegjøring (nulltoleranse). Dette gjelder likevel ikke dersom stoffet er inntatt i overensstemmelse med gyldig resept. Loven har ikke særlige utmålingsregler for bruk av narkotika. Det finnes en egen lov (1999:216) som tillater at det foretas øyeundersøkelse når det foreligger mistanke om bruk av narkotiske stoffer.

Den *danske* luftfartsloven forbyr at noen gjør eller forsøker å gjøre tjeneste om bord på luftfartøy når vedkommende på grunn av "påvirkning af oppstemmende eller bedøvende midler eller af lignende årsager befinder seg i en sådan tilstand, at han er ude af stand til at gøre tjeneste på et luftfartøj på fuldt betryggende måde". Loven inneholder med andre ord ikke en absolutt legalgrense.

5.3.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet tok departementet utgangspunkt i at luftfartsloven §§ 6-11 og 7-4a allerede i dag omfatter andre berusende midler enn alkohol – typisk legemidler og andre narkotiske stoffer. Rettspolitisk er det ingen tvil om at slike stoffer i utgangspunktet bør behandles like strengt som alkohol. Siden reglene i luftfartsloven er rettet mot yrkesutøvere i en risikoutsatt næring, kan man hevde at den rettspolitiske begrunnelsen som anføres i relasjon til vegtrafikksektoren (der de fleste ikke er yrkesutøvere) gjør seg gjeldende med minst like stor vekt. Departementet mente derfor at det er nødvendig å vurdere om det er behov for endringer av den typen som nå er vedtatt i vegtrafikkloven.

Departementet la til grunn at de rusfaglige og generelle rettspolitiske vurderingene som fremgår av Prop 9 L (2010-2011) er dekkende også for bruk av rusmidler i luftfarten med mindre noe annet sies uttrykkelig.

Overskriften til luftfartsloven §§ 6-11 og 7-4a – "Misbruk av legemidler m.v." – viser at lovgiver allerede har vært seg bevisst betydningen av disse problemstillingene. Når luftfartsloven likevel ikke inneholder, eller hjemler, eksakte grenser for hva som regnes som forbudt påvirkning av andre berusende midler enn alkohol, så skyldes det først og fremst at det til nå har vært faglig krevende eller umulig å fastsette eksakte grenser for hvilke mengder av et stoff man må være påvirket av for at evnen til å utøve yrke skal være nedsatt like mye som en gitt mengde alkohol. Det er den medisinskfaglige utviklingen, og utviklingen av

måleapparat, som gjør dette mulig for enkelte stoffer.

Endringen i vegtrafikkloven innebærer at personer som har større konsentrasjon i blodet av annet berusende middel enn alkohol enn fastsatt i forskrift, eller en mengde slikt middel i kroppen som kan føre til så stor konsentrasjon av slikt middel i blodet, *regnes som påvirket*. Rapporten omtaler dette som legalgrense basert på nulltoleranseprinsippet med minstegrense.

Fordi antallet berusende stoffer er stort, og økende, og fordi kunnskapen om hvor nedsatt den kognitive evnen til personer som har stoffet i kroppen stadig øker, er det ikke praktisk mulig å oppdatere en lovtekst i tråd med utviklingen. I stedet innebærer de nye reglene i vegtrafikkloven at legalgrensen for det enkelte stoffet fastsetter i en forskrift som er langt enklere å oppdatere.

I høringsnotatet antydet departementet at den samme lovgivningsteknikken bør kunne anvendes også i luftfartsloven for så vidt gjelder kravene til hvilken påvirkning som skal være straffbar. Så lenge man mener at de medisinsk-faglige og rettspolitiske hensynene er de samme både for vegtrafikksektoren og luftfarten kan det også være hensiktsmessig å fastsette en felles forskrift som er hjemlet i begge de to sektorlovene (eventuelt også i jernbaneloven og sjøloven dersom det senere skulle bli aktuelt å føye liknende regler til disse).

I punkt 5.2 har departementet foreslått at politiet skal kunne foreta alkotest (foreløpig blåseprøve) selv om det ikke foreligger mistanke om overtredelse av rusforbundet. De vedtatte endringene i vegtrafikkloven innebærer at det skal kunne tas en liknende *foreløpig test* i form av en spyttprøve som analyseres på stedet - et såkalt "narkometer". Dette måleinstrumentet vil også kunne benyttes ved eventuelle rutinekontroller i luftfarten. I høringsutkastet var det tatt inn en liknende regel i luftfarteloven § 6-13 første ledd.

Høringsutkastet gjorde det klart at den typen foreløpig test som er nevnt i foregående avnitt ikke må forveksles med de spyttprøver som tas som grunnlag for en mer grundig analyse som nevnt i høringsforslaget § 6-13 annet og tredje ledd.

Endringene i vegtrafikkloven gjelder ikke bare hva som skal være forbudt (legalgrensen basert på nulltoleranseprinsippet), men også de administrative reaksjonene som skal kunne følge av at reglene brytes. Luftfartsloven har en særlig regel om tilbakekall av sertifikat dersom en person er ilagt straff for å ha gjort tjeneste påvirket av alkohol eller "annet rus- eller bedøvelsesmiddel", som det heter i gjeldene § 5-6 annet ledd. I høringsno-

tat ble det pekt på at denne bestemmelsen omhandler noen av de samme problemstillingene som vegtrafikkloven § 33, jf. forslag nr. 6 gjengitt i punkt 5.3.1. Med hjemmel i vegtrafikkloven § 33 har Justis- og politidepartementet fastsatt utfyllende forskrift om hva slags reaksjoner som bør ilegges ved ulike konsentrasjoner alkohol i blodet (tapsforskriften).

Samferdselsdepartementet anførte i høringsnotatet at de vurderingene som er gjort i tilknytning til vegtrafikkloven og tapsforskriften ikke har noen direkte overføringsverdi til luftfartsloven. Vegtrafikklovgivningen skiller mellom lavpåvirkning og mer alvorlig påvirkning, men et slikt skille finnes ikke i luftfartsloven § 5-6. Når noen først er dømt for å ha gjort tjeneste om bord påvirket av alkohol, så *skal* sertifikatet alltid tilbakekalles for minst ett år.

Selv om det ble foreslått å innføre legalgrenser for påvirkning av andre rusmidler enn alkohol også på luftfartsområdet, mente departementet at det ikke er grunn til å endre på dette prinsippet i § 5-6. Derimot ble det foreslått en liten endring av ordlyden for å sikre at den stemmer bedre overens med ordlyden i den foreslåtte § 6-11 og ordlyden i vegtrafikkloven.

5.3.4 Høringsinstansens syn

Ingen høringsinstanser har uttalt seg *særskilt* om de delene av lovforslaget som er behandlet her i punkt 5.3 atskilt fra de problemstillingene som er omhandlet i punkt 5.2. De høringsuttalelsene som er gjengitt i punkt 5.2.4 har derfor relevans også i relasjon til reglene om bruk av andre rusmidler enn alkohol. For eksempel det at stikkprøvekontroller må foretas på en måte som ikke påfører de reisende og ansatte i luftfarten unødige ulemper.

5.3.5 Departementets vurdering

Det følger av det som er sagt i punkt 5.3.4 at departementets vurdering i punkt 5.2.5 gjelder tilsvarende for de forslagene som behandles her i punkt 5.3.

Høringsforslaget innebar, i tråd med vegtrafikkloven § 22 tredje ledd siste punktum, at en person som regnes som beruset etter de grenseverdiene som er fastsatt i utfyllende forskrift likevel ikke skal regnes som beruset dersom overskridelsen av grenseverdien skyldes legemidler inntatt i tråd med gyldig resept. Departementet har kommet til at denne løsningen ikke er den beste for piloter og kabinpersonale. Denne persongruppen har nemlig personlige sertifikater utstedt i med-

hold av luftfartsloven §§ 5-3 og 5-4. I forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene er det fastsatt medisinske vilkår for å kunne få og opprettholde slike sertifikater. Herunder er det gjort klart at bruk av medisiner som sannsynligvis vil kunne påvirke flysikkerheten ikke er forenlig med utøvelsen av de rettighetene sertifikatet gir. Departementet legger etter dette til grunn at bruk av den typen medisiner som det vil fastsettes grenseverdier for i utfyllende forskrift i praksis ikke vil være forenlig med de vilkår som er knyttet til det aktuelle sertifikatet. Men for sikkerhet skyld, foreslås det likevel at det i påvirkningsbestemmelsen gjøres klart at bruk av medisiner i overensstemmelse med krav knyttet til sertifikater som er gitt i medhold av luftfartslovens kapittel V ikke skal regnes som påvirkning.

5.4 Straffenivå m.v.

5.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Vegtrafikkloven inneholder relativt detaljerte regler om hvilken straff ulike grader av ruspåvirkning normalt skal føre til. For alkoholpåvirkning er graderingen redusert noe ved den siste lovendringen som er omtalt avslutningsvis i punkt 5.3.1. På den annen side har reglene om hvilke reaksjoner som skal benyttes ved brudd på forbudet mot bruk av andre rusmidler enn alkohol blitt mer detaljerte.

I høringsnotatet ga departementet uttrykk for at det vanskelig kan se at et liknende detaljert regelsett egner seg i luftfartsloven. Vegtrafikkloven er en lov om masseovertredelser, og behovet for standardisering er derfor langt større enn det er i luftfartsloven. Forbudsreglene i luftfartsloven retter seg, i likhet med de tilsvarende reglene i jernbaneloven og sjøloven, i hovedsak mot yrkesutøvere.

Luftfartsloven § 14-12 lyder:

”Den som gjør eller forsøker å gjøre tjeneste om bord i strid med bestemmelsen i § 6-11 første ledd, straffes med bøter eller fengsel i inntil 2 år. Har noen gjort tjeneste påvirket av alkohol (ikke edru) eller annet berusende eller bedøvende middel eller har han overtrådt bestemmelsene i § 6-11 annet ledd, anvendes fengselsstraff, om ikke særdeles formildende omstendigheter er til stede.”

Departementet sa i høringsnotatet at forslaget om å innføre hjemmel for legalgrenser (se punkt 5.3.1) for hva som er forbudte mengder i blodet av andre berusende eller bedøvende midler enn alkohol (hva som er straffbart) ikke tilsier andre strafferammer enn de som i dag følger av luftfartsloven § 14-12. Derimot må selvsagt henvisningene i bestemmelsen endres fordi de bestemmelsene den viser til er foreslått endret av andre grunner som er forklart i punkt 5.2.3.4.

5.4.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har uttalt seg særskilt om straffenivået.

5.4.3 Departementets vurdering

Det er ingen høringsuttalelser å vurdere. Departementet kan heller ikke se at det på annen måte har fremkommet argumenter som tilsier at straffebestemmelsene bør endres annet enn rent lovteknisk. Etter dette fremmer departementet forslag for Stortinget som er sammenfallende med høringsforslaget.

5.5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslagene her i kapittel 5 kan ikke sees å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Dersom man skal benyttes seg av muligheten til å foreta rutinemessige kontroller (stikkprøvekontroller) av eventuelle brudd på avholdsreglene, vil det kunne kreve enkelte ressurser fra politiet. På samme måte vil oppfølgende prøvetaking og analyser av innsamlede prøver kunne kreve noe ressurser hos Folkehelseinstituttet. I forbindelse med at de nye hjemlene i vegtrafikkloven skulle tas i bruk har det blitt foretatt investeringer i nytt analyseutstyr som skal brukes av Folkehelseinstituttet. Det antas at dette utstyret bør kunne brukes også til analyse av prøver tatt innenfor luftfarten. Den generelle vurderingen er derfor at ressursbruken vil være en helt annen, og langt mer beskjeden enn tilfellet er innenfor vegsektoren.

6 Endret definisjon av luftfartsulykke

6.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Luftfartsulykke er definert i luftfartsloven § 12-3 første ledd. Samtidig er det forutsatt at det kan gis utfyllende forskrifter om hva som regnes som en luftfartsulykke. Dette er gjort ved forskrift 8. desember 2006 nr. 1393 om varslings- og rapporteringsplikt i forbindelse med luftfartsulykker m.v., og om lagring, utveksling og utlevering av rapporterte opplysninger.

Av forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) – særlig punkt 5.2) fremgår det at definisjonen er ment å gjenspeile definisjonen av luftfartsulykke i Chicago-konvensjonens vedlegg 13. Denne bestemmelsen ble endret høsten 2010, og formålet var å fange opp ulykker med *ubemannede fly (droner)*. Etter endringen lyder innledningen til bestemmelsen slik (endringene i kursiv):

”An occurrence associated with the operation of an aircraft which, *in the case of a manned aircraft*, takes place between the time any person boards the aircraft with the intention of flight until such time as all persons have disembarked, *or in the case of an unmanned aircraft*, takes place between the time the aircraft is ready to move with the purpose of flight until such time as it comes to rest at the end of the flight and the primary propulsion system is shut down, in which: ...”

6.2 Forslaget i høringsnotatet

Norge er folkerettslig forpliktet til å legge den nye definisjonen til grunn for sin praktisering av reglene i vedlegg 13, altså ved anvendelsen av reglene i luftfartsloven kapittel XII. Den gjeldende definisjonen i luftfartsloven § 12-3 første ledd strider direkte mot den nye definisjonen fordi den forutsetter at ulykker bare kan skje med bemannede luftfartøy. Det er derfor ikke tvilsomt at loven må endres for at Norge skal kunne innfri sine folkerettslige forpliktelser. Departementet har antydning overfor ICAO at det vil ta om lag halvannet år å endre lovteksten, regnet fra høsten 2010.

Saken viser at en relativt liten endring i et vedlegg til Chicago-konvensjonen gjør det nødvendig å endre luftfartsloven. Man kan spørre seg om den regelteknikken som er valgt er hensiktsmessig. Teknisk sett er det mulig å skyte hele ulykkesdefinisjonen ut i forskrift, for å gjøre det enklere å foreta endringer. Trolig er ikke definisjonen av ulykke isolert sett av særlig stor politisk betydning. Det kunne tilsi at hele definisjonen plasseres i forskrift.

Den nåværende regelteknikken er et kompromiss mellom dette hensynet (store deler av den samlede definisjonen finnes allerede bare i forskrift), og behovet for å sikre en klar lovforankring av sentrale lovforpliktelser. For eksempel er det slik at plikten til å varsle offentlige myndigheter om en luftfartsulykke gjelder for alle, og følger direkte av luftfartsloven § 12-4. Dersom det ikke er mulig å sette seg inn i hva en luftfartsulykke er ved å lese luftfartsloven mente departementet i høringsnotatet at regelverket vil fremstå som inkonsistent, og kanskje også i strid med det generelle prinsippet om at plikter skal lovforankres.

Departementet konkluderte derfor med at de sentrale delene av ulykkesdefinisjonen fremdeles bør fremgå av loven. Det ble foreslått å legge definisjonen tett opp mot den siterte definisjonen i vedlegg 13, men at teksten forsøkes gjort noe lettere tilgjengelig i tråd med norsk lovgivningstradisjon. Følgende ny § 12-3 første ledd ble foreslått:

”Med luftfartsulykke menes en uønsket begivenhet som inntreffer i forbindelse med bruken av et luftfartøy, og;

- a) som ved en bemannet flygning finner sted i tidsrommet fra en person går om bord i fartøyet med flygning som formål til alle har forlatt fartøyet, eller
- b) som ved en ubemannet flygning finner sted i tidsrommet fra luftfartøyet er klar til å bli satt i bevegelse med det formål å ta av, og til det stanser opp etter landing og det viktigste fremdriftssystemet er slått av, og

som medfører at noen dør eller blir alvorlig skadet, eller fartøyet blir påført betydelig skade.”

Innledningen til definisjonen av ulykke i vedlegg 13 er sammenfallende med innledningen til definisjonen av ulykke i den nye EU-forordningen om undersøkelse av luftfartsulykker og luftfartshendelser. Se forordning (EU) nr. 996/2010 artikkel 2 nr. 1 første avsnitt. Forordningen er EØS-relevant, og krever derfor også at luftfartsloven endres.

6.3 Høringsinstansens syn

NHO Luftfart støtter forslaget om å harmonisere luftfartslovens definisjon av luftfartsulykke med

den nye definisjonen i vedlegg 13 til Chicago-konvensjonen. Det samme gjør også Avinor AS. Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg om denne delen av høringsforslaget.

6.4 Departementets vurdering

Departementet noterer seg at høringsinstansene er enig i høringsforslaget. Det har heller ikke på annen måte fremkommet argumenter som skulle tilsi en annen løsning enn i høringsforslaget. Det endelige forslaget som legges frem for stortinget er derfor sammenfallende med høringsforslaget, med én liten lovteknisk justering.

7 Informasjon om passasjerrettigheter mv.

7.1 Bakgrunn

EU-kommisjonen er i ferd med å vurdere behovet for revisjon av reglene om passasjerrettigheter. Ett av de tiltakene som vurderes er å styrke passasjerenes vern ved konkurs i flyselskaper. Et av de minst kontroversielle tiltakene, og derfor et av de tiltakene det er mest sannsynlig at vil bli foreslått, er en plikt for alle billettselgere til å informere kjøperne om muligheten for å forsikre seg mot økonomisk tap som følge av konkurs i flyselskaper. Det kan dreie seg om utgifter til å kjøpe en annen (mer kostbar) billett enn den som ikke lenger kan benyttes, eller bare å få erstattet verdien av denne billetten.

Uansett hva EU velger å gjøre, mener departementet det er grunn til å skaffe seg en generell hjemmel som gjør det mulig for norske myndigheter å pålegge billettselgere plikt til å gi informasjon som en potensiell passasjer kan trenge for å gjøre seg opp en kvalifisert mening om et billett-kjøp. En slik hjemmel finnes ikke i dag.

Luftfartsloven § 10-42 hjemler gjennomføring av EØS-bestemmelser, men den nye hjemmelen bør ikke være avhengig av at EU først har gitt regler om slik informasjonsplikt. Forgjengeren til luftfartsloven § 8-10 ble i 1992 vedtatt for å kunne fange opp det som den gang var ventede EØS-forpliktelser. Paragrafens første ledd er i dag delvis overflødig ved siden av luftfartsloven § 10-42 og "generalfullmakten" i § 16-1.

7.2 Høringsforslaget

Departementet mente det er naturlig å samle bestemmelsene som omhandler passasjerrettighetene i luftfartsloven kapittel X. Siden bestemmelsene i §§ 10-42 og 10-43 er forbeholdt rettigheter som bygger på EØS-avtalen mente departementet at det kan være naturlig å plassere bestemmelsen foran disse bestemmelsene, men samtidig i underkapittel F som har den generelle overskriften "Andre bestemmelser" (om befordring).

Høringsforslaget gikk ut på å føye til en ny § 10-41a.

Bestemmelsen tok sikte på å videreføre realitetsinnholdet i § 8-10 første ledd, samtidig som regelen om informasjonsplikt ble føyd til. Samtidig ble innholdet i gjeldene § 8-10 annet ledd foreslått tatt inn i § 8-8 som nytt tredje ledd. Samlet sett innebærer dette at § 8-10 kan oppheves.

Luftfartsloven § 14-23 hjemler straff for brudd på § 8-10. Ved i stedet å vise til det foreslåtte tredje leddet i § 8-8 videreføres realiteten i dagens lov.

I kapittel 3 er det foreslått å la brudd på forskrifter gitt i medhold av § 10-41a inngå i listen over de bestemmelsene det skal være adgang til å sanksjonere med overtredelsesgebyr. Se utkastet til § 13 a-5 og merknadene til denne bestemmelsen.

7.3 Høringsinstansens syn

Avinor AS har sluttet seg til departementets forslag.

NHO Luftfart har gått mot forslaget til ny bestemmelse om informasjonsplikt. Begrunnelsen ser ut til å være at NHO Luftfart er mot nye regler om vern av passasjerene ved konkurs, og at det er vanskelig å se behov for en slik bestemmelse til andre formål.

Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg om denne delen av høringsforslaget.

7.4 Departementets vurdering

Departementet ser at fremstillingen i høringsnotatet, i større grad enn nødvendig, ble knyttet til mulige fremtidige bestemmelser om vern av flypassasjerer ved konkurs i flyselskaper. Meningen er selvsagt ikke å foregripe realitetsdiskusjonen om slike bestemmelser, men kun å bruke den som et eksempel på mulige informasjonsbehov passasjerene har.

Departementets begrunnelse for forslaget er at luftfartsloven trenger en *helt generell* bestemmelse som gjør det mulig å pålegge selgere av flybilletter å gi informasjon til potensielle reisende om forhold de bør kjenne til for å kunne gjøre seg

opp en kvalifisert oppfatning av hva de selv er tjent med. Et stykke på veg kan man utlede slike krav av markedsføringsloven. I tillegg finnes det spesialbestemmelser i flere forskrifter gitt i medhold av luftfartsloven som alle gjennomfører forordninger tatt inn i EØS-avtalen. Disse har hjemmel i luftfartsloven § 10-42 om passasjerrettigheter som følger av EØS-avtalen.

Uten en slik generell hjemmel er luftfartsloven ikke tilstrekkelig robust. Det er umulig å forutse nøyaktig hvilke informasjonsbehov som kan oppstå, men departementet mener luftfartsloven er klart mangelfull dersom den bare gjør det mulig å fastsette informasjonskrav som har sin bakgrunn i internasjonale regler.

Etter dette opprettholder departementet lovteksten fra høringsnotatet i det endelige lovfremlegget.

7.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer dels en omdanning av innholdet i dagens § 8-10, og dels at departementet gis fullmakt til å gi forskrift om informasjon til mulige kjøpere av flybilletter. Lovforslaget vil derfor ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser i seg selv. Eventuelle konsekvenser vil alltid komme som en følge av at bestemmelsen benyttes til å vedta nye forskrifter. Konsekvensene av disse må selvsagt utredes og behandles i tråd med forvaltningslovens og Utredningsinstruksens krav.

8 Straff

8.1 Bakgrunn

Luftfartsloven kapittel XIV inneholder bestemmelser om straff for overtredelse av mange av de øvrige bestemmelsene i loven, samt for overtredelse av forskrifter gitt i medhold av loven.

De senere årene har luftfartsloven blitt endret ved flere anledninger. Ved enkelte av disse har det blitt oversett at endringene får konsekvenser for utformingen av straffebestemmelsene i kapittel XIV. Departementet har derfor foretatt en gjennomgang av samtlige bestemmelser i luftfartsloven som det er henvist til i kapittel XIV. På grunnlag av denne gjennomgangen tar forslaget sikte på å rette opp de feil og ufullkommenheter som har oppstått som følge av tidligere lovendringer.

8.2 Forslaget i høringsnotatet

8.2.1 Luftfartsloven § 14-1, jf. § 2-2

Bestemmelsen lyder:

”§ 14-1. Overtredelse av § 2-2

Dersom eieren eller brukeren av et luftfartøy som ikke er norsk og heller ikke har fremmed nasjonalitet som nevnt i § 2-2 første ledd nr. 2, uten særskilt tillatelse bruker fartøyet til luftfart innenfor norsk område eller overskrider vilkårene for en gitt tillatelse, straffes han med bøter eller med fengsel i inntil 1 år”.

Luftfartsloven § 2-2 første ledd hadde frem til 1. juli 2001 følgende ordlyd:

”Luftfart innenfor norsk område kan bare foretas med fartøy som har:

1. norsk nasjonalitet, eller
2. nasjonalitet i fremmed stat som har sluttet overenskomst med Norge om rett til slik fart, eller
3. særskilt tillatelse av luftfartsmyndigheten.”

Med ”overenskomst ... om rett til slik fart” i første ledd nr. 2 menes ordinære bi- eller multilaterale luftfartsavtaler om trafikkrettigheter mv. mellom

Norge og andre stater. Unntaket i nr. 3 refererer til individuelle tillatelser basert på søknader i det enkelte tilfellet.

Ved endringslov av 4. mai 2001 (i kraft 1. juli 2001) ble § 2-2 første ledd nr. 1 endret til å lyde:

”1. norsk nasjonalitet, hvis ikke annet følger av reglene i denne lov, jf. særlig § 16-1, eller ...”

Øvrige deler av § 2-2 forble uendret.

Endringen i 2001 med henvisning til (blant annet) § 16-1 tok primært sikte på å sikre likebehandling av luftfartøy med norsk nasjonalitet og luftfartøy med nasjonalitet i andre stater tilsatt EØS-avtalen. Ved lovendringen i 2001 ble imidlertid straffebestemmelsen i § 14-1 stående uendret. Strengt tatt innebærer ordlyden i § 14-1 at det er straffbart å operere i Norge med ikke-norsk luftfartøy som hører hjemme i en EØS-stat. Det er klart at det ikke har vært lovgivers intensjon. Samme problematikk oppstår også i relasjon til luftfartsloven § 16-2 om gjennomføring av EFTA-konvensjonen, og § 16-3 om ECAA-avtalen (European Common Aviation Area).

Etter dette foreslo departementet å endre luftfartsloven for å gjøre det klart at det ikke er straffbart å operere i Norge med ikke-norske luftfartøyer som Norge er forpliktet til å likebehandle med norske luftfartøyer.

Lovteknisk kan en slik klargjøring skje ved endring av § 14-1, eller ved endring av § 2-2, eller ved å endre begge bestemmelser. For å oppnå ønsket grad av klarhet og samtidig gjøre de to bestemmelsene mest mulig tilgjengelige, valgte departementet å foreslå en endring av begge bestemmelser.

De forhold som strafflegges etter forslaget er sammenfallende med forhold som lovgiver må antas å ha ønsket å gjøre straffbare allerede etter de gjeldende reglene. Straffens størrelse ble heller ikke foreslått endret.

8.2.2 Luftfartsloven § 14-12

Behovet for endring i denne bestemmelsen er behandlet i punkt 5.2.3.4.

8.2.3 Luftfartsloven § 14-23 tredje ledd

Bestemmelsen lyder:

”Den som overtrer forskrift gitt med hjemmel i § 8-10, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder.”

Fordi § 8-10 foreslås opphevet, og delvis erstattet med et nytt tredje ledd i § 8-8, foreslås det at § 14-23 tredje ledd endres slik at det i stedet viser til § 8-8 tredje ledd.

8.2.4 Luftfartsloven kapittel XII, jf. kapittel XIV**8.2.4.1 Bakgrunn**

Ved endringslov av 3. juni 2005 nr. 35 ble luftfartslovens tidligere kapittel XII erstattet med et nytt kapittel XII. Både det tidligere og det nye kapittel XII omhandler varsling, rapportering og undersøkelse av luftfartsulykker og luftfartshendelser m.m. Ved denne lovendringen ble det ved en inkurie oversett at det måtte foretas endringer i enkelte bestemmelser i luftfartsloven kapittel XIV (om straff) som viser til bestemmelser i det tidligere kapittel XII. Forslaget i høringsnotatet innebar nødvendige korrigeringer i kapittel XIV, uten at det er tilsiktet realitetsendringer.

8.2.4.2 Luftfartsloven § 14-25 første ledd

Bestemmelsen lyder:

”Den som hindrer utføring av besiktigelse, tilsyn eller annen undersøkelse etter denne lov eller forskrift gitt med hjemmel i den, eller som unnlater å yte hjelp ved slik undersøkelse når det kreves med hjemmel i loven eller forskriften, straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder. Det samme gjelder den som i strid med reglene i § 12-7 fjerner eller rører luftfartstøy, vrakrester eller annet etter en luftfartsulykke.”

Den opphevede § 12-7 om fjerning av vrakrester mv. finner man igjen i den nå gjeldende § 12-14. I Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) som lå til grunn for endringsloven fra 2005, heter det på side 85 om den nye § 12-14:

”Paragrafen tilsvarer i hovedsak luftfartsloven § 12-7. De endringene som er foretatt er av språklig karakter.”

Etter dette ble det foreslått å endre henvisningen i § 14-25 første ledd til en henvisning til § 12-14.

8.2.4.3 Luftfartsloven § 14-26

Bestemmelsen lyder:

”§ 14-26. *Overtredelse av pålegg om medvirkning i ettersøknings- eller redningstiltak m.v.*

Dersom noen som er pålagt å medvirke ved ettersøknings- eller redningstiltak etter forskrift gitt med hjemmel i § 12-1, unnlater å møte frem til tjeneste eller på annen måte overtrer sin plikt, straffes han med bøter.”

Den opphevede § 12-1 finner man igjen i den nå gjeldende § 12-6. I Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) heter det på side 83:

”Utkastet til §§ 12-6 og ... er ordrette videreføring av gjeldene lovs §§ 12-1 og ...”.

Etter dette ble det foreslått å endre henvisningen i § 14-26 til § 12-1 til en henvisning til § 12-6.

8.2.4.4 Luftfartsloven § 14-34

Bestemmelsen lyder:

”§ 14-43. Foreldelse

Dersom det foretas undersøkelse etter § 12-4, foreldes adgangen til å reise straffesak tidligst etter 5 år.”

Den opphevede § 12-4 hadde innholdsmessig to hovedelementer: For det første forutsatte bestemmelsen etablering av en egen undersøkelsesmyndighet. For det andre fastslo bestemmelsen at undersøkelsesmyndigheten (i nærmere bestemte tilfeller) hadde plikt til å foreta undersøkelse.

Etter lovendringen i 2005 er forutsetningen om en undersøkelsesmyndighet primært forankret i den nå gjeldende § 12-1 første ledd. Selve plikten til å foreta undersøkelse er forankret i gjeldende § 12-12. Derfor ble det foreslått å endre henvisningen i § 14-34 til en henvisning til § 12-12.

8.3 Høringsinstansenes syn

Avinor AS har sluttet seg til departementets forslag i høringsnotatet. Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg om denne delen av forslaget.

8.4 Departementets vurdering

Departementet noterer seg at ingen høringsinstanser har hatt innvendinger til denne delen av høringsforslaget. Det har heller ikke på annen måte fremkommet argumenter som skulle tilsi en annen løsning enn i høringsforslaget. Det endelige forslaget som legges frem for stortinget er derfor sammenfallende med høringsforslaget.

8.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

9 Prosedyre for behandling av forslag til plan om luftfartshindringer

9.1 Forslaget i høringsnotatet

Da den nye plan- og bygningsloven 27. juni 2008 nr. 71 ble vedtatt ble det ved en feiltagelse ikke foretatt endringer i henvisningsbestemmelsen i luftfartsloven § 7-13 som regulerer utlegging, og kunngjøring om utlegging, av forslag til plan om luftfartshindringer. Bestemmelsen viser derfor feilaktig, fremdeles til den nå opphevede prosedyrebestemmelsen i den gamle plan- og bygningsloven § 27-1.

Formålet med høringsforslaget var i hovedsak å foreta en nødvendig teknisk justering av en gal henvisning, ikke å endre det materielle innholdet i prosedyrereglene. Siden systematikken i de parallelle prosedyrereglene i plan- og bygningsloven har blitt endret noe (se blant annet samspillet mellom den nye lovens §§ 5-2 og 12-10), må det også utøves et visst skjønn ved utformingen av henvisningsbestemmelsen i luftfartsloven.

Siden luftfartsloven § 7-13 handler om utlegging og kunngjøring av utlegging ble det foreslått å vise til den nye plan- og bygningsloven § 5-2 annet og tredje ledd. Kravet om at det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog er formelt sett nytt, men er så vidt skjønnsmessig formulert at det neppe innebærer vesentlige nye plikter.

9.2 Høringsinstansenes syn

Avinor AS viser til at høringsforslaget bare har betydning for hvilken prosedyre som skal følges ved utarbeiding av plan for luftfartshindringer, og har derfor ingen kommentarer til dette. Derimot inneholder høringsuttalelsen fra *Avinor* en relativt omfattende drøftelse av behovet for å endre andre sider av luftfartslovens bestemmelser om luftfartshindringer. De oppleves som usystematiske og materielt sett mangelfulle. Selskapet mener enkelt sagt at en plan etter luftfartsloven kapittel VII er et bedre egnet styringsverktøy (i alle fall sett fra luftfartens side) enn en reguleringsplan (områdeplan) etter plan- og bygningsloven.

NHO Luftfart støtter høringsforslaget.

Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg om denne delen av høringsforslaget.

9.3 Departementets vurdering

Departementet noterer seg at ingen instanser har vært mot høringsforslaget, og har derfor videreført dette i det endelige lovforslaget.

De tilleggsproblemstillingene *Avinor AS* tar opp er viktige, og derfor mener departementet at de trenger en grundigere utredning enn den vi er i stand til å foreta innenfor det tidsperspektivet en har for denne proposisjonen. Departementet vil i stedet drøfte spørsmålet med *Avinor* for å ta stilling til hvordan en skal gå videre.

10 Gjennomføring av regler om erstatningsansvar for ytere av flysikringstjenester i avtalen om etablering av en nordeuropeisk luftromsblokk (NEFAB)

10.1 Bakgrunn

Norge, Finland, Estland og Latvia har fremforhandlet en avtale om etablering av en såkalt nord-europeisk funksjonell luftromsblokk (NEFAB – North European Functional Airspace Block). En funksjonell luftromsblokk er en del av luftrommet der deltakerlandene er enige å samarbeide om organiseringen og bruken av luftrommet uavhengig av landegrensene, og der hvor ytelse av *flysikringstjenester* på tvers av landegrensene er et sentralt tema. Dette er tjenester som typisk ytes av Avinor AS og av Meteorologisk institutt i Norge i dag.

Forpliktelsen til å inngå en slik avtale følger av regelverket om et felles europeisk luftrom (Single European Sky – SES). Det vil bli utarbeidet en egen samtykkeproposisjon om tilslutningen til avtalen som sådan. Denne vil etter planen bli fremmet i annet kvartal 2012. Ratifikasjon skal etter planen skje høsten 2012.

Avtalen ventes å bli undertegnet våren 2012, men avtaleteksten ble fremforhandlet i desember 2011. Artikkel 27 i denne teksten lyder slik i engelsk versjon:

”Article 27: Liability

27.1 The Contracting State in whose territory or area under the responsibility the loss or damage occurred may bring an action against another Contracting State for any compensation paid or costs incurred as a result of loss or damage caused by the negligence of the other Contracting State.

27.2 Air navigation service providers providing services within NEFAB shall be liable only for the loss or damage caused by its/their negligence or that of its/their staff or agents. No direct claim shall be brought against the air navigation service providers’ staff or agents when fulfilling their duties.

27.3 The Contracting State in whose territory or area under their responsibility the loss or damage occurred may bring an action against the air navigation service provider to recover any compensation or cost incurred as a result of loss or damage caused by the negligence of the air navigation service providers or that of its/their staff or agents.

27.4 Where through acts or omission the Contracting State contribute to the loss or damage, the air navigation service providers may bring an action to recover compensation paid or cost incurred pursuant to paragraph 2 of this Article proportionate to the Contracting States’ contribution to the loss or damage.

27.5 All actions concerning liability of the air navigation service providers under this Article shall be brought in the courts of the Contracting State in whose territory and area under their responsibility the loss or damage occurred and subject to the law of that Contracting State.

27.6 Each Contracting State shall notify the Depositary of the measures taken to apply this Article.”

Denne bestemmelsen skiller seg fra det øvrige innholdet i avtalen ved at den ikke bare retter seg til medlemsstatene selv, men også private parter. Disse private partene er foretak som yter flysikringstjenester og personer som utfører arbeid for disse. Dersom bestemmelsen skal gi rettigheter og plikter til foretak og personer som yter slike tjenester i Norge må bestemmelsen først gjennomføres i intern rett. Norge er forpliktet til å gjøre dette overfor de øvrige partene til avtalen, og plikter etter artikkel 27.6 å notifikere den rettsakten som gjennomfører bestemmelsen til depositarstaten slik at partene kan føre gjensidig kontroll med hverandres gjennomføring.

10.2 Kort om bestemmelsens innhold

Bakgrunnen for bestemmelsen er blant annet den alvorlige kollisjonsulykken ved byen Überlingen i det sørlige Tyskland i 2002. Et sentralt spørsmål etter denne ulykken var hvilke regler som gjelder når tjenester ytes på tvers av landegrenser. Blant annet basert på erfaringer fra rettsoppgjørene etter ulykken har den mellomstatlige organisasjonen Eurocontrol utarbeidet et sett av modellbestemmelser om erstatningsansvar som har blitt brukt som utgangspunkt for bestemmelsen.

Artikkel 27.1 gjelder kun forholdet mellom deltakerstatene, og trenger ingen internrettslig gjennomføring. Artikkel 27.2 til 27.5 gjelder som nevnt forholdet til personer og foretak, og krever interne gjennomføringsbestemmelser.

Dersom norsk rett allerede hadde hatt nøyaktig det samme innholdet som artikkel 27 i NEFAB-avtalen ville et eget gjennomføringsinstrument ha vært overflødig. Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning slår fast at arbeidsgivere som hovedregel svarer "for skade som vol-des forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren,...".

Avtalebestemmelsen likner en del på dette ved at den slår fast at ansvar bare oppstår når skyld (culpa) kan påvises. Den krever eller tillater med andre ord ikke at ansvar skal inntre på andre og mer objektive grunnlag der det legges større vekt på risikofordeling.

I tillegg skal avtalebestemmelsen utelukke at de enkeltpersonene (typisk ansatte) som utfører arbeid for tjenesteyteren blir personlig ansvarlige. Dette var et av hovedspørsmålene etter den nevnte Überlingen-ulykken.

Departementet har ikke funnet grunn til å forsøke å kartlegge i detalj hvorvidt, og i så fall i hvilken grad, det etter norsk rett finnes ulovfestede rettsregler om erstatningsansvar for annet enn uaktsomme forhold for de foretakene bestemmelsen omfatter. Det samme gjelder direkte krav mot enkeltpersoner i slike foretak. Norge vil uansett være folkerettslig forpliktet til å gjennomføre bestemmelsen.

Selv om den forventede økede betydningen av grensekryssende tjenesteytelse i luftromsblokker er en sentral årsak til at bestemmelsen er tatt med i avtalen, retter den seg etter sin egen ordlyd mot alle som yter tjenester av den arten som er omfattet av avtalen. Den skiller med andre ord ikke mellom tjenester som ytes av foretak som selv hører hjemme i det landet der skaden oppstår, og foretak som hører hjemme i andre stater (grensekryss-

sende tjenesteytelse). Selv om det kan diskuteres om Norge er forpliktet til å la bestemmelsen gjelde også for foretak som hører hjemme i Norge, og som forårsaker skade her i landet, mener departementet det er lite naturlig å skille på denne måten. Etter det departementet er kjent med vil de øvrige partene til avtalen la bestemmelsen gjelde som sådan (inkorporasjon), og da er det naturlig å tolke den slik at den også gjelder når skade forårsakes i det aktuelle foretakets hjemland. I den grad bestemmelsen innebærer et mindre omfattende ansvar enn den nasjonale bakgrunnsretten vil det å ikke la bestemmelsen gjelde for norske foretak som forårsaker skade i Norge (typisk Avinor) kunne innebære en konkurranseulempa for disse.

10.3 Involvering av berørte

Avinor har deltatt i forhandlingene om NEFAB-avtalen, og er derfor innforstått med innholdet i avtalen.

10.4 Gjennomføringsmåten – regeltekniske spørsmål

Samferdselsdepartementet er ikke kjent med at det er tatt inn liknende bestemmelser i andre lover. Behovet for å sikre en ensartet regelteknikk har derfor ikke vært relevant.

Departementet mener det er naturlig å plassere bestemmelsen i luftfartsloven. Denne loven har i dag bare bestemmelser om erstatningsansvar for transportører, jf. bestemmelsene som gjennomfører Montreal-konvensjonen av 1999 i lovens kapittel X.

Avtalens artikkel 27 gjelder flysikringstjenester. Dette er tjenester som er regulert i luftfartslovens kapittel VII – særlig § 7-4. Paragrafen gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om hvilke krav som skal gjelde for slike foretak. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det gitt forskrifter som stiller krav til sikkerhet, økonomisk soliditet, mv. for at slike tjenesteytere skal bli *sertifisert* og dermed få rett til å yte den typen tjenester de er sertifisert for i EØS. I tillegg er dette regelverket brukt som grunnlag for å *utpeke* tjenesteytere til å yte nærmere definerte tjenester i en bestemt del av luftrommet. Dersom en utenlandsk tjenesteyter yter tjenester i det norske luftrommet vil den norske stat alltid ha godkjent dette enten gjennom en direkte utpeking av vedkommende

eller ved at vedkommende er godkjent som underleverandør for det norske foretaket som er utpekt.

Dersom den aktuelle gjennomføringsbestemmelsen bare skal omfatte de problemstillingene som er omfattet av NEFAB-avtalen artikkel 27 er det trolig mest naturlig å plassere bestemmelsen i luftfartsloven kapittel VII. Alternativt kunne man tenke seg en mer generell hjemmelsbestemmelse som også åpner for gjennomføring av andre typer konvensjonsbestemmelser som trenger internrettslig gjennomføring. Slik kan man unngå å endre loven neste gang behovet oppstår.

Departementet velger å ikke anbefale den sistnevnte løsningen. Dersom man ser for seg en relativt generell forskriftshjemmel til å gjennomføre folkerettslige forpliktelser vil det være vanskelig å vite hvordan den skal avgrenses. Som en konsekvens av dette vil Stortinget ikke få de opplysningene det bør ha som lovgiver. Selv om man avgrenser bestemmelsen til å gjelde erstatningsrettslige spørsmål vil det lett kunne oppstå uklarhet om forholdet mellom en slik bestemmelse og de særskilte erstatningsbestemmelsene i lovens kapittel X.

I stedet anbefaler departementet en mellomting ved å føye en forskriftshjemmel til kapittel VII som favner noe videre enn ordlyden i NEFAB-avtalens artikkel 27. Med en slik tilnærming sikres en noe mer robust lovgivning som er i stand til å fange opp endringer i NEFAB-avtalen eller nye bestemmelser om samme problemstilling i andre fremtidige luftfartsavtaler. Hjemmelen bør likevel være avgrenset til gjennomføring av bestemmelser som gjelder erstatningsrettslige problemstillinger, og den bør være avgrenset til ytelse av den typen tjenester som er omfattet av lovens § 7-4 (flysikringstjenester). Myndigheten bør i utgangspunktet legges til Kongen.

For å sikre at Norge innfrir sine folkerettslige forpliktelser foreslås det å presisere at forskrifter gitt i medhold av den foreslåtte bestemmelsen går foran andre norske rettsregler om erstatningsansvar. Departementet mener dette er klargjørende, og i tillegg politisk akseptabelt så lenge regelen er skarpt avgrenset til et meget begrenset område av erstatningsretten.

11 Gjennomføring av regel om innhenting av visse typer bevis i forordning (EF) nr. 996/2010 om undersøkelse av og forebygging av ulykker og hendelser innenfor sivil luftfart

11.1 Bakgrunnen for forslaget

Forordning (EU) nr. 996/2010 av 20. oktober 2010 om undersøkelse og forebygging av ulykker og hendelser innen sivil luftfart har følgende bestemmelse i artikkel 11 nr. 2:

”Uavhengig av kravet om fortrolighet som følger av EU-rettsakter eller av nasjonal lovgivning, har undersøkelseslederen rett til:

....

- d) å be om og bidra til en fullstendig obduksjon av de omkomne og til å få umiddelbar adgang til resultatene av slike undersøkelser eller til tester av prøver som er tatt.
- e) å be om legeundersøkelse av alle personer involvert i flyets operasjon eller å be om at det utføres tester på prøver som er tatt av slike personer, og ha umiddelbar tilgang til resultatet av slike undersøkelser eller tester.”

Luftfartsloven § 12-12 lyder i dag:

”Undersøkelsesmyndigheten har rett til å benytte privat grunn og kan kreve å få undersøke og ta i besittelse fartøy, vrakrester, dokumenter og andre ting i den utstrekning den trenger det for å kunne utøve sitt verv. Herunder skal undersøkelsesmyndigheten gis tilgang til resultater fra undersøkelser av personer som har vært involvert i ulykken eller hendelsen, og obduksjon av dødsofre. Den kan påby legeundersøkelse etter reglene i § 6-11

tredje ledd. Om nødvendig kan undersøkelsesmyndigheten kreve hjelp av politiet.”

Ordene ”undersøkelsesmyndigheten” og ”undersøkelseslederen” kan for praktiske formål regnes som sammenfallende.

11.2 Departementets og sakkyndiges vurdering

Departementet legger til grunn at undersøkelsesmyndighetens retten til *selv å kreve* visse former for undersøkelser (særlig obduksjon) er noe klare uttrykt i forordningen (EU) nr. 996/2010 artikkel 11 nr. 2 enn det er i luftfartsloven § 12-12. Likevel er det ikke grunn til å tro at det er tilsiktet annet enn helt marginale praktiske forskjeller. Siden obduksjoner er av spesiell karakter bør de ha klar hjemmel i lov.

Departementet har avholdt møter med Statens havarikommisjon for transport og Luftfartstilsynet. Ingen av dem har etterlyst nye hjemler, og årsaken er at undersøkelsesmyndigheten ikke kan se at forordningens bestemmelser tilsier at det foretas vesentlige endringer i den praksisen som allerede føres i dag.

Departementet mener uansett at prinsippet om klar lovhjemmel tilsier at loven justeres noe for å fange opp ordlyden i de siterte forordningsbestemmelsene. Samtidig foreslås det å opprettholde bestemmelsen om at undersøkelsesmyndigheten kan kreve bistand fra politiet.

12 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 2-2

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 8.2.1. § 2-2 første ledd nr. 1 ble endret i 2001. Det ble da oversett at dette burde ha ført til en endring også av den korresponderende straffebestemmelsen i § 14-1. Konsekvensen av at § 14-1 ble stående uendret er at ordlyden, sammenholdt med ordlyden i gjeldene § 2-2, gir inntrykk av at det er straffbart å bruke et luftfartøy i Norge som er registrert i et annet EU/EØS-land (med mindre man har fått særskilt tillatelse etter § 2-2 første ledd nr. 3). Problemet oppsto fordi man ved lovendringen i 2001 lot den frie adgangen til å bruke EU/EØS-registrerte luftfartøyer i Norge bli forankret til § 2-2 første ledd nr. 1, mens § 14-1 knytter straffriheten til § 2-2 første ledd nr. 2.

De foreslåtte endringene i § 2-2 og § 14-1 klargjør det som hele tiden har vært lovgivers intensjon - at det selvsagt er tillatt og rettmessig å bruke ikke-norske EU/EØS-registrerte luftfartøyer i Norge på lik linje med norske luftfartøyer. Det er med andre ord ikke tilsiktet noen realitetsendring. Den foreslåtte ordlyden i § 2-2 favner ikke bare ikke-norske EU/EØS-registrerte luftfartøyer, men åpner også for tilsvarende fri benyttelse av luftfartøyer i den grad dette følger av forskrift gitt i medhold av § 16-2 (jf. EFTA-konvensjonen) og § 16-3 (jf. ECAA-avtalen (European Common Aviation Area)).

De reglene det vises til i utkastet til § 2-2 nr. 2 vil typisk være forordning (EF) nr. 1008/2008 om felles regler for drift av lufttransporttjeneste i Fellesskapet som er gjennomført i norsk rett ved forskrift 12. august 2011 nr. 833 om lufttransport i EØS. Denne innebærer at det må trekkes et skille mellom de luftfartøyene som brukes til kommersiell lufttransport, og som derfor er omfattet av lisensregelverket i den aktuelle forordningens kapittel II, og de som ikke er det. Bare de som er underlagt lisenskrav er omfattet av liberaliseringsreglene i det indre markedet for transport. Private luftfartøyer registrert i EØS skal ikke kunne benyttes fritt i Norge. Men bestemmelsen er ikke begrenset til krav om anerkjennelse som følger av den nevnte forordningen, og som er gjennomført

med hjemmel i lovens § 16-1. Den omfatter også krav om anerkjennelse som følger av lovens øvrige bestemmelser eller forskrifter gitt i medhold av disse.

Av utkastet til § 13 a-5 første ledd nr. 1 fremgår det at brudd på § 2-2 skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Se merknadene til denne bestemmelsen. Bakgrunnen fremgår av punkt 3.5.2.7.

Til § 4-10 annet ledd

Bakgrunnen for nytt annet ledd fremgår av punkt 4.1.2.4 og 4.3.4.

I *første ledd* er kun ordet "folk" i gjeldene lov byttet ut med "person" slik at terminologien skal bli sammensvarende med annet ledd.

De vesentlige endringene er gjort i *annet ledd*. Bestemmelsen omhandler konstruksjon og vedlikehold av luftfartøyer mv., og åpner for å gi utfyllende regler om godkjenning av personell som utfører slike oppgaver. Det er ikke gitt at alle personellkategorier som er omfattet av § 4-10 også bør være underlagt vandelskrav. På samme måte skal det være mulig å skille mellom innholdet i vandelskravene for ulike personellkategorier. Innholdet må avgjøres på grunnlag av en sikkerhets- og skadeevnevurdering for de personellkategoriene bestemmelsen omfatter.

For vandelskontroll foreslås det en uttrykkelig hjemmel til å innhente politiattest. I gjeldende praksis og i forarbeidene til den nye politiregisterloven (Ot.prp. nr. 108 (2008-2009)) opereres det med tre typer politiattester: Ordinær politiattest, uttømmende politiattest og utvidet politiattest. Se om forståelsen av disse begrepene i punkt 4.1.1. Forslaget legger opp til at luftfartsmyndigheten kan krev alle disse tre typene politiattester.

Departementet har vurdert om hjemmelen til å kreve utvidet politiattest bør være begrenset til opplysninger om saker som antas å ha en saklig tilknytning til formålet med vandelskontroll etter luftfartsloven, men har kommet til at det ikke bør tas inn en slik begrensning. Slik unngår man ulik praksis fra sak til sak, samt at politiet slipper å

bruke ressurser på å trekke en grense i hver enkelt sak (prosessøkonomi).

Det fremstår som noe tvilsomt i hvilken grad EU/EØS-reglene tillater bruk av nasjonale tilleggskrav om blant annet vandel. Bestemmelsen er en ren "kan"-bestemmelse, og er ikke ment å ta stilling til dette spørsmålet. Eventuell bruk av hjemmelen forutsetter både at man tar stilling til hva som er tillatt etter EØS-avtalen, og om norske myndigheter ønsker å benytte seg av den handlefriheten EØS-avtalen gir.

Til § 4-11

Paragrafen er ny. Bakgrunnen fremgår av kapittel 5. Bestemmelsen innebærer at de flytekniske personellkategoriene som er omfattet av § 4-10 kan underlegges de samme reglene om påvirkning av alkohol og andre rusmidler, pliktavhold, kontroll med overtredelse o.a. som i dag gjelder for flybesetningen. Bestemmelsen forutsetter at det gis en forskrift. Ved utformingen av forskriften er det en forutsetning at de personene forbudet skal omfatte har oppgaver og ansvar av betydning for *sikkerheten*. Betydningen av uttrykket "den som har" er kommentert i merknadene til § 7-4a, og har tilsvarende gyldighet etter bestemmelsen her. Forskriften bør avgrense personkretsen ved å vise til hva slags foretak de aktuelle personene arbeider i, for eksempel ved å vise til hva slags sertifikater foretakene har og hva slags roller foretakene og personene har ved referanse til aktuelle sikkerhetsregelverk.

For øvrig vises det til merknadene til §§ 6-11, 6-12 og 6-13.

Til § 5-3 annet ledd

Bakgrunnen for forslaget fremgår av punkt 4.3.2. Bestemmelsen er i stor grad en konsekvens av at hjemmelen i strafferegistreringsforskriften § 12 nr. 1 bokstav e ventes å bli opphevet når den nye politiregisterloven trer i kraft. Bestemmelsen omfatter både ordinær, uttømmende og utvidet politiattest. Det vises til referansene i merknadene til § 4-10 annet ledd. For flygere innebærer ikke forslaget noen endring av rettstilstanden. For andre typer besetningsmedlemmer enn flygere innebærer forslaget (i prinsippet) en endring, fordi gjeldende § 5-3 trolig bare hjemler innhenting av ordinære, og ikke uttømmende, politiattester. I praksis utstedes visstnok uttømmende politiattester i noen grad også for andre typer besetningsmedlemmer enn flygere. Den reelle endringen blir i så fall begrenset.

Til § 5-6 annet ledd

Bakgrunnen for endringen i annet punktum fremgår av punkt 5.2.3.3. Denne delen av endringsforslaget er en nødvendig konsekvens av at gjeldene § 6-11 foreslås delt opp. Henvisningen må derfor også endres. Ingen realitetsendring er tilsiktet. Endringen i første punktum er rent språklig, og gjør at samme forhold beskrives med samme ordlyden i § 5-6 og i § 6-11. Det er et grunnprinsipp at en bør unngå forskjeller i ordlyden når forskjell ikke er tilsiktet.

Til § 6-11

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av kapittel 5. Paragrafen viderefører deler av gjeldende § 6-11. De øvrige delene er flyttet til §§ 6-12 og 6-13. I tillegg innebærer den visse realitetsendringer.

Bestemmelsen statuerer selve forbudet mot å tjenestegjøre i påvirket tilstand, og må sees i sammenheng med den foreslåtte § 6-12 om pliktmesig avhold og den foreslåtte § 6-13 om kontrollmidler.

Det er som hovedregel ikke tilsiktet realitetsendringer i de delene av bestemmelsen som gjelder forbudet mot alkoholpåvirkning. Regelen om alkoholkonsentrasjon på 0,1 milligram per liter utåndet luft er imidlertid ny i luftfartsloven, men samsvarer med de beslektede bestemmelsene i sjøloven § 143, jernbaneloven § 3a og vegtrafikkloven § 22.

Første ledd innebærer at det fremdeles er forbudt å være påvirket i tjeneste av annet berusende eller bedøvende middel enn alkohol. For disse midlenes del følger det imidlertid av annet ledd at det kan fastsettes en nedre grense for når man uansett regnes som "påvirket". Slike grenser fastsettes i forskrift, og grensene må fastsettes særskilt for hvert enkelt stoff.

Nedsettelsen av den intellektuelle kapasiteten er ikke avhengig av om man er i tjeneste innenfor luftfarten eller noen av de andre transportgrenene. Derfor bygger transportlovene i dag på et grunnprinsipp om at påvirkningsgrensene bør være de samme for alle transportgrener. Forslaget viderefører dette prinsippet. Departementet ser derfor for seg at det kan fastsettes en felles forskrift både for vegtrafikksektoren og luftfartssektoren om hvilke mengder av andre berusende eller bedøvende stoffer enn alkohol som innebærer at man uansett anses som påvirket. Tersklene som forskriftsfestes vil måtte avhenge av, og utvikle seg i takt med, den teknologiske utviklingen.

Både medisinsk kunnskap og måleredskaper vil utvikle seg over tid.

Det understrekes at det grunnleggende forbudet fremdeles er knyttet til begrepet "påvirket". Det kan man etter omstendighetene være selv om (for eksempel) alkoholkonsentrasjonen ikke overstiger grenseverdiene på 0,2 eller 0,1 milligram. Men overskridelse av disse grensene innebærer at man uansett anses som påvirket. Slik sett ligger § 6-11 tettere opp mot vegtrafikkloven § 22 enn jernbaneloven § 3a og sjøloven § 143.

I forskrift hjemlet i *tredje ledd* kan det gis forskrift med bestemte grenser for når en person må anses påvirket av annet berusende eller bedøvende middel enn alkohol.

På den annen side sier *fjerde ledd* at en person ikke skal regnes som påvirket dersom vedkommende har brukt legemiddel i tråd med de krav som er knyttet til sertifikat som er gitt i medhold av lovens kapittel V. I medhold av §§ 5-3 og 5-4 fastsettes det medisinske krav til de som gjør tjeneste som piloter og kabinpersonale. Utgangspunktet etter disse reglene vil normalt være at det ikke er tillatt å bruke den typen legemidler som blir satt på liste som nevnt i utkastet til tredje ledd. Bestemmelsen er derfor først og fremst gitt for å skape klarhet i eventuelle unntakstilfeller, og antas å ha liten praktisk betydning.

Femte ledd første setning viderefører § 6-11 første ledd siste punktum i dagens lov. I tillegg har femte ledd i utkastet fått et nytt andre punktum som gjør det klart at det samme prinsippet gjelder for villfarelse om konsentrasjonen av andre berusende eller bedøvende midler enn alkohol.

For øvrig er det nå presisert i § 6-11 første ledd at også *forsøk* på å gjøre tjeneste i påvirket tilstand rammes. Dermed harmoniseres § 6-11 med den korresponderende straffebestemmelsen i § 14-12.

Til § 6-12

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 5.2.1, 5.2.3 og 5.2.5. Paragrafens hovedinnhold er overført fra gjeldene § 6-11. Bestemmelsen har regler om *pliktmessig avhold*, dvs. det å nyte berusende midler før, under, og delvis etter, tjeneste. Regelen om avhold 8 timer før og (eventuelt) 6 timer etter tjeneste videreføres. Derimot er det nytt at regelen knyttes til begrepet "tjenestetid" som også er forklart i annet punktum på samme måte som i jernbaneloven § 3b. Rent formelt er det nytt at det også er forbudt å innta alkohol i tjenestetiden selv om det ikke fører til at man blir påvirket.

Til § 6-13

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av kapittel 5. Bestemmelsen er lagt tett opp mot vegtrafikkloven § 22a etter endringene i 2010. Merkna-dene til denne bestemmelsen i Prop. 9 L (2010-2011) s. 66, og de generelle vurderingene i kapittel 5 i den samme proposisjonen, har tilsvarende gyldighet i relasjon til de delene av forslaget her som har samme innhold. § 6-13 viderefører deler av gjeldende § 6-11, mens andre deler er nye. Departementet har valgt å benytte tall og ikke bokstaver ved inndelingen av første ledd fordi dette stemmer best med lovteknikken andre steder i luftfartsloven.

Paragrafen omhandler de kontrollmidlene som kan benyttes for å ta stilling til om §§ 6-11 og 6-12 er overtrådt. Etter gjeldende luftfartslov kan politiet fremstille en person for blodprøvetaking hos lege dersom det er *mistanke* om overtredelse av påvirkningsforbudet eller pliktavholdsregelen. Dette utgangspunktet foreslås opprettholdt i *første ledd nr. 1*.

Videre foreslås det i *første ledd nr. 2* at politiet rutinemessig (uten at det foreligger mistanke) skal kunne foreta alkotest (foreløpig blåseprøve), eller foreløpig test av om en person er påvirket av annet berusende eller bedøvende middel, dersom en person har vært involvert i en luftfartsulykke eller luftfartshendelse. Disse begrepene skal forstås på samme måte som i § 12-3 med tilhørende forskrifter.

Det viktige nye er at *første ledd nr. 3* åpner for at politiet skal kunne foreta *rutinemessige tester* "som ledd i kontroll av luftfartsvirksomhet". Med dette siktes det til tester som foretas uten at det foreligger mistanke ("random check"). Strengt tatt kan man si at denne formuleringen overflødiggjør begge de alternativene som er nevnt i første ledd nr. 1 og 2. Når den likevel er tatt med skyldes det for det første at lovteknikken tilsvarer den som er brukt i de andre transportlovene. Dernest er det en pedagogisk og legalitetsmessig fordel at loven ikke bare inneholder det meget generelle uttrykket "kontroll av luftfartsvirksomhet". Benytter man seg bare av dette begrepet ville det lettere kunne oppstå tvil om hvilke tilfeller det er ment å omfatte.

Alkotest og utåndingsprøve kan bare tas av politiet. Blodprøve kan tas av lege, sykepleier eller bioingeniør. Disse yrkesbetegnelseene skal forstås på samme måte som de er brukt i jernbaneloven og i relevant særlovgivning.

Ordet ”testresultatet” i annet ledd er ment som en henvisning til begge de undersøkelsesformene som er nevnt i første ledd.

Siste ledd hjemler utfyllende forskrifter om fremgangsmåten ved tester og undersøkelser som nevnt foran i paragrafen. Det er naturlig at slike bestemmelser fanger opp blant annet de synspunktene Norsk Flygelederforening og Norsk Flygerforbund har tatt opp i høringen, jf. punkt 5.2.4. Departementet har sluttet seg til disse synspunktene i punkt 5.2.5, der det bl.a. fremgår at testingen bør være så lite inngripende som mulig.

Til § 6-14

Bestemmelsen tilsvarende gjeldene § 6-14, og er nødvendig å omnummerere fordi § 6-11 har blitt delt inn i tre paragrafer. Se om bakgrunnen i punkt 5.2.3.4.

Overskriften til kapittel VII

Se om bakgrunnen i punkt 4.3.5. Overskriften endres for å gjøre det tydelig at kapittel VII utvides saklig som følge av at § 7-25 første ledd foreslås å omfatte også personer og virksomheter som ikke har direkte tilknytning til luftfartsanlegg. Detaljene er forklart i merknadene til § 7-25 første ledd.

Til § 7-4 tredje ledd

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 4.1.3, 4.1.4 og 4.3.3. Hovedbegrunnelsen for bestemmelsen er å sikre en klarere og lettere tilgjengelige regulering av hjemmelsgrunnlaget for å kreve politiattest som grunnlag for hjemmelskontroll. Ordet ”autorisasjon” er føyd til kun for å fange opp den språkbruken som benyttes allerede i dag, og innebærer ingen tilsiktet realitetsendring. Se merknadene til § 4-10 annet ledd for en mer utførlig omtale av hvordan hjemmelen for å innhente politiattester er å forstå, og bakgrunnen for den.

Til § 7-4 a

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 5.2.1 og 5.2.3.

Første ledd viderefører ordningen med at forbudet mot bruk av rusmidler mv. forutsetter at det er gitt en utfyllende forskrift. Se de tilsvarende merknadene til § 4-11 som også viser til reglene i §§ 6-11 til 6-13. Personkretsen utvides til å omfatte personer i bakketjenesten. Som i dag omfattes

personell i flysikringstjenesten. Dette begrepet omfatter i sin tur lufttrafikkstjenesten, flynavigasjonstjenesten og flyværtjenesten. Den sistnevnte gruppen omfatter også personer som ikke arbeider i tradisjonelle luftfartsforetak, som for eksempel ansatte i Meteorologisk institutt eller andre ytere av meteorologitjenester. Det er en generell forutsetning for straffbarhet etter § 7-4a at vedkommende person utfører oppgaver som er av betydning for sikkerheten. Formuleringen ”den som har” vil være styrende for utformingen av forskriften. Det vil ikke nødvendigvis være slik at alle personer i en og samme juridiske enhet bør faller på den samme siden av denne grensen. Når forskriften først har beskrevet i detalj hvilke persongrupper som er omfattet er det ikke meningen at den nevnte formuleringen skal ha selvstendig betydning for vurderingen av straffbarheten i det enkelte tilfellet. Derimot vil den ha betydning for vurderingen av om forskriften har hjemmel. De øvrige endringene i § 7-4 a er kun nødvendige tilpasninger til oppsplittingen av gjeldende § 6-11 i tre paragrafer - §§ 6-11 til 6-13.

Annet ledd er føyd til for at bestemmelsen skal få samme oppbygning som det parallelle utkastet til § 4-11.

Til § 7-4 b

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av kapittel 10. Bestemmelsen er ny.

Den umiddelbare bakgrunnen er behovet for å gjennomføre artikkel 27 i den nye avtalen om etablering av en nordeuropeisk luftromsblokk (NEFAB-avtalen). Denne artikkelen inneholder flere bestemmelser som gir ytere av flysikringstjenester og personer som utfører arbeider for disse (private rettssubjekter) rettigheter og forpliktelser. For at den skal få rettsvirkning overfor disse må den gjennomføres i intern norsk rett.

Paragrafen legger opp til at Kongen gir en forskrift som gjør de aktuelle delene av artikkel 27 til norsk rett. Men ordlyden er ikke strengt begrenset til gjennomføring av denne bestemmelsen. Den er generelt formulert, og gir derfor også hjemmel til å gjennomføre andre konvensjonsbestemmelser om samme tema, for eksempel endringer i den samme artikkel 27 eller liknende bestemmelser i andre luftfartsavtaler. Vilåret er (1) at bestemmelsen omhandler erstatningsansvar, (2) at ansvaret knytter seg til ytelse av flysikringstjenester og (3) at ansvaret gjelder enten det tjenesteytende foretaket som sådan eller personer som utfører arbeid for disse.

Bestemmelsen forutsetter at den bare gir hjemmel til å gi regler om erstatningsansvar som følger av konvensjonsteksten. Den gir med andre ord ikke hjemmel til å gi supplerende norske regler om erstatningsansvar. Dette betyr i sin tur at grensen for hjemmelen til å gi gjennomføringsforskrift og tolkingen av forskriften beror på hvordan konvensjonsteksten er å forstå. Hjemmelen tar på den annen side ikke stilling til om konvensjonen skal gjennomføres ved inkorporasjon (ord for ord) eller ved at det utforms en egen ordlyd som er tilpasset den norske regeltradisjonen (transformasjon).

NEFAB-avtalens artikkel 27.1 retter seg mot medlemsstatenes egne rettigheter og forpliktelser, og trenger ingen intern gjennomføring. Det samme gjelder artikkel 27.6 om notifikering av gjennomføringsreglene. Artikkel 27.2 – 27.5 krever intern gjennomføring.

Artikkel 27.2 slår fast at yterne av flysikrings-tjenester bare er ansvarlige for uaktsomme handlinger, og utelukker ansvar etter strengere og mer risikobegrunnede regler. Dernest slår bestemmelsen fast at de som utfører arbeid for tjenesteyteren ikke skal kunne stilles personlig til ansvar. Avgrensningen av denne personkretsen må skje direkte på grunnlag av avtalens ordlyd, men regelen er neppe betinget av at det foreligger et ansettelsesforhold (jf. ordet "agent"). Se den tilsvarende vurderingen av hvem som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 ("utfører tjeneste eller arbeid for").

Artikkel 27.3 slår fast at en medlemsstat som har måttet betale erstatning til en tredjeperson kan kreve regress mot en tjenesteyter som er ansvarlig for et tap. Denne regelen forutsetter at statene selv kan bli ansvarlige etter det som er Chicago-konvensjonens hovedprinsipp om at det er et statlig ansvar å ha en flysikringstjeneste som er forsvarlig. Slik sett er formålet med store deler av artikkel 27 å gi regler som utfyller denne hovedregelen. Den nevnte hovedregelen, om statlig ansvar, er ikke gjennomført ved uttrykkelige regler i intern norsk rett.

Artikkel 27.4 gjelder den motsatte situasjonen av artikkel 27.3, nemlig der en tjenesteyter har måttet betale erstatning til en tredjeperson, og der spørsmålet er i hvilken grad det kan fremmes et regresskrav mot vedkommende stat som medansvarlig. Et mulig eksempel på et grunnlag for denne typen medansvar kan være svakheter ved tilsynet som er ført med det foretaket som er den umiddelbare årsaken og umiddelbart ansvarlig.

Artikkel 27.5 slår fast at en sak om erstatningsansvar mot en tjenesteyter skal behandles ved

domstolene i den staten der skaden og tapet har oppstått. Det interessante med bestemmelsen er at dette prinsippet skal gjelde selv om vedkommende tjenesteyter hører hjemme i en annen stat (har hovedkontor og/eller er sertifisert av tilsynsmyndigheten der), altså ved såkalt grensekryssende tjenesteyting. For det andre slår bestemmelsen fast at saken også skal behandles etter rettsreglene i den staten der saken behandles. I dette ligger det at det vil være et samspill mellom reglene i artikkel 27 selv og utfyllende nasjonale bestemmelser. Disse nasjonale bestemmelsene kan være alt fra prosessuelle regler til materielle regler – for eksempel erstatningsrettslige prinsipper som naturlig supplerer reglene i artikkel 27.

Bestemmelsen i annet ledd viser til "norske rettsregler om erstatningsansvar". Dette skal forstås som en henvisning både til lovebestemte og domstolsskapte rettsregler. I den grad forskriften skulle stride mot andre lovbestemmelser, er det med andre ord snakk om en såkalt derogasjonsbestemmelse.

Til § 7-13 annet ledd

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av kapittel 9. Begrunnelsen for endringen er at henvisningen til plan- og bygningsloven ikke ble rettet opp da det ble vedtatt en ny plan- og bygningslov i 2008. Gjeldende § 7-13 annet ledd har derfor en feil som må rettes opp. Målsetningen med forslaget har vært å vise til de bestemmelsene i den nye plan- og bygningsloven som i størst mulig grad tilsvarende gammel § 27-2. Når det gjelder forståelsen av plan- og bygningsloven § 5-2 annet og tredje ledd vises det først og fremst til Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 189-190. § 5-2 selv forutsetter at den samspiller med andre planbestemmelser i plan- og bygningsloven. Luftfartsloven § 7-13 annet ledd er kun ment å samspille med § 5-2 isolert sett.

Til § 7-24 første og annet ledd

Bakgrunnen fremgår blant annet av punkt 4.1.1. Deler av endringsforslaget er strengt tatt ikke en nødvendig konsekvens av de endringsbehovene som er behandlet i denne proposisjonen, og da særlig i kapittel 4 om vandel. Men når vandelsbestemmelsene i § 7-24 først må skrives om av andre grunner, bør klare lovtekniske svakheter utbedres. For å lette tilgjengeligheten til § 7-24 foreslås det at det materielle innholdet fordeles mellom første og annet ledd. Nytt *første ledd* omhandler kun *luftfartøyers* bevegelse og opphold på lan-

dingsplasser. Reglene om *personers* ferdsel på landingsplasser – herunder vandelskravene – er plassert i *annet ledd*. Annet ledd gir Luftfartstilsynet myndighet til å innhente både ordinær politiattest, uttømmende politiattest og utvidet politiattest. Se for øvrig merknadene til § 4-10 annet ledd for en mer utførlig omtale av bakgrunnen for denne delen av bestemmelsen.

Til § 7-25 første og annet ledd

Bakgrunnen for bestemmelsene fremgår av punkt 4.1.2.4, 4.3.5 og 4.5. Gjeldende § 7-25 hjemler bare forskrifter som stiller krav til personer og foretak som driver virksomhet i tilknytning til "landingsplass eller andre luftfartsanlegg". Det siste kan for eksempel være kontrollsentraler for flygeledelse lokalisert et annet sted enn på en lufthavn.

Det umiddelbare formålet med endringene er å gi sikker hjemmel for gjennomføringen av forordning (EF) nr. 185/2010 om detaljerte gjennomføringsbestemmelser om felles bestemmelser for sivil luftfart, men bestemmelsene er mer generelt formulert for å kunne fange opp andre persongrupper som heller ikke har noen umiddelbar tilknytning til en landingsplass eller et annet luftfartsanlegg og som utfører oppgaver av betydning for luftfarten.

Forordning (EF) nr. 185/2010 omfatter fire persongrupper som ikke er omfattet av dagens ordlyd: (1) Personer som er ansvarlige for sikkerhetsprogrammet i foretak som utfører sikkerhetskontroll av frakt utenfor sikkerhetsbegrenset område. (2) Instruktører som er ansvarlige for å lære opp blant annet personer som skal foreta sikkerhetskontroll på lufthavnene. Slik opplæringsvirksomhet kan foregå hvor som helst. (3) Personer som har status som såkalt "independent validator", og som derfor utfører oppgaver på vegne av den ordinære tilsynsmyndigheten. (4) Personer som selv forestår kontroll med flyfrakt og flypost.

Bestemmelsene omfatter også personer som foretar innkjøp av sikkerhetsutstyr, for eksempel som ansatt i Avinor AS.

Utvidelsen av virkeområdet for bestemmelsene er reflektert i overskriften til lovens kapittel VII, som foreslås utvidet.

Bestemmelsen åpner for at Luftfartsmyndigheten kan kreve både ordinær politiattest, uttømmende politiattest og utvidet politiattest. Se for øvrig merknadene til § 4-10 annet ledd for en noe mer utførlig omtale av bakgrunnen for denne delen av bestemmelsen.

Til § 7-26

Bakgrunnen for forslaget fremgår av punkt 3.5.8. Endringene skyldes at de særlige bestemmelsene om pålegg og tvangsmulkt i gjeldende § 7-26 *fjerde* og *femte* ledd fanges opp av de mer generelle bestemmelsene som foreslås i ny §§ 13 a-3 og 13 a-4. Det er ikke tilsiktet noen realitetsendringer.

Departementet har vurdert om det er hensiktsmessig å beholde særlige bestemmelser av prosessuelle karakter slik som i § 7-26 *tredje* ledd. Når det først innføres et nytt generelt kapittel XIII a om håndheving kunne man tenke seg at disse bestemmelsene også ble flyttet til dette kapitlet og gjort mer generelle. Departementet mener kravene til presise hjemler er særlig stort når det gjelder innsyn i regnskaper o.l., og at behovet for denne typen innsyn er særlig stort ved fastsetting av og ved tilsyn med avgiftsregler.

Gjeldene § 7-26 er utformet særlig med tanke på gjennomføringen av forordning (EF) nr. 1794/2006 om avgifter på flysikringstjenester. Denne forordningen har nylig blitt revidert av EU. Det legges til grunn at endret § 7-26, sammenholdt med de bestemmelsene som flyttes til §§ 13 a-3 og 13 a-4, er tilstrekkelige gjennomføringsbestemmelser for den endrede forordningen.

Nytt *fjerde* ledd består av de delene av gjeldene *femte* ledd som ikke har blitt flyttet til § 13 a-4 annet ledd. I tillegg er myndigheten som tidligere var lagt til Kongen foreslått lagt til departementet.

Til § 8-8 tredje ledd

Bakgrunnen for forslaget fremgår av kapittel 7. Bestemmelsen er en videreføring av § 8-10 annet ledd som følge av at § 8-10 foreslås opphevet.

Til § 8-10

Bakgrunnen for at bestemmelsen foreslås opphevet fremgår av kapittel 7.

Til § 10-41 a

Bakgrunnen for forslaget fremgår av kapittel 7. Bestemmelsen viderefører delvis regler som i dag finnes i § 8-10. Bestemmelsen gjør det mulig å vedta rent nasjonale bestemmelser om visse typer passasjerrettigheter uten at bakgrunnen for rettighetene er regler som er tatt inn i EØS-avtalen, slik § 10-42 krever.

For så vidt gjelder den innledende delen av bestemmelsen er det ikke tilsiktet noen endringer sammenlignet med innholdet i gjeldene § 8-10 før-

ste ledd. Den nye hjemmelen til å gi forskrifter om opplysningsplikt gjelder alle billettselgere, dvs. både flyselskapene selv, reisebyråene, eventuelle pakkereisebyråer, mv. Det spiller ingen rolle om salget skjer på nettet, på telefon, ved fysisk oppmøte eller på annen måte.

Henvisningen til passasjerrettigheter omfatter både rettigheter som følger direkte av loven selv og rettigheter som følger av forskrifter gitt i medhold av loven. Henvisningen til andre forhold som er av betydning for eventuelle billett kjøperes mulighet til å danne seg en realistisk oppfatning av vilkår og tilknyttede tjenester omfatter typisk forsikringsprodukter. Men formuleringen omfatter også andre forhold som kan tenkes å påvirke passasjerens vurdering av om billett skal kjøpes, og om det i så fall er ønskelig å kjøpe tilleggstjenester eller produkter som styrker vedkommenes rettigheter. Det trenger ikke å dreie seg om passasjerens rettigheter overfor flyselskapet slik eksemplet med forsikring viser.

For så vidt gjelder håndhevingen av reglene vises det til forslaget om generelle regler om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Til § 10-42

Bakgrunnen fremgår av punkt 3.5.8. Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak gjeldene § 10-42. Endringene skyldes at bestemmelsene om pålegg og tvangsmulkt i gjeldene § 10-42 fanges opp av de mer generelle bestemmelsene som foreslås i utkastet. Gjeldene § 10-42 tredje ledd fanges opp av utkastet til ny § 13 a-3. Gjeldene § 10-42 fjerde ledd fanges opp av utkastet til ny § 13 a-4. Det er ikke tilsiktet noen realitetsendringer bortsett fra at forskriftshjemmelen i tredje ledd er foreslått lagt til departementet i stedet for til Kongen. Dette oppfattes som mest konsistent når bestemmelsen sammenlignes med liknende regler andre steder i loven.

Til opphevingen av § 10-43

Bakgrunnen fremgår av punkt 3.5.8. Bestemmelsene i gjeldene § 10-43 fanges i sin helhet opp av utkastet til § 13a-5 og kan derfor oppheves.

Til § 12-3

Bakgrunnen for endringsforslaget fremgår av kapittel 6. Bestemmelsen fanger opp de endringene definisjonen av luftfartsulykker som relativt nylig er foretatt i vedlegg 13 til Chicago-konvensjonen. Bestemmelsen formål er å gjennomføre

Norges folkerettslige forpliktelse til å ha en lovgivning i tråd med konvensjonen. Den nye definisjonen innlemmer ulykker med ubemannede luftfartøyer i definisjonen. Definisjonen sammenfaller med definisjonen av ulykke i EUs nye forordning (EU) nr. 996/2010 om undersøkelse og forebygging av ulykker og hendelser i sivil luftfart.

Til § 12-15

Bestemmelsen er en omarbeidelse av gjeldene § 12-15. Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av kapittel 11. Det er ikke tilsiktet vesentlige materielle endringer. I den grad det er gjort endringer er det for å fange opp kravet i forordning (EU) nr. 996/2010 om undersøkelse og forebygging av ulykker og hendelser i sivil luftfart artikkel 11 nr. 2 bokstav d og e om at de som foretar undersøkelser selv skal kunne kreve blant annet obduksjon. Ordlyden er ment å være en direkte oversettelse av forordningens krav. Forordningen som sådan vil bli gjennomført med hjemmel i luftfartsloven § 12-1 fjerde ledd og § 16-1. Siste setning i gjeldene § 12-15 er beholdt for å gjøre det klart at de som foretar undersøkelsen fremdeles skal kunne kreve bistand fra politiet. Setningen er skilt ut i et eget ledd. Retten til politibistand knytter seg til alle de undersøkelsene som er omfattet av § 12-15, ikke bare de som er nevnt i artikkel 11 nr. 2 bokstav d og e. Bestemmelsen tar ikke stilling til hvem som skal betale for de ulike undersøkelsene.

Til § 12-28

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 3.5.2.1.3. Det vises også til de relativt fyldige merknadene til § 13 a-5 annet ledd. Overskriften er foreslått endret for at den skal dekke det utvidede innholdet. Tilføysen til første ledd er nødvendig for at loven skal være konsistent. Luftfartsloven § 12-28 bygger på en forutsetning (se Ot.prp. nr. 50 (2004-2005)) om at frykten for sanksjoner er et alvorlig hinder for at personer som har opplysninger som det er viktig at luftfartsmyndigheten mottar i sitt ulykkesforebyggende arbeid gir disse fra seg. Den nye sanksjonen overtredelsesgebyr vil kunne skape en slik frykt, og bør derfor likestilles med tilbakekall av sertifikat.

Til opphevingen av § 13-4

Bakgrunnen fremgår av Del I punkt 3.5.8. Bestemmelsen foreslås flyttet til nytt kapittel XIII a som ny § 13a-1, og kan derfor oppheves.

Samtidig foretas det enkelte endringer som fremgår av merknadene til § 13 a-1.

Til opphevingen av § 13-4a

Bakgrunnen fremgår av punkt 3.5.8. Bestemmelsen foreslås i sin helhet flyttet til nytt kapittel XIII a som ny § 13 a-2, og kan derfor oppheves.

Til opphevingen av § 13-6

Bestemmelsen er i sin helhet foreslått flyttet til det nye kapittel XIII a, som ny § 13 a-7. Dermed samles flest mulig bestemmelser om håndheving og innkreving i kapittel XIII a. Det er ikke tilsiktet noen realitetsendringer.

Til opphevingen av § 13-7

De to setningene i gjeldene § 13-7 er tatt inn i utkastet til ny § 13 a-8. Se merknadene til denne.

Til nytt kapittel XIII a generelt

Begrunnelsen for å gi et nytt kapittel XIII a fremgår av punkt 3.5.8.

Til § 13 a-1 Opplysningsplikt

Bakgrunnen for regelsystematikken fremgår av punkt 3.5.8. *Første ledd* tilsvarer i stor grad nåværende § 13-4 som samtidig foreslås opphevet. Se forarbeidene til denne i Ot.prp. nr. 44 (2006-2007) side 95-96. I tillegg til det som står der, presiseres det at ordet "personer" i første ledd også omfatter foretak og andre juridiske personer. § 13-4 annet ledd er ikke videreført fordi denne delen av paragrafen fanges opp av den nye og generelle hjemmelen for tvangsmulkt i utkastet til § 13 a-4. Ingen realitetsendring er tilsiktet.

Forskriftshjemmelen i *annet ledd* er ny, men det har vært gitt forskriftsbestemmelser om opplysningsplikt med grunnlag i andre deler av luftfartsloven tidligere. Når første ledd gir detaljerte regler om opplysningsplikt i enkeltsaker ser departementet ingen grunn til at loven ikke også bør inneholde en generell forskriftshjemmel om samme emne. Annet punktum innebærer at det i forskrift kan gis pålegg om at opplysninger skal gis direkte til utenlandsk eller internasjonal myndighet eller organisasjon. Et praktisk viktig eksempel på at foretak plikter å gi opplysninger direkte til et internasjonalt organ finner en i forordning (EU) nr. 691/2010 av 29. juli 2010 om opprettelse av et ytelsesystem for flysikringstjenester

og nettverksfunksjoner og om endring af forordning (EF) nr. 2096/2005 om felles krav til utøvelse av flysikringstjenester. I artikkel 20 (1) i denne forordningen er det bestemt at ytere av flysikringstjenester, flyplassoperatører og flyselskaper plikter å gi opplysninger til EU-kommisjonen i tråd med detaljerte krav i et vedlegg.

Dersom staten selv ønsker eller er forpliktet til å gi opplysninger videre til slike myndigheter eller organisasjoner så er det en problemstilling som fanges opp av utkastet til § 13 a-2.

Til § 13 a-2

Bakgrunnen fremgår av punkt 3.5.8. Se merknadene til opphevingen av § 13-4a.

Til § 13 a-3

Bestemmelsen er ny. Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 3.5.6. Luftfartsloven har i dag ingen generell hjemmel for å gi pålegg. I gjeldende lov innfortolkes det en rett for luftfartsfartsmyndigheten til å gi pålegg fra det faktum at myndigheten er satt til å påse at loven etterleves. Formålet med bestemmelsen er å gjøre det klart at loven hjemler pålegg der det ellers kunne være tvilsomt, og å gjøre det klart hvilke prosedyreregler som skal gjelde i slike tilfeller. Bestemmelsen innebærer ikke at hjemler som følger av andre paragrafer i loven skal bortfalle, jf, nedenfor om siste punktum.

Et pålegg i bestemmelsens forstand er ikke nødvendigvis et enkeltvedtak. Dersom et pålegg bare innebærer en konstatering av en plikt som allerede følger av lov, forskrift eller allerede faste enkeltvedtak, er det ikke et enkeltvedtak. Dersom et pålegg derimot innebærer forpliktelser som nevnt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b, så er det et enkeltvedtak, og da må reglene i forvaltningsloven følges i tillegg til de prosedyrebestemmelsene som måtte følge av luftfartslovgivningen. Dersom en tilsynsmyndighet i forbindelse med påpekning av plikter (som allerede eksisterer) gir pålegg om tilbakemelding så vil dette være et selvstendig pålegg om å gi opplysninger som nevnt i forvaltningsloven § 14. Dette regnes ikke som et enkeltvedtak, men saksbehandlingsreglene i den aktuelle bestemmelsen må følges.

Departementet antar at det i mange tilfeller vil kunne være vanskelig å ta stilling til om et pålegg er et enkeltvedtak eller ikke, fordi det kan være vanskelig å vite med sikkerhet om et pålegg innebærer en ny plikt eller ikke.

I luftfarten vil mange typer virksomhet forutsette at et selskap utformer interne rutiner og håndbøker, som luftfartsmyndigheten så godkjenner som en konkretisering av de mer generelle kravene som følger av luftfartsloven med forskrifter. I slike tilfeller er det naturlig å se på den interne rutinen som en del av det forvaltningsrettslige godkjenningsvedtaket. Men selv med en slik rutine eller håndbok vil det ofte gjenstå tvil om hvordan virksomhetene kan eller må drives. I så fall vil det kunne være vanskelig å si med sikkerhet om et pålegg om å endre driften skal regnes som et enkeltvedtak.

I praksis regnes pålegg om retting eller opphør av forhold som enkeltvedtak i den forstand at forvaltningslovens regler følges. Andre setning regelfester denne praksisen. Den innebærer at forvaltningsloven skal følges når det gis pålegg som nevnt selv om en detaljert analyse av saksforholdet tilsier at pålegget ikke innebærer nye forpliktelser, og derfor vanskelig kan sies å være et enkeltvedtak. Begrunnelsen er at de påleggene som gis ofte kan ha stor praktisk og økonomisk betydning for adressatene. I slike tilfeller er det uheldig dersom luftfartsmyndighetens ensidige, og ofte svært skjønsmessige vurdering av beslutningens karakter, skal være avgjørende for om saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven skal følges.

Dersom et pålegg om å rette en praksis også slår fast at konsekvensen av ikke å etterkomme pålegget er at tvangsmulkt løper fra en bestemt dato med et bestemt beløp, eller gyldigheten av en tillatelse bortfaller (dersom det er hjemmel for dette i andre bestemmelser), så er det opplagt at denne reaksjonsdelen av beslutningen i alle fall utgjør et enkeltvedtak. Men bestemmelsen innebærer altså at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak skal følges selv om en beslutning ikke inneholder en slik "konsekvens-del".

Siste setning slår for sikkerhets skyld fast at paragrafen ikke innebærer noen begrensning av luftfartsmyndighetens myndighet etter andre bestemmelser i loven. Særlig viktig er det at andre bestemmelser om tilbakekall eller suspensjon av tillatelser (se for eksempel § 5-6), eller pålegg om å gi opplysninger (se for eksempel § 13-4), står på egne ben.

Enkelte andre påleggshjemler rundt om i loven er beholdt. Et praktisk viktig eksempel på dette er bestemmelsen om opplysningsplikt i gjeldene § 13-4 som er foreslått flytte til § 13 a-1. Departementet mener blant annet denne bestemmelsen er hensiktsmessig å beholde for å sikre

klar hjemmel for pålegg som ikke er direkte knyttet til andre pliktbestemmelser i loven.

Til § 13 a-4

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 3.5.1 og 3.5.3. Bestemmelsen gir generell hjemmel for å ilegge tvangsmulkt, og fanger dermed også opp bestemmelsene om dette i gjeldene lov § 7-26 fjerde og femte ledd. Se merknadene til endringene i denne bestemmelsen.

I *første ledd* skal ordene "plikter, forbud, pålegg eller krav som følger av" forstås som alle offentligrettslige forpliktelser. Dersom en passasjer har et privatrettslig krav på erstatning fra et flyselskap i medhold av luftfartsloven kapittel X er det ikke meningen at tvangsmulkt skal kunne brukes til å fremtvinge utbetaling av slik erstatning. Hva som skal regnes som offentligrettslig og hva som skal regnes som privatrettslig må avgjøres ved tolkning i hvert enkelt tilfelle.

Tvangsmulkt kan vedtas som en betinget forpliktelse som utløses dersom et pålegg om å endre noe ikke etterkommes, eller den kan vedtas først når bruddet på den underliggende forpliktelser allerede er et faktum. I det første nevnte tilfellet må det settes en klar frist for å rette opp eller endre det forholdet som er i strid med lov, forskrift eller vedtak. Det må også gjøres helt klart hvilke forhold som må rettes opp innen fristen. I det sist nevnte tilfellet vil det normalt være gitt et pålegg som nevnt i utkastet til § 13 a-3 første ledd.

Tvangsmulkten kan fastsettes som en bot per dag eller ethvert annet tidsintervall. Tvangsmulkten kan også forfalle som et engangsbeløp.

I siste punktum er det tatt inn en lempingsregel som må betraktes som en sikkerhetsventil for de tilfellene der det etter at vedtaket er fattet inntrer forhold som tilsier at kravet helt eller delvis ikke bør forfølges. Bestemmelsen innebærer at Luftfartstilsynet har hjemmel til å ettergi et krav selv om det er Samferdselsdepartementet som i en konkret sak har fattet vedtak. Dette gjelder i alle fall så lenge det ikke foreligger noen instruks med annet innhold fra departementets side.

Annet ledd gir departementet hjemmel til å fastsette utfyllende forskrifter om tvangsmulkt. Det er ikke et vilkår for illeggelse av tvangsmulkt at det er fastsatt forskrifter. Utformingen av vedtaket om tvangsmulkt kan godt foretas direkte på grunnlag av § 13 a-4 så lenge de hensynene som er nevnt i forarbeidene vektlegges.

Forskriftene kan for eksempel omhandle saksbehandling, måten vedtaket utformes på og utmåling. Forskriften kan omfatte alle tilfeller av

tvangsmulkt som hjemles i luftfartsloven eller den kan tas inn som enkeltbestemmelser i de enkelte tematisk inndelte forskriftene som hjemles i de enkelte paragrafene i loven.

Når det gjelder utmåling av tvangsmulkt vises det til det som er sagt i punkt 3.5.3. De generelle utmålingsmomentene som er nevnt der kan også innarbeides i forskrift.

Til § 13 a-5 Overtredelsesgebyr

Departementets generelle vurderinger av behovet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr fremgår av punkt 3.5.1 og 3.5.2. Bestemmelsen omfatter både hvilke plikter som må være brutt for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, skyldkrav, kriterier for utmålingen av gebyret, enkelte betalings- og innkrevingstekniske spørsmål, foreldelse og forskrifthjemmel. Se også merknadene til § 13 a-8 for så vidt gjelder innkreving.

Bestemmelsen erstatter gjeldende lov § 10-43 for så vidt gjelder overtredelsesgebyr for brudd på passasjerrettighetsregler som er tatt inn i EØS-avtalen, dvs. brudd på § 10-42. Se merknadene til disse og forarbeidene i Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) side 87-90.

Første ledd nr. 1 til 5 lister opp plikter og forbud som følger direkte av luftfartsloven som det er nødvendig å kunne håndheve ved hjelp av overtredelsesgebyr. I *første ledd nr. 6 og 7* listes brudd på bestemmelser som følger av forskrift eller enkeltvedtak fattet i medhold av forskrift. Som det fremgår av bestemmelsene er det i tillegg en forutsetning at det i den enkelte forskriften bestemmes hvilke deler av den som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Det er ikke mulig å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forskrifter før det er gitt forskrift med slik bestemmelse, eller før eldre forskrift har blitt tilføyd en slik bestemmelse. I *første ledd nr. 8* listes brudd på enkeltvedtak. I *første ledd nr. 9* listes brudd på pålegg som er gitt i forbindelse med tilsyn, besiktigelse eller undersøkelser. I *første ledd nr. 10* listet brudd på plikt til å gi opplysninger.

I det følgende gis en oversikt over hva de enkelte bestemmelsene det vises til i første ledd nr. 1 – 10 dreier seg om. Der det antas å være selvforklarende hvilke plikter eller forbud som følger av bestemmelsen, gis det bare en kortfattet gjengivelse av innholdet. I de tilfeller der det ikke anses som like opplagt hvilke aspekter ved bestemmelsen det refereres til, er det tatt inn en forklaring. For enkelte bestemmelser gis det en noe mer utførlig begrunnelse for hvorfor henvisningene er tatt med. Det vises i denne forbindelse

til det som er sagt om behovet for hjemmel i punkt 3.1 og i det omfattende punktet 3.5. Avslutningsvis er det også tatt med begrunnelser for hvorfor enkelte bestemmelser *ikke* er tatt med i opplistingen.

Til § 13 a-5 første ledd nr. 1

§ 2-2 er drøftet i punkt 3.5.2.7 der begrunnelsen for å ta med bestemmelsen fremgår. Bestemmelsen har bare praktisk betydning i de tilfellene der de viktige unntakene fra hovedregelen om at det kreves norsk nasjonalitet ikke kommer til anvendelse. Det vises til § 2-2 første ledd nr. 1, jf. 2 og 3.

§ 4-1 *annet og tredje ledd* er sentrale bestemmelser om luft- og miljødyktighet for luftfartøyer. Lovbestemmelsen pålegger selv plikt til å etterleve kravene, men innholdet i kravene følger av forskrifter gitt i medhold av paragrafen. Departementet har derfor ment at det er naturlig å plassere bestemmelsen i første ledd nr. 1, og ikke i første ledd nr. 2. Departementet understreker at bestemmelsen forutsettes å være subsidier i den forstand at tillatelsen blir ugyldig eller trekkes tilbake dersom luftfartsmyndigheten har kunnskap om at lovens krav ikke er tilfredsstilt. Det vises til den drøftelsen av de grunnleggende hensyn bak lovforslaget i punkt 3.5.1. Bestemmelsen antas derfor først og fremst å kunne få betydning der det i ettertid konstateres at sikkerhetsreglene har vært brutt, og det er behov for å reagere. Det kan være at regelbruddet har gitt en økonomisk fordel, eller at den potensielle sikkerhetsrisikoen som er skapt i seg selv bør sanksjoneres.

§ 4-4 *første og annet ledd* stiller krav om luftdyktighets- og miljøbevis ved bruk av luftfartøy. Første ledd gjelder bruk av norsk fartøy, og annet ledd gjelder bruk av utenlandsk fartøy. Tredje ledd inneholder et unntak fra bestemmelsene i første og andre ledd. Dersom denne kommer til anvendelse vil det ikke være hjemmel for å benytte hjemmelen i § 13a-5 nr. 1

§ 4-6 gir § 4-5 tilsvarende anvendelse når luftfartsmyndigheten har godkjent utenlandsk bevis. Det vises til foregående avsnitt.

§ 4-7 presiserer at eier eller bruker av luftfartøy skal påse at fartøy er luftdyktig og miljødyktig. Bestemmelsen klargjør det personelle ansvaret for de materielle bestemmelsene som finnes ellers i lovens kapittel IV. Henvisningen til paragrafen omfatter bestemmelsene både i første og annet ledd.

§ 5-1 *første og tredje ledd* står i kapitlet om bemanning. Bestemmelsene forutsetter at det gis forskrift om bemanning etter annet ledd, men plik-

ten til å ha betryggende bemanning gjelder direkte i kraft av loven. Derfor er det nødvendig å kunne knytte sanksjoner også til brudd på selve loven.

§ 5-3 stiller krav til den enkelte personen som bemanner et luftfartøy. Bestemmelsen retter seg direkte til vedkommende personlig, og utfyller dermed § 5-1. Selv om bestemmelsen forutsetter at det gis utfyllende forskrifter hvor innholdet i kravene fastsettes, mener departementet at det er naturlig å plassere bestemmelsen i første ledd nr. 1.

§ 5-5 krever at personer som gjør tjeneste om bord i luftfartøy skal ha sertifikat i overensstemmelse med § 5-4. Henvisningen omfatter hele paragrafen med de positive og negative avgrensningene som følger av de enkelte leddene.

§ 5-7 gir bestemmelsene i § 5-5 tilsvarende anvendelse for luftfartsmyndighetens godkjenning av utenlandsk sertifikat. Det vises til foregående avsnitt.

§ 5-8 innebærer at en sertifikatinnehaver plikter å melde fra av eget initiativ om forhold som kan ha betydning for om vilkårene for tjeneste fremdeles er til stede. Det anses som en alvorlig overtredelse å ikke etterleve denne plikten fordi det indirekte vil kunne sette andre i fare.

§ 6-1 første ledd krever at det skal være en fartøysjef om bord i alle fartøy som brukes etter luftfartsloven. Plikten følger direkte av loven uten at noen utfyllende forskrifter er påkrevet.

§ 6-2 pålegger fartøysjefen bestemte plikter som fremgår direkte av lovteksten. Henvisningen til paragrafen omfatter plikten etter både første og annet ledd. Pliktene etter denne bestemmelsen retter seg til fartøysjefen personlig.

§ 6-3 tredje ledd pålegger passasjerene å rette seg etter de anvisningene for god skikk og orden om bord som de får fra fartøysjef eller besetningsmedlemmer. De øvrige bestemmelsene i paragrafen er kompetansebestemmelser for fartøysjefen og er derfor ikke tatt med.

§ 6-7 krever at fartøysjefen påser at foreskrevne fartøydokumenter er om bord og at de blir forskriftsmessig ført. Bestemmelsen utfyller kravene som følger av § 6-2 og er derfor tatt med i opplistingen.

§ 6-10 pålegger tjenestegjørende om bord på fartøy å utføre tjenesten sin samvittighetsfullt. Bestemmelsen utfyller alle de pliktene som er rettet mot fartøysjefen, og er tatt med i opplistingen fordi den også utgjør en nødvendig del av det samlede sikkerhetsarbeidet ombord.

§ 7-1 første ledd krever at landingsplass for luftfartøy og andre luftfartsanlegg tilfredsstiller de

sikkerhetskrav som følger av forskrift. Bestemmelsen foreskriver krav som er sentrale for flysikkerheten, og bør derfor tas med i opplistingen. Kravene følger direkte av loven, og er derfor plassert i første ledd nr. 1.

§ 7-15 første ledd gjelder brudd på plan over såkalte luftfartshindringer som nevnt i § 7-12. Planen har en sikkerhetsmessig begrunnelse, og det ikke å overholde planen kan potensielt utgjøre en betydelig sikkerhetsrisiko. Paragrafens annet ledd forutsetter at forholdet skal rettes opp gjennom en egen prosedyre. Slik retting vil bare gjelde for fremtiden. Formålet med henvisningen til første ledd er å kunne reagere mot brudd på planen som allerede har funnet sted.

§ 7-19 pålegger innehaver av landingsplass å påse at rådighetsinnskrenkinger som er fastsatt i hinderplan blir overholdt. Bestemmelsen knytter seg tett til § 7-15 og bør derfor tas med i opplistingen for at regelverket skal være konsistent.

§ 7-25 annet ledd åpner for å pålegge innehavere av landingsplass til allmenn bruk å utarbeide og gjennomføre en sikkerhetsinstruks. Departementet har drøftet behovet for å kunne sanksjonere brudd på sikkerhetsreglene i punkt 3.5, og kanskje særlig i punkt 3.5.1. Hjemlene for dagens sikkerhetsregler er § 7-24 første ledd og § 7-25 første og annet ledd, men fordi § 7-24 første ledd er en ren forskriftshjemmel er det plassert i første ledd nr. 2 selv om bestemmelser som saklig sett hører sammen dermed blir splittet opp.

§ 7-28 slår fast at landingsplass og andre luftfartsanlegg til allmenn bruk skal være åpne for utenlandske luftfartøy når det er sluttet overenskomst om det med vedkommende stat. Brudd på denne bestemmelsen er typisk av konkurransemessig art, og det er derfor mer naturlig å sanksjonere brudd med økonomiske midler enn å knytte sanksjonen til konsesjonen.

§ 7-29 annet ledd pålegger innehaver av sertifikat som nevnt i § 7-29 meldeplikt dersom han er kjent med forhold som kan ha betydning for om han fremdeles fyller vilkårene for tjeneste. Brudd på bestemmelsen kan vanskelig sanksjoneres på annen måte enn med overtredelsesgebyr.

§ 8-1 første og annet ledd gjelder krav om konsesjon og godkjennelse for ulike typer luftfart som er beskrevet i lovteksten. Bestemmelsen har fått vesentlig redusert betydning etter at Norge sluttet seg til det indre markedet for lufttransporttjenester. Likevel fremstår overtredelsesgebyr som eneste realistiske sanksjonsmåte dersom et flyselskap tar seg til rette.

§ 8-8 er en samlebestemmelse som stiller krav om tillatelse for annen luftfartsvirksomhet enn

rutefart. Det gjelder blant annet de som driver med såkalt "aerial work". Departementet legger til grunn at begrunnelsen for å la § 8-1 være omfattet av opplistingen gjelder tilsvarende for § 8-8.

§ 9-2 krever at luftfartøyer skal følge flygeveier som fastsettes av departementet. Overholdelse av bestemmelsen er av stor sikkerhetsmessig betydning, og sanksjoner kan ikke nødvendigvis knyttes til tillatelser. Overtredelsesgebyr bør derfor kunne ilegges.

§ 9-5 pålegger plikt til å bringe fartøydokumenter med i et luftfartøy. Overtredelse kan vanskelig sanksjoneres på noen annen måte enn ved bruk av overtredelsesgebyr.

§ 9-7 gjelder krav om at tjenestegjørende om bord på fly bringer med seg dokumenter. Overtredelse kan vanskelig sanksjoneres på noen annen måte enn ved bruk av overtredelsesgebyr.

§ 10-3 gjelder plikt til å utstede flybillett og informasjonsinnholdet i billetten. Bestemmelsen inneholder bare plikter i første og tredje ledd, men henvisningen er likevel gjort generell siden annet ledd inneholder et unntak som har betydning for innholdet i hovedregelen i første ledd.

§ 10-4 gjelder plikt til å utstede reisegodsbevis.

§§ 10-5, 10-6 og 10-8 gjelder plikt til å utstede luftfraktbrev og godskvittering ved godsbehandling og krav til innhold i dokumentene.

§ 10-38a første og annet ledd gjelder norsk og utenlandsk fraktførers plikt til å tegne ansvarsforsikring til fordel for kontraktspartene sine. § 4-5 første ledd nr. 4 innebærer at flyets tillatelser blir ugyldige, men departementet mener det er behov for å kunne sanksjonere brudd på manglende etterlevelse av § 10-38a i tiden forut for at ugyldighet eventuelt blir konstatert.

§ 10-45 pålegger flyselskapene plikt til å opplyse passasjerene om den retten de har til å klage til Flyklagenemnden.

§ 11-2 første ledd pålegger plikt til å tegne ansvarsforsikring til fordel for eventuelle skadelidte tredjepersoner utenfor luftfartøyet.

§ 12-31 forbyr som klar hovedregel at en arbeidsgiver sanksjonerer en arbeidstaker fordi han har gitt opplysninger til undersøkelsesmyndigheten som vedkommende er forpliktet til å gi.

Til § 13 a-5 første ledd nr. 2

Brudd på § 4-5 første og annet ledd forutsetter at noen benytter luftfartøy til tross for at luftdyktighetsbevis eller miljødyktighetsbevis er ugyldig (første ledd) eller er erklært ugyldig (annet ledd). Dette er med andre ord en subsidiær sanksjon,

men dersom slike brudd skulle finne sted er det så alvorlig at det bør være mulighet til å reagere med overtredelsesgebyr for de bruddene som allerede har funnet sted når luftfartsmyndigheten blir kjent med forholdet.

Til § 13 a-5 første ledd nr. 3

§ 7-5 første ledd pålegger plikt til å ha konsesjon for å anlegge, drive eller inneha landingsplass, og bestemmelsen hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr mot den som ikke overholder disse kravene. Departementet har gitt en forskrift som definerer en nedre grense for hvilket omfang en aktivitet må ha før det utløser konsesjonskrav. Bestemmelsen skal leses slik at den ikke kan benyttes til å ilegge overtredelsesgebyr for en virksomhet som ikke krever konsesjon.

§ 7-7 er den generelle bestemmelsen om utformingen av konsesjoner. Den er meget generelt formulert for å kunne fange opp det bredere spekteret av vilkår det kan være politisk eller faglig nødvendig å stille i det enkelte tilfellet. Derfor mener departementet at det også er nødvendig å ivareta legalitetskrav ved å presisere at ikke brudd på ethvert vilkår som er tatt inn i konsesjoner kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Av drøftelsen i punkt 3.5.2.5 fremgår det at departementet mener det bør være mulig å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på støyreguleringer. Dersom det gis forskrift om støyregulering, slik som det i dag er på Oslo lufthavn, Gardermoen, vil denne forskriften tjene som grunnlag for illeggelse av overtredelsesgebyr, jf. merknadene til første ledd nr. 2. Bestemmelsen gjelder derfor bare for de tilfellene der konsesjon utgjør det eneste grunnlaget for støyreguleringen.

Til § 13 a-5 første ledd nr. 4

§ 7-11 første ledd krever at det må være gitt såkalt teknisk-operativ godkjenning til landingsplass, og bestemmelsen supplerer derfor kravet om konsesjon. Henvisningen til tredje ledd er tatt med for å gjøre det klart at også brudd på vilkårene i godkjenningen kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Bestemmelsen i femte ledd pålegger innehaveren av tillatelsen å melde fra dersom forutsetningene den er basert på ikke lenger er til stede.

Til § 13 a-5 første ledd nr. 5

§ 12-10 begrenser tilgangen til opptak av lyd eller bilde fra førerkabin i fly eller fra tårnkabin eller kontrollrom for lufttrafikkjenesten. På samme

måte begrenser § 12-11 tilgangen til data av annen art som er lagret som ledd i sikkerhetsarbeidet. Formålet med å begrense tilgangen til opplysningene er blant annet å skille klart mellom sivilt skadeforebyggende arbeid og straffeprosessuell etterforskning. Brudd på disse reglene vil være en utfordring for tilliten til at opplysningene behandles konfidensielt.

Til § 13 a-5 første ledd nr. 6

§ 4-1 annet ledd hjemler forskrifter om hva som kreves for at et luftfartøy skal anses som luftdyktig. Disse kravene er åpenbart av helt sentral betydning for flysikkerhetsarbeidet. Som eksempel er den felleseuropeiske sertifiseringskravene i forordning (EF) nr. 1702/2003 gjennomført i norsk rett blant annet med hjemmel i denne bestemmelsen.

§ 4-10 er en praktisk viktig hjemmel for å stille sertifiseringskrav i andre tilfeller enn de som er omfattet av de øvrige bestemmelsene i lovens kapittel IV. Bestemmelsen forutsetter at det gis forskrifter om når det skal stilles krav om særlig godkjenning og hvilke krav som i så fall skal gjelde.

§ 5-1 annet ledd er den generelle hjemmelen for å stille krav om bemanning av luftfartøyer. Erfaringer fra den senere tiden har vist at det forekommer brudd på bemanningskravene, og at disse trolig er forårsaket av ønsket om å spare kostnader. Med den meget sterke konkurransen i luftfarten er det viktig, både av sikkerhetsmessig og konkurransemessige grunner, at brudd på bemanningskrav som er fastsatt med hjemmel i § 5-1 kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

§ 5-3 supplerer § 5-1 ved å slå fast at departementet også kan stille krav til de personene som gjør tjeneste om bord. Det kan dreie seg om fysisk og mental skikkethet og om kvalifikasjoner og trening. Begrunnelsen for å kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forskrifter som omhandler slike krav er den samme som for § 5-1.

§ 5-4 første ledd hjemler lovforankrede krav til de som får utstedt sertifikat for å gjøre tjeneste om bord på luftfartøy. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det for eksempel gitt regler om hvilke kvalifikasjoner en person må inneha for å bli trafikkflyger eller privatflyger. Det er åpenbart at etterlevelse av disse kravene er av helt sentral betydning for flysikkerheten, på samme måte som kravene i §§ 5-1 og 5-3.

§ 6-2 pålegger fartøysjefen å påse at det fartøyet han fører er luftdyktig, miljødyktig og behørig utrustet, bemannet og lastet, og at flygningen

ellers gjennomføres i samsvar med gjeldene bestemmelser. Videre plikter han å gi melding til luftfartsmyndigheten om forhold som gjelder besetningsmedlemmenes tjenestedyktighet. Dette siste kravet utgjør et nødvendig element i de rapporteringsreglene som skal sikre at alle som gjør tjeneste til enhver tid tilfredsstillende fastsatte krav. Fartøysjefen har i dette tilfellet ikke noe å frykte ved å rapportere opplysningene. Dette er med andre ord ikke en slik situasjon der det er grunn til å frykte svekket rapporteringsvilje som følge av sanksjonssystemet.

§ 6-11 gjelder brudd på pliktavholdsreglene for flygende personell. Departementet mener disse reglene bare bør sanksjoneres ved hjelp av tradisjonell straff (bøter eller fengsel).

§ 6-12 gjør det mulig for Kongen å bestemme at reglene i luftfartsloven kapittel VI også skal gjelde for utenlandske fartøy innenfor norsk område. Denne hjemmelen har ikke vært benyttet, men dersom den skulle bli benyttet skal den forstås slik at sanksjoner knyttet til de øvrige bestemmelsene i kapitlet også kan benyttes i slike tilfeller.

§ 7-1 er den generelle hjemmelen for å fastsette forskrifter om krav til landingspasser. Det er åpenbart at brudd på disse reglene kan utgjøre en betydelig sikkerhetsrisiko. Det er i dag fastsatt om lag 17 forskjellige forskrifter med hjemmel i denne bestemmelsen, selv om alle selvsagt ikke er like viktige.

§ 7-3 hjemler forskrifter om "luftleder og andre kontrollerte luftrom", som det heter i forarbeidene (Innst. III (1957) fra luftfartslovkommissjonen s. 275). Selv om bestemmelsen har vært benyttet i beskjedent grad, er det meget viktig at slike bestemmelser etterleves dersom de først gis.

§ 7-4 er den generelle hjemmelen for å fastsette krav til flysikringstjenesten. Flysikringstjenestene er innbyrdes meget forskjellige, men det er åpenbart at den er av helt sentral betydning for sikkerhetsarbeidet i moderne luftfart. Hjemmelen for bruk av overtredelsesgebyr ville være mangelfull dersom den ikke omfattet § 7-4. Den omfatter blant annet brudd på bestemmelser om sikkerhet (se punkt 3.5.1.3 og 3.5.2.3) og miljøbegrunnede krav (se punkt 3.5.2.5).

Brudd på nasjonal ytelsesplan etter reglene om et felles europeisk luftrom er av så vidt spesiell karakter at det er nevnt særskilt, men eksemplet skal ikke tolkes antitetisk. Det er foreløpig ikke tatt slike regler inn i EØS-avtalen eller norsk rett. De reglene det siktes til er først og fremst forordning (EF) nr. 550/2004 artikkel 11 og den utfyllende forordning (EU) nr. 691/2010, men også

andre og fremtidige regler om samme emne er omfattet. Sistnevnte krever at alle medlemsland fastsetter en nasjonal ytelsesplan for forbedring av flysikringstjenestene på områdene kostnadseffektivitet, kapasitet, sikkerhet og miljø. For enkelte av målområdene er det innarbeidet insentivordninger allerede i forordningene selv, men på de områdene der det ikke finnes slike forordningsbestemte insentiver er det en fare for at medlemsstatene vil stå oppradd for reaksjonsformer dersom de tjenesteyterne som skal etterleve den nasjonale planens krav ikke etterlever den. For slike tilfeller bør loven åpne for at det i de nasjonale gjennomføringsreglene åpnes for bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelser i ytelsesplanen. På samme måte bør det være mulig for norske myndigheter å håndheve felles ytelsesplaner for en såkalt funksjonell luftromsblokk, jf. artikkel 5 i forordning (EU) nr. 691/2010, dersom disse har tilstrekkelig tilknytning til norsk territorium eller norske foretak.

§ 7-5 *fjerde ledd* er den generelle hjemmelen for å fastsette forskriftskrav om konsesjon for å anlegge, drive eller inneha landingsplasser. Loven sier selv svært lite om de kravene som skal gjelde, og forskriftene og selve konsesjonsvedtaket er derfor av helt sentral betydning ved siden av de kravene som stilles i medhold av § 7-11 (teknisk og operativ godkjenning). Kravene kan gjelde både sikkerhet og miljø (særlig støy). I begge disse tilfellene vil det også måtte foretas en grensedragning mot krav som i stedet bør hjemles i § 9-1 (operative krav uavhengig av landingsplass). Bestemmelsen gjør det mulig å bestemme i forskrift at brudd på trafikkregulerende bestemmelser gitt til utfylling av en konsesjon kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

§ 7-11 omhandler den tekniske og operative godkjenningen som blir gitt i tillegg til konsesjon. Uten den tekniske og operative godkjenningen er den sikkerhetsfaglige reguleringen av en lufthavn ufullstendig. På samme måte som det er nødvendig å kunne sanksjonere brudd på konsesjonsreglene er det viktig å kunne sanksjonere brudd på § 7-11.

§ 7-12 hjemler krav om at det fastsettes krav om utarbeiding av plan over luftfartshindringer. Det er ikke tvilsomt at slike krav er meget viktige for sikkerheten, men departementet legger til grunn av slike krav typisk vil bli fastsatt i individuelle vedtak for hver enkelt lufthavn, og slik sett hører hjemme under *første ledd nr. 3*. Se merkna-dene til denne.

§ 7-22 gjør det mulig å gi forskriftbestemmelser om luftfartshindringer som stiller krav til

andre enn innehaveren av konsesjonen. Blant annet er det gitt regler om merking om varsling av luftfartshindringer. Det typiske eksemplet er an innehavere av høye bygninger plikter å merke disse med lys.

§ 7-24 *første ledd* er sammen med § 7-25 hjemmel for det sikkerhetsregleverket (også omtalt som security-regler) som har fått stor praktisk betydning i de senere årene. Selv om omfanget av de kravene som skal gjelde fortløpende er gjenstand for diskusjon, er det svært viktig at de kravene som til enhver tid gjelder etterleves. I tillegg til den rent sikkerhetsfaglige begrunnelsen for reglene er lik praktisering av dem av konkurransemessig betydning.

§ 7-25 er sammen med § 7-24 første ledd den sentrale hjemmelen for dagens sikkerhetsregler (security-reglene). Det vises til merknadene til § 7-24.

§ 7-29 fastsetter i relativt knapp form krav til sertifisering av personell som gjør tjeneste på landingsplass og krav om rapporteringsplikt dersom det kan være tvil om vilkårene fremdeles er oppfylt. Departementet legger til grunn at det som er sagt om de tilsvarende spørsmålene i relasjon til flygende personell (§§ 5-3 og 5-4) har tilsvarende gyldighet her.

§ 8-8 omhandler krav til annen ervervsmessig luftfartsvirksomhet enn rutedrift. Departementet ser for seg at det kan være kommersielt attraktivt å starte slik drift uten å sikre seg nødvendig offentlig tillatelse, for eksempel fordi man frykter å ikke få innvilget søknaden. I slike tilfeller vil det være treffsikkert å reagere med overtredelsesgebyr.

§ 8-9 gir hjemmel for å gi regler om bortlån av luftfartøy. Det er ikke gitt regler i medhold av bestemmelsen, og departementet ser derfor heller ikke grunn til å foreslå sanksjoner knyttet til bestemmelsen i denne omgang.

§ 8-10 har blitt brukt som hjemmel til å gi bestemmelser om charter- og taxifygninger. Departementet forslås å gjøre det mulig å illegge overtredelsesgebyr med samme begrunnelse som for § 8-8.

§ 9-1 er den sentrale hjemmelen for å stille krav til flyoperasjoner, dvs. hvordan og hvor flyene skal fly. Der i dag gitt et førtitalls forskrifter i medhold av bestemmelsen, og det er åpenbart at det må vises til den i første ledd nr. 2. Det betyr ikke at det ikke skal vises tilbakeholdenhet med å bruke bestemmelsen ved utformingen av forskriftene og i konkrete tilfeller.

§ 9-2 gjør det mulig å fastsette regler om flygeveier mv. Bestemmelsen er i dag ikke i bruk, men

dette skyldes trolig at den mer generelle § 9-1 benyttes som hjemmel der § 9-2 kunne ha vært brukt. Departementet ser derfor for seg at § 9-2 bør benyttes i større grad enn i dag, og at det bør være mulig å sanksjonere brudd på denne i samme grad som brudd på § 9-1 og den beslektede § 7-3.

§ 9-3 *annet ledd* krever at et luftfartøy som har kommet inn i et område hvor luftfart er forbudt skal forlate dette uten opphold. Et slikt forbud vil ha form av en forskrift. Det er derfor naturlig å plassere den i § 13 a-5 første ledd nr. 2. Tanken med bestemmelsen er at den skal omfatte alle de pliktene som følger av § 9-3 annet ledd selv om det kan diskuteres om hele bestemmelsen utgjør brudd på en forskrift. Brudd på pålegg (vedtak) etter § 9-3 første ledd er nevnt særskilt i § 13 a-5 første ledd nr. 3. Se merknadene til dette.

§ 9-4 benyttes som hjemmel til å gi forskrifter om blant annet stuing av last i lasterom og om frakt av farlig gods. Siden det er åpenbart at brudd på disse reglene kan ha et betydelig skadepotensial mener departementet bestemmelsen bør tas med i første ledd nr. 2.

§ 9-5 blir brukt til å stille krav til fartøydokumenter. Slike krav er viktige for at det i praksis skal være mulig å føre sikkerhetsmessig kontroll med den operative virksomheten, uten at det nødvendigvis vil være forholdsmessig å stanse driften ved brudd på bestemmelsen. Departementet mener derfor at det bør være mulig å benytte overtredelsesgebyr ved brudd på slike regler.

§ 9-7 gjør det mulig å stille krav til at personer som gjør tjeneste om bord i et luftfartøy skal bringe med seg personlige sertifikater. Departementet mener de samme hensyn gjør seg gjeldene her som for § 9-5.

§ 10-41 a er en delvis ny hjemmel for å vedta forskriftbestemte krav om priser, vilkår, opplysningsplikt for billettselgere, mv. Det vises til merknadene til denne bestemmelsen. Bestemmelsen er nær beslektet med § 10-42 som hjemler gjennomføring av passasjerrettighetsregler som er tatt inn i EØS-avtalen. Denne sistnevnte bestemmelsen kan i dag sanksjoneres med overtredelsesgebyr, og denne regelen er foreslått videreført. Departementet mener det vil være inkonsekvent om ikke brudd på § 10-41 a også skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

§ 10-42 er lovens generelle bestemmelse for gjennomføring av EØS-avtalens regler om passasjerrettigheter på luftfartens område. De viktigste av disse regelverkene er i dag forordning (EF) nr. 261/2004 om fastsettelse av felles regler for erstatning og assistanse til passasjerer ved nektet

ombordstigning og ved innstilte eller vesentlig forsinkede flyginger samt om oppheving av forordning (EØF) nr. 295/91, og forordning (EF) nr. 1107/2006 om funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes rettigheter i forbindelse med lufttransport. Brudd på disse er allerede i dag mulig å sanksjonere med overtredelsesgebyr med grunnlag i nåværende § 10-43 og de aktuelle gjennomføringsforskriftene. tanken er derfor bare å videreføre gjeldene ordning på dette området som en del av et mer generelt regime.

§ 10-45 gjelder forskriftkrav om at flyselskapene skal opplyse passasjerene om deres rett til å klage til Flyklagenemnda. Siden selskapene kan tenkes å ha en kommersiell fordel av ikke å gi passasjerene slike opplysninger vil overtredelsesgebyr kunne være et treffsikkert middel både for å sikre passasjerens rettigheter og til å sikre like konkurransevilkår.

§ 12-9 er grunnlaget for etableringen av det eksisterende rapporteringssystemet for luftfartsulykker og luftfartshendelser. Systemet har som formål å sikre at Statens havarikommisjon for transport og Luftfartstilsynet mottar de opplysningene de trenger i sitt ulykkesforebyggende arbeid. Som det fremgår blant annet av punkt 3.5.2.1 er departementet fullt ut innforstått med at rapporteringssystemet ikke vil fungere tilfredsstillende dersom de rapporteringspliktige er usikre på om det vil få negative konsekvenser for dem dersom de rapporterer. Derfor inneholder luftfartsloven kapittel XII et helt sett av bestemmelser som nettopp beskytter rapportørene mot slike konsekvenser.

Departementet kan likevel ikke se at det strider mot intensjonen bak disse bestemmelsene dersom en person som *ikke* rapporterer, til tross for at de helt klart er forpliktet til det, blir ilagt overtredelsesgebyr. Når det er sagt er det åpenbart at en slik bestemmelse må brukes med stor forsiktighet. Skulle det likevel dukke opp tilfeller der rapporteringsplikten er klar, og de hensynene som ligger bak beskyttelsesreglene ikke gjør seg gjeldene med særlig tyngde, bør det likevel ikke være umulig.

§ 13-3 er grunnlag for at det er gitt bestemmelser blant annet om tanking av luftfartøy. Det er åpenbart at skadepotensialet ved ikke å etterleve slike regler kan være betydelig, og at motivene for ikke å etterleve dem kan være økonomiske. Departementet mener derfor at brudd på bestemmelsene bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr på samme måte som den beslektede bestemmelsen i § 9-4.

§ 13-4 er lovens generelle bestemmelse om opplysningsplikt. Dersom det dreier seg om opplysninger som blir tilbakeholdt i et enkelttilfelle, vil tvangsmulkt normalt være den mest treffsikre reaksjonsmåten. Dreier det seg derimot om tilbakevendende rapporteringsforpliktelser som er nedfelt i forskrift, eller om tilfeller der det typisk ikke vil bli oppdaget før i ettertid at plikten ikke har blitt overholdt, vil overtredelsesgebyr kunne være mer egnet. Mest praktisk kan det være dersom bruddet på plikten til å gi opplysninger er begrunnet med å unngå kostnader ved å skaffe til veie opplysningen eller ved at den som har plikt til å gi opplysningene ikke ser seg tjent med at luftfartsmyndighetene får tilgang til innholdet i opplysningene.

§ 15-2 gjør det mulig å bestemme at utenlandsk fartøy som har norsk bruker skal være underlagt visse av lovens bestemmelser. Det er i dag ikke gitt slike bestemmelser, og departementet har derfor vært i tvil om det er nødvendig å vise til § 15-2 i første ledd nr. 2. Når det likevel er tatt inn en slik bestemmelse skyldes det at det vil kunne virke inkonsekvent at loven ikke gjør det mulig å sanksjonere norske borgeres bruk av luftfartøy bare fordi fartøyet er utenlandsk.

Til § 13 a-5 første ledd nr. 7

§ 16-1 er den generelle hjemmelen for å gi forskrifter som gjennomfører EØS-avtalens regler om luftfart. Paragrafen inneholder selv en tematisk opplisting av hva de aktuelle EØS-reglene kan handle om, men denne blir ikke forstått som uttømmende i og med at opplistingen innledes med ordet "herunder". Det har så langt ikke hendt at en forordning eller et direktiv på luftfartens område ikke har blitt gjennomført i norsk rett fordi man ikke har funnet hjemmel for det i § 16-1. Vi ser da selvsagt bort fra de delene av slike regelverk som overhode ikke anses som EØS-relevante.

Selv om § 16-1 altså har mye til felles med § 15-4 har departementet bedre oversikt over de bestemmelsene som er gitt i medhold § 16-1, og har derfor valgt å fremheve bestemte regelverksområder der det skal være mulig å ilegge overtredelsesgebyr. Noen av disse er allerede berørt i punkt 3.5.2.6 (reglene om tidsluker), 3.5.2.8 (brudd på reglene om rett til å etablere og drive flyruter, lisensreglene, reglene om fordeling av trafikk mellom lufthavnene) og 3.5.2.10 om et felles europeisk luftrom. Av fremstillingen der fremgår det også en del om hvordan bestemmelsen er å forstå.

Når det gjelder kategorien "*krav til informasjon og likebehandling ved salg av flybilletter*" har departementet særlig hatt i tankene den regelen i forordning (EF) nr. 1008/2008 artikkel 23 som pålegger selgere av flybilletter å gi fullstendig informasjon om billettpris, avgifter, gebyrer, skatter og øvrige vilkår ved salg av billetter. Videre omfatter det forbudet mot å forskjellsbehandle på pris avhengig av hvor kjøperen bor, vedkommendes nasjonalitet, eller hvor flyselskapets agent eller annen billettselger er etablert. Dette er krav som i stor grad også kunne ha vært hjemlet i § 10-42, men som for klarhets skyld også er nevnt her.

Henvisningen til krav om å gi "*opplysninger om identiteten til det flyselskapet som utfører en transport*" sikter i dag til forordning (EF) nr. 2111/2005 (gjørne kalt "svartelistingsforordningen") og tilhørende gjennomføringsforordninger. Dette er regler som krever effektiv håndheving, og overtredelsesgebyr vil være et egnet middel til å sikre dette.

Til § 13 a-5 første ledd nr. 8

Første ledd nr. 8 gir hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på betingelser som fremgår av enkeltvedtak. Det finns en rekke bestemmelser i luftfartsloven som gir luftfartsmyndighetene grunnlag for å utfylle de forpliktelsene som fremgår av loven selv og av forskrifter gitt i medhold av den. Uten hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på disse rammene vil dette lovforslaget være ufullstendig.

Departementet mener behovet for regelforankring blir ivaretatt ved at vedtakene må respektere de rammene som fremgår av de hjemmelsbestemmelsene det vises til i lovforslaget. I noen få tilfeller er lovteksten selv formulert bevisst generell og åpen for å muliggjøre et konkret politisk skjønn. Det typiske eksemplet er vedtak om konsesjon til å anlegge, drive eller inneha landingsplass. I dette tilfellet kompenseres den hjemmelsmessige uklarheten ved at selve konsesjonsprosessen er vesentlig grundigere enn for andre enkeltvedtak, og ofte mer grundig enn for mange forskrifters del. Det gjennomføres en omfattende høring og saken er i en del tilfeller også gjenstand for behandling i regjeringen (selv når formen kongelig resolusjon ikke velges).

§ 4-3 er den generelle bestemmelsen om sertifisering av det enkelte luftfartøy. Som det fremgår kan vedtaket om å utstede luftdyktighetsbevis og miljøbevis inneholde vilkår, men hvilke vilkår som er mulig å stille er klart avgrenset i lovteksten selv og de utfyllende forvaltningsrettslige prinsippene

om saklighet og forholdsmessighet. Departementet legger til grunn at denne bestemmelsen er av så sentral betydning for flysikkerheten at den må tas med i et fullstendig lovforslag.

§§ 7-5, 7-6 og 7-7 bestemmer hvilket innhold et vedtak om konsesjon til å anlegge, drive eller inneha lufthavn kan ha. Det vises til de generelle merknadene om disse reglene ovenfor. I tillegg vises det til det som er sagt om brudd på bestemmelser om åpningstider og andre miljøbegrunnede konsesjonsvilkår i punkt 3.5.2.5.

Departementet legger opp til at den nye lov hjemmelen skal kunne benyttes også mot brudd på konsesjoner som er gitt før loven trer i kraft, men bare dersom bruddet har funnet sted etter dette tidspunktet. Når det gjelder forholdet til Grunnloven §§ 96 og 97 viser vi til det som er sagt i punktene 3.1 og 3.5.2.2.

§ 7-11 tredje ledd gjør det mulig å foreta en konkret utforming av den tekniske og operative godkjenningen for den enkelte lufthavnen. Departementet legger til grunn at vilkårene i dette vedtaket er av helt sentral betydning for sikkerheten på lufthavnene, og at det er like viktig å kunne sanksjonere brudd på vedtaket som de underliggende forskriftsbestemmelsene.

§ 7-15 første ledd pålegger etterlevelse av de høydebegrensningene og andre rådighetsinnskrenkningene som er fastsatt i planer over luftfartshindringer. Departementet mener dette påbudet er av sentral sikkerhetsmessig betydning. Det typiske vil også være at bruddet på vedtaket allerede er et faktum når det oppdages, og da er overtredelsesgebyr den mest treffsikre reaksjonsmåten. Forutsetningen for den lovteknikken som er valgt er at planvedtaket er et enkeltvedtak, og ikke en forskrift. I motsatt fall burde bestemmelsen vært plassert i første ledd nr. 2. Skulle en domstol komme til motsatt forståelse av planens rettslig karakter skal det være lovgivers intensjon at overtredelsesgebyr uansett skal kunne ilegges.

§ 9-3 første ledd gir staten myndighet til å pålegge et luftfartøy å lande. Det følger av § 9-3 tredje ledd at bestemmelsen kan håndheves med fysisk makt i ekstreme tilfeller. Departementet mener likevel at det bør være mulig å reagere med overtredelsesgebyr i ettertid dersom et pålegg om å lande ikke blir respektert. Vi snakker her om alvorlige regelbrudd, og overtredelsesgebyr er da en forholdsmessig reaksjon.

§ 13-1 gir norske myndigheter hjemmel til å forby et luftfartøy å forlate en landingsplass. Dersom et slikt forbud ikke etterleves vil det normalt være et meget alvorlig regelbrudd, fordi et så inngripende virkemiddel bare vil bli brukt for å iva-

reta tungtveiende interesser. Derfor bør manglende etterlevelse kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Til § 13 a-5 første ledd nr. 9

Første ledd nr. 9 gir hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for manglende etterlevelse av pålegg under tilsyn, besiktigelse eller undersøkelse som listet opp i de paragrafene som er nevnt i bestemmelsen. Departementet antar at det viktigste middelet til å sikre etterlevelse av slike pålegg er tvangsmulkt, men dersom det rent faktisk ikke har blitt etterlevd, og det ikke lenger har noe for seg å gjennomføre det, vil overtredelsesgebyr kunne være en måte å markere at manglende etterlevelse fra den kravet retter seg mot ikke aksepteres.

Til § 13 a-5 første ledd nr. 10

Første ledd nr. 10 gjelder brudd på plikt til å gi informasjon. Bestemmelsen har mye til felles med nr. 9, men er skilt ut fra denne blant annet fordi det lovteknisk er vanskelig å fange opp de tilfelle hvor det er nødvendig å reagere mot at opplysninger som er gitt er uriktige.

I tillegg til de bestemmelsene som er listen opp i nr. 10 har departementet vurdert å føye til § 12-16 om forklaringsplikt for Statens havarikommisjon for transport (SHT – ”undersøkelsesmyndigheten”). Når en likevel ikke har foreslått det, skyldes det først og fremst at SHT er et uavhengig organ som ikke er underlagt ”luftfartsmyndigheten” (Luftfartstilsynet) som er det organet som typisk skal ha myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr etter lovutkastet.

Følgende bestemmelser er ikke tatt med i oppstillingen i første ledd:

§ 7-4a gjelder brudd på pliktavholdsreglene for personer i flysikringstjenesten mv. Departementet mener det *ikke* er behov for å kunne sanksjonere brudd på denne bestemmelsen med overtredelsesgebyr, jf. det som sies om forholdet til de ordinære straffebestemmelsene under merknadene til § 6-11.

§ 7-23 hjemler regler om hvilke landingsplasser som for eksempel skal kunne brukes til internasjonal luftfart, i motsetning til rent nasjonal luftfart. Så langt er det ikke gitt noen forskrifter om dette, men det finnes en etablert forvaltningspraksis. Departementet legger til grunn at det, i alle fall foreløpig, ikke er behov for å kunne knytte

overtredelsesgebyr til brudd på denne bestemmelsen.

§ 7-26 er den sentrale hjemmel for fastsetting av luftfartsavgifter. Etter det departementet er kjent med er manglende betaling av avgifter ikke noe stort praktisk problem. I den grad det måtte være et problem er det grunn til å tro at effektive innkrevingsregler er viktigere enn sanksjonsbestemmelser. I dag finnes det effektive innkrevingsbestemmelser i § 13-2 (tilbakehold av luftfartøy og nekting av adgang) og § 13-7 (inndrivelse av avgifter). Departementet har likevel vært i tvil om det er riktig ikke å åpne for overtredelsesgebyr, bl.a. fordi det å holde tilbake et fly vil oppleves som så drastisk at muligheten reelt sett ikke er effektiv. Samlet sett har en kommet til at det ikke er behov for å vise til § 7-26 i første ledd nr. 2, men er åpen for å endre denne konklusjonen.

§ 7-27 hjemler særlige avgifter, og begrunnelsen for ikke å ta den med i første ledd nr. 2 er den samme som for § 7-26.

§ 10-38a tredje ledd gjelder forskriftskrav til ansvarsforsikring for fraktførere. Departementet har kommet til at det ikke er behov for å kunne sanksjonere brudd på slike forskriftsbestemmelser fordi de alvorlige privatrettslige konsekvensene av ikke å tegne tilstrekkelig forsikring bør være tilstrekkelig etterlevelsesspress.

§ 15-1 blir brukt til å gi regler om fallskjermhopping, flyging med mikrolette fly, osv. Departementet ser på dette som aktiviteter som først og fremst skaper risiko for den som selv bruker fartøyet. I den grad det skulle påføre andre risiko vil det trolig være mulig å benytte straffebestemmelser eller andre typer hjemler i politilovgivningen. Den er derfor ikke tatt med i oppstillingen.

§ 15-4 er luftfartslovens generelle forskriftshjemmel. Den gir hjemmel til å gi forskrift "til gjennomføring og utfylling" av lovens øvrige bestemmelser. Denne formuleringen er så generell at det til tiden kan være vanskelig å avgjøre hvor langt den rekker, men basert på prinsippet om at enhver lovebestemmelse må tolkes slik at den har en selvstendig betydning er det naturlig å forstå den slik at den i enkelte tilfeller går lenger enn den som følger av lovens spesielle forskriftshjemler.

Uansett er det klart at det ikke er mulig å knytte en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr til alle forskrifter gitt i medhold av § 15-4 under ett. Det ville bryte med det grunnleggende legalitetskravet som er drøftet flere steder i proposisjonen og det vil i realiteten gjøre gjennomgangen ovenfor meningsløs. Departementet har uansett kommet til at det foreløpig ikke vil ta med 15-4 i

oppstillingen i første ledd. Det kan synes paradoksalt når en vet at et meget stort antall forskrifter er delvis hjemlet i denne bestemmelsen. I de fleste tilfellene er det vist til § 15-4 i tillegg til en eller flere særlige hjemler ellers i loven. Skal man derfor tilfredsstille legalitetskravet er det nødvendig å foreta en nokså detaljert gjennomgang av eksisterende forskrifter gitt i medhold av § 15-4 og det har departementet i denne omgang ikke hatt mulighet til.

Til § 13 a-5 annet ledd

Annet ledd er kommentert og begrunnet i punkt 3.5.2.12.

Til § 13 a-5 tredje ledd

Tredje ledd lister opp de hensynene det særlig skal legges vekt på når en tar stilling til om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen. Departementet viser til den overordnede drøftelsen av disse emnene i punkt 3.5.2.13 og 3.5.2.15.

Etter *bokstav a* skal det legges vekt på hvor alvorlig overtredelsen har krenket de interesser loven verner. Med «graden av skyld» i *bokstav b* siktes det til hvor klanderverdig handlingen er, for eksempel om den bærer preg av et uhell eller om den har et mer systematisk eller planmessig preg. Etter *bokstav c* skal det legges vekt på om overtrederen kunne ha forebygget overtredelsen ved for eksempel interne rutiner. Dette har også betydning for graden av skyld, jf. bokstav b. Momentet vil særlig ha betydning når overtrederen er behandlingsansvarlig eller annen overordnet. *Bokstav d* angir som moment «om overtredelsen er begått for å fremme overtreders interesser». Interessene må ikke nødvendigvis være av økonomisk art. Vurderingstemaet i bokstav d er nært knyttet til momentet i *bokstav e*. Etter den sistnevnte bokstaven skal det legges vekt på om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen. Det er tilstrekkelig at overtredelsen etter sin art er egnet til å oppnå en fordel, jf. «kunne ha oppnådd». Fordelen må ikke være av økonomisk karakter. Etter *bokstav f* skal det legges vekt på om det foreligger gjentakelse. Momentet i *bokstav g* – om andre reaksjoner som følge av overtredelsen blir ilagt overtrederen eller noen som har handlet på vegne av denne, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt straff – kan få anvendelse blant annet når en ansatt hos den behandlingsansvarlige ilegges straff for den samme handlingen, eller når eieren i et enkeltmannsforetak, selv ilegges en slik reak-

sjon. Videre skal det etter *bokstav h* legges vekt på overtrederens økonomiske evne. Dette momentet vil normalt ha større betydning for utmåling av overtredelsesgebyr enn for vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, men det vil likevel ha nokså begrenset betydning dersom det først er en grov overtredelse, jf. bokstav a. Begrunnelsen for *bokstav i* fremgår av punkt 3.5.2.1. Bakgrunnen for bestemmelsen er at frykten for negative konsekvenser av at offentlige myndigheter får tilgang til opplysninger vil kunne hemme åpenhet i det ulykkesforebyggende arbeidet. Det vises til den omfattende drøftelsen av disse hensynene i Ot.prp. nr. 50 (2004-2005). I § 12-28 foreslås det samtidig en tilføyelse som forbyr å ilegge overtredelsesgebyr på grunnlag av opplysninger som er mottatt av de særskilte rapporteringsreglene i lovens kapittel XII. Momentlisten i § 13 a-5 tredje ledd vil med andre ord bare ha selvstendig betydning for de tilfellene som ikke omfattes av den endrede § 12-28. Departementet har vurdert om forbudet bør plasseres i § 13 a-5 tredje ledd, men har kommet til at den hører mest naturlig sammen med den andre forbudsbestemmelsen som allerede finnes i § 12-28 selv om det krever at de to bestemmelsene leses samlet. § 12-28 omhandler regelbrudd som i dagligtale typisk omtales som hendelige uhell eller andre mildere grader av skyld. I slike tilfeller har lovgiver, ved utformingen av reglene i lovens kapittel XII, ment at det bidrar mer til flysikkerheten å fremme åpenhet enn å sanksjonere. Uten dette unntaket vil lovverket fremstå som lite konsekvent. Selv om beskyttelsen etter denne bestemmelsen er skjønnspreget skal det legges betydelig vekt på dette hensynet ved vurderingen etter § 13 a-5 tredje ledd. Departementet legger til grunn at det i tillegg bør utarbeides retningslinjer for praktiseringen av skjønn etter utkastet til § 13 a-5 i de tilfellene som er omfattet av bokstav i.

Til § 13 a-5 fjerde og femte ledd

Fjerde og femte ledd tilsvarende i meget stor grad bestemmelsene i gjeldene lovs § 10-43 annet til fjerde ledd. Det vises derfor til merknadene til disse bestemmelsene i forarbeidene, Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) side 91-92. Departementet viser også til det som er sagt om klagebehandling og oppsettende virkning i punkt 3.5.2.16.3. Vedtak om ilegelse av tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. utkast til § 13 a-8 og merknadene til denne.

Til § 13 a-5 sjette ledd

Sjette ledd legger myndigheten til å gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr til departementet i stedet for til Kongen, slik ordningen er etter gjeldene lovs § 10-43 femte ledd. Bestemmelsen forutsetter at det kan ilegges overtredelsesgebyr uten at det er gitt utfyllende forskrift om utmåling, jf. drøftelsen avslutningsvis i punkt 3.5.2.15.3.

Til § 13 a-6 Myndighet lagt til EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen

Bestemmelsen er ny. Bakgrunnen fremgår av punkt 3.5.4. De konstitusjonelle vurderingene av bestemmelsen fremgår av den parallelle stortingsproposisjonen (samtykkeproposisjonen) som legges frem av Utenriksdepartementet. Bestemmelsen har som formål å gjennomføre artikkel 25 i forordning (EF) nr. 216/2008 som krever en særlig klar hjemmel i intern rett. Bestemmelsen har paralleller i § 4 i lov 5. mars 2004 nr. 11 om gjennomføring og kontroll med EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven) og § 5 i lov 23. juni 2000 nr. 54 om edb-baserte reservasjonssystemer for passasjertransport m.v.

Første ledd slår fast at ESA og EFTA-domstolen skal ha de oppgavene henholdsvis Kommisjonen og EU-domstolen har i EU. Det følger av artikkel 25 i forordning (EF) nr. 216/2008 at Kommisjonen kan ilegge luftfartsforetak økonomiske reaksjoner i form av det som i denne proposisjonen omtales som overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Se om begrepsbruken i punkt 3.1. Reaksjonene skal kunne brukes ved manglende etterlevelse av de vilkårene som er knyttet til sertifikater som er utstedt av Det europeiske flysikkerhetsbyrået (EASA) til luftfartsforetak.

Bestemmelsen innebærer at et vedtak om å ilegge økonomiske reaksjoner har direkte virkning overfor et norsk foretak eller en norsk borger, og at ytterligere nasjonal gjennomføring ikke er nødvendig. Til nå er det bare utstedt en håndfull slike til norske foretak. Bestemmelsen er prinsipielt viktig, men av meget begrenset praktisk betydning.

Det er ikke tatt inn noe skyldkrav i selve lovteksten, men av forordningen selv fremgår det at det må foreligge foresett eller uaktsomhet for at Kommisjonen eller ESA skal kunne ilegge overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ikke for tvangsmulkt. For ikke å gjøre lovteksten for komplisert er skyldkravet ikke tatt med. Det skal likevel ikke være tvil om at det gjelder et slikt krav for så vidt gjelder overtredelsesgebyr. Den politiske

vurderingen av om forordningens innhold er akseptabelt forutsettes tatt ved behandlingen av den parallelle stortingsproposisjonen.

Utmålingsprinsippene i forordningen (EF) nr. 1008/2008 artikkel 25 nr. 2 innebærer at ESA ikke skal legge til grunn de utmålingsprinsippene som Luftfartstilsynet vil være bundet av etter lovforslagets generelle utmålingsbestemmelse (§ 13 a-5 tredje ledd). Foreløpig er det ikke vedtatt slike utfyllende regler med utmålingsprinsipper, og det er derfor heller ikke mulig å vite hvilket innhold de vil få og hvordan de eventuelt vil skille seg fra de generelle norske reglene som følger av eller bygger på utkastet til § 13 a-5.

Artikkel 25 nr. 3 forutsettes at det vedtas utfyllende bestemmelser om utmåling av de økonomiske reaksjonene og om saksbehandlingen i slike saker. Når denne proposisjonen fremmes er det ikke vedtatt slike bestemmelser.

Annet ledd gir departementet hjemmel til å gi bestemmelser gitt i medhold av forordning (EF) nr. 216/2008 artikkel 25 nr. 3 virkning i intern norsk rett. Det er ventet at slike vil bli gitt i form av en forordning. Siden det ennå ikke er avgjort at en slik forordning skal tas inn i EØS-avtalen, er det for sikkerhets skyld også åpnet for at tilsvarende bestemmelser som fastsettes kun for EFTA-pilaren i EØS-avtalen skal kunne gjennomføres i intern rett.

Til § 13 a-7 Statens regress mv.

Bestemmelsen tilsvarende i sin helhet gjeldene § 13-6, som samtidig foreslås opphevet. Flyttingen skyldes at departementet mener denne bestemmelsen, og den avsluttende § 13 a-8 (som fanger opp deler av gjeldene § 13-7), hører mest naturlig hjemme i det nye kapittel XIII a om håndheving og innkreving. Ordet innkreving er samtidig føyd til kapitteloverskriften.

Til § 13 a-8 Innkreving av tvangsmulkt, overtredelsesgebyr, gebyr, avgifter mv.

Bakgrunnen fremgår av punkt 3.5.5. Bestemmelsen er delvis ny. Gjeldende § 10-43 tredje ledd foreslås opphevet som overflødig. Bestemmelsen er ment å omfatte de fleste pengekrav som er forankret i luftfartsloven. Det nevnes særlig at også pengekrav som oppstår som følge av at EFTAs overvåkningsorgan har ilagt reaksjoner i medhold av utkastet til § 13 a-6 er omfattet. Unntak gjelder for gebyr til finansiering av flyklagenemnden som nevnt i § 10-44 annet ledd nr. 4. Dette er et gebyr som i dag kreves inn gjennom Avinor AS'

avgiftsinnkrevingssystem, og departementet har ikke mottatt signaler om at manglende betaling er et problem. Den særlige bestemmelsen om refusjonsbeløp er en videreføring fra gjeldene § 13-7 annet punktum. Det vises særlig til drøftelsen i punkt 3.5.2.6 av om overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om tidsluker der departementet konkluderer med at det foreløpig ikke bør være adgang til å la overtredelsesgebyret tilfalle andre enn staten, typisk den flyplassen der regelbruddet har funnet sted. Det innebærer for det første at det bare er luftfartsmyndigheten som kan ilegge slikt gebyr og at provenyet tilfaller staten, i tråd med hovedregelen.

Av bestemmelsene i tvangsfullbyrdsloven § 4-1 siste ledd og § 7-2 bokstav (e) følger det at tvangsfullbyrdelse kan skje direkte på grunnlag av den foreslåtte bestemmelsen i § 13 a-8. Det er med andre ord ikke nødvendig å få dom for kravet før innkrevingen påbegynnes.

Vedtak om ileggelse av tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr kan påklages. Derfor er det presisert at det er "endelig" vedtak som er tvangsgrunnlag. Tvangsfullbyrdelsen kan derfor ikke påbegynnes før klagefristen har utløpt. Påklages Luftfartstilsynets vedtak til Samferdselsdepartementet kan ikke inndrivningen påbegynnes før departementet har fattet sitt endelige vedtak. Derimot vil tvangsinndrivelsen kunne påbegynnes selv om kravet bringes inn for domstolene med mindre departementet fatter beslutning om oppsettende virkning (utsatt iverksettelse) etter forvaltningsloven § 42.

Til § 14-1 Overtredelse av § 2-2

Det vises til kommentarene til de foreslåtte endringene i § 2-2.

Til § 14-12 Overtredelse av § 6-11

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår blant annet av punkt 5.2.3.4. Forslaget er en tilpasning til ny § 6-11 (om tjenestegjøring i påvirket tilstand) og § 6-12 (om pliktmessig avhold). Av forslagene til § 4-11 og § 7-4a følger det at gjerningsbeskrivelsene i disse bestemmelsene gjeldet tilsvarende for såkalt teknisk personell og for personer i flysikkerhetstjenesten og bakketjenesten på lufthavnene mv. dersom det er gitt forskrift om dette. *Annet ledd* i § 14-12 gjør det klart at brudd på slike forskrifter skal kunne straffes på samme måte som brudd på §§ 6-11 og 6-12. Som det fremgår av merknadene til flere av disse bestemmelsene er virkeområdet noe utvidet for så vidt gjelder per-

sonkretsen og type forhold som rammes (inntak av alkohol mv. i tjenestetiden, uavhengig av om dette fører til at man blir påvirket). Området for hva som kan straffes er utvidet for å muliggjøre et konsekvent regelverk som behandler alle personer i sikkerhetskritiske roller likt.

Som det fremgår av punkt 5.2.3.3 er forsøk føyd til gjerningsbeskrivelsen i § 6-11 for å gjøre lovstrukturen lik den som finnes i de andre transportlovene. I dette ligger det at forsøk er fullbyrdet overtredelse (fremrykket fullbyrdelse). Straffbarheten etter luftfartsloven går etter dette lenger enn den generelle regelen om straffbart forsøk i straffeloven § 49. Samferdselsdepartementet er kjent med at Justis- og beredskapsdepartementet vurderer behovet for en lovproposisjon som fanger opp nødvendige tilpasninger i spesiallovgivningen når den nye straffeloven trer i kraft. Om nødvendig kan man da bli enig om å foreslå andre løsninger enn den som fremgår av Ot. prp. nr. 22 (2008-2009) s. 561.

Svaret på om personer som yter flysikringstjenester til det norske markedet skal kunne straffes etter norsk rett selv om de fysisk befinner seg utenfor Norge, følger av bestemmelsene i straffeloven § 12. Se også §§ 5 og 7 i den nye straffeloven av 2005 som foreløpig ikke har trådt i kraft. Problemstillingen er foreløpig av så liten praktisk betydning at departementet ikke finner grunn til å gå nærmere inn på den, men antar at den kan bli viktigere når flyværtjenester og andre flysikringstjenester blir vanligere å yte på tvers av landegrenser som en del av samarbeidet innad i såkalte

funksjonelle luftromsblokker (følge av lovgivningen om et felles europeisk luftrom).

Til § 14-23 tredje ledd

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 7.2. Den innebærer ikke realitetsendringer. § 14-3 gjelder overtredelse av plikten til å ha konsesjon til drift av flyruter som ikke er omfattet av EØS-avtalen. Endringen er en konsekvens av at § 8-10 foreslås opphevet. Innholdet i § 8-10 annet ledd foreslås tatt inn i nytt tredje ledd i § 8-8. For å opprettholde realiteten i dagens regler må derfor straffbarheten i stedet knyttes til brudd på forskrifter gitt med hjemmel i nytt § 8-8 tredje ledd.

Til § 14-25, § 14-26 og § 14-34

Bakgrunnen for endringene i disse bestemmelsene fremgår av punkt 8.2.4. Samtlige endringer er kun nye lovhenvvisninger som ved en inkurie ble uteglemt da luftfartsloven ved endringslov 03.06.2005 nr. 35 fikk et nytt kapittel XII. Endringene kan ikke sees å ha nevneverdig reell betydning.

Til § 17-6

Bakgrunnen for endringen av bestemmelsen fremgår av punkt 5.2.5. §§ 6-12 og 6-13 er føyd til opplistingen i paragrafen fordi den opprinnelige § 6-11 har blitt delt i tre paragrafer (§§ 6-11 til 6-13). Politiet skal kunne håndheve bestemmelsene også overfor militært personell.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver
under et framlagt forslag til proposisjon til Stor-
tinget om endringer i luftfartsloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i luftfartsloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i luftfartsloven

I

I lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart gjøres følgende endringer:

§ 2-2 skal lyde:

§ 2-2 *Krav til nasjonalitet*

Luftfart innenfor norsk område kan bare foretas med fartøy som har:

1. norsk nasjonalitet,
2. *fremmed nasjonalitet som i henhold til denne loven eller forskrift gitt med hjemmel i denne loven skal likestilles med norsk nasjonalitet,*
3. nasjonalitet i fremmed stat som har sluttet overenskomst med Norge om rett til slik fart eller
4. særskilt tillatelse av luftfartsmyndigheten.

Tillatelsen som nevnt i første ledd nr. 4 gis i tilfelle på slike vilkår som i det enkelte tilfelle finnes påkrevd for å sikre at luftfarten foregår på en betryggende måte eller som for øvrig finnes nødvendig av allmenne hensyn. Tillatelsen kan når som helst tilbakekalles.

§ 4-10 skal lyde:

Departementet kan bestemme at bygging av luftfartøy, fremstilling av tilbehør og reservedeler og utføring av nærmere angitt vedlikeholds-, reparasjons- og endringsarbeider på luftfartøy, tilbehør og reservedeler bare kan foretas av *personer* med særskilt godkjenning eller ved godkjent bedrift.

For særskilt godkjenning av personer som nevnt i første ledd kan departementet i forskrift stille krav til vandel, regulere hvilke typer personell som må oppfylle krav til vandel, og hvilke vandelskrav som skal gjelde. Luftfartsmyndigheten kan kreve ordinær, uttømmende og utvidet politiattest.

Nåværende § 4-10 annet ledd blir nytt tredje ledd.

Ny § 4-11 skal lyde:

§ 4-11 *Alkoholpåvirkning mv.*

Departementet kan bestemme i forskrift at §§ 6-11, 6-12 og 6-13 skal gjelde tilsvarende for den som har oppgaver av betydning for sikkerheten i forbin-

delse med bygging av luftfartøy, fremstilling av tilbehør og reservedeler og utføring av vedlikeholds-, reparasjons- og endringsarbeider på luftfartøy, tilbehør og reservedeler.

Departementet kan ved forskrift presisere hvilke typer personell som omfattes av første ledd.

§ 5-3 nytt annet ledd skal lyde:

Luftfartsmyndigheten kan kreve ordinær, uttømmende og utvidet politiattest ved vurdering av søknad om luftfartssertifikat for tjenestegjørende om bord i luftfartøy.

§ 5-6 annet ledd skal lyde:

Sertifikatet skal tilbakekalles for minst ett år dersom innehaveren blir ilagt straff for å ha gjort tjeneste ombord påvirket av *alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel*. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelsen i § 6-12 *tredje ledd*. Er han tidligere i de siste fem år ilagt straff for én av de nevnte overtredelser, skal sertifikatet tilbakekalles for alltid.

§ 6-11 skal lyde:

§ 6-11 *Alkoholpåvirkning mv.*

Ingen må gjøre eller forsøke å gjøre tjeneste om bord når han eller hun er påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel, eller når sykdom, legemidler, tretthet eller lignende årsak gjør vedkommende uskikket til å utføre tjenesten på en betryggende måte.

Som påvirket av alkohol anses i alle tilfelle den som har

1. *en alkoholkonsentrasjon i blodet som er større enn 0,2 promille, eller en alkoholmengde i kroppen som kan føre til så stor alkoholkonsentrasjon i blodet, eller*
2. *en større alkoholkonsentrasjon i utåndingsluft enn 0,1 milligram per liter luft.*

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om når en person i alle tilfelle må anses som påvirket av annet berusende eller bedøvende middel enn alkohol.

En person skal ikke regnes som påvirket dersom vedkommende har brukt legemiddel i tråd med de krav som er knyttet til sertifikat gitt i medhold av denne loven kapittel V.

Villfarelse om alkoholkonsentrasjonens størrelse fritar ikke for straff. Det samme gjelder villfarelse med hensyn til størrelsen av konsentrasjonen av annet berusende eller bedøvende middel.

Ny § 6-12 skal lyde:

§ 6-12 Pliktmessig avhold

Den som gjør tjeneste om bord, må ikke nyte alkohol eller ta annet berusende eller bedøvende middel i tjenestetiden. Tjenestetiden omfatter tidsrommet fra vedkommende i henhold til sine tjenesteplikter påbegynner utførelsen av slikt arbeid som stillingen krever, og inntil arbeidet avsluttes.

Forbudet i første ledd gjelder også i et tidsrom av åtte timer før tjenestetiden begynner.

Den som har gjort tjeneste ombord, må ikke nyte alkohol eller ta annet berusende eller bedøvende middel i de første seks timer etter tjenestetidens opphør, når han eller hun forstår eller må forstå at det kan bli innledet politietterforskning vedrørende hans eller hennes forhold i tjenesten. Dette gjelder ikke etter at blodprøve eller utåndingsprøve er tatt, eller politiet har avgjort at det ikke skal tas slik prøve.

Ny § 6-13 skal lyde:

§ 6-13 Alkotest, utåndingsprøve, blodprøve

Politiet kan ta alkotest (foreløpig blåseprøve) og foreløpig test av om en person er påvirket av annet berusende eller bedøvende middel, når

- 1. det er grunn til å tro at vedkommende har overtrådt bestemmelsene i §§ 6-1 eller 6-12,*
- 2. personen med eller uten egen skyld er innblandet i en luftfartsulykke eller luftfartshendelse, eller*
- 3. når det blir krevd som ledd i kontroll av luftfartsvirksomheten.*

Dersom testresultatet eller andre forhold gir grunn til å tro at bestemmelsene i §§ 6-11 eller 6-12 er overtrådt, kan politiet foreta særskilt undersøkelse av om det forekommer tegn eller symptomer på ruspåvirkning og fremstille personen for utåndingsprøve, blodprøve, spyttprøve eller klinisk legeundersøkelse for å søke å fastslå påvirkningen. Slik fremstilling skal i alminnelighet finne sted for den som nekter å medvirke til alkotest eller foreløpig test av om føreren er påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel.

Utåndingsprøve skal tas av politiet. Blodprøve og spyttprøve kan tas av lege, sykepleier eller bioingeniør. Klinisk legeundersøkelse foretas når det er mistanke om påvirkning av annet middel enn alkohol eller andre særlige grunner taler for det.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om tester og undersøkelser som nevnt i paragrafen her.

Nåværende § 6-12 blir ny § 6-14.

Kapittel VII overskriften skal lyde:

Kapittel VII. Landingsplasser, bakketjenesten, flysikringstjenester og sikkerhetskritisk virksomhet utenfor luftfartsanlegg

§ 7-4 tredje ledd skal lyde:

Departementet fastsetter de vilkår som må oppfylles av tjenestegjørende i flysikringstjenesten, og gi regler om sertifikat eller autorisasjon for slik tjeneste. I forskriftene kan det stilles krav til vandel og bestemmes hvilke vandelskrav som skal gjelde. Luftfartsmyndigheten kan kreve ordinær, uttømmende og utvidet politiattest.

Ny § 7-4 a skal lyde:

§ 7-4 a Alkoholpåvirkning mv.

Departementet kan i forskrift bestemme at §§ 6-11, 6-12 og 6-13 skal gjelde tilsvarende for den som har oppgaver av betydning for sikkerheten innen flysikringstjenesten, innen bakketjeneste på landingsplasser, samt i ervervsmessig luftfartsforetak og derunder arbeider med kontroll av luftfartøy i luften eller i radiosambandstjenesten.

Departementet kan ved forskrift presisere hvilke typer personell som omfattes av første ledd.

Ny § 7-4 b skal lyde:

§ 7-4b Gjennomføring av konvensjonsbestemmelser om erstatningsansvar

Kongen kan gi forskrift som gjennomfører konvensjonsbestemmelser om erstatningsansvar for ytere av flysikringstjenester og for personer som utfører arbeid for disse.

Regler gitt i medhold av første ledd går foran andre norske rettsregler om erstatningsansvar.

§ 7-13 annet ledd skal lyde:

Forslaget legges ut på et høvelig sted til ettersyn for dem saken vedkommer. Utleggingen og kunngjøringen om utleggingen skal skje etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 5-2 annet og tredje ledd.

§ 7-24 første ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om luftfartøyers manøvrering og opphold på landingsplasser.

§ 7-24 nytt annet ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om personers adgang til og ferdse på landingsplasser og andre luftfartsanlegg. I forskrift kan det også stilles krav til

vandel og bestemmes hvilke vandelskrav som skal gjelde. Luftfartsmyndigheten kan kreve ordinær, uttømmende og utvidet politiattest.

§ 7-24 nåværende annet og tredje ledd blir nytt tredje og fjerde ledd.

§ 7-25 første og annet ledd skal lyde:

Når hensynet til sikkerheten i luftfarten tilsier det, kan kontroll av personer, reisegods, gods og øvrige gjenstander som befinner seg på landingsplasser, *andre luftfartsanlegg eller annet anlegg for pakking eller prosessering av gjenstander som transporteres med luftfartøy*, foretas i samsvar med forskrifter gitt av departementet.

Departementet kan gi forskrift som stiller krav til vandel for personer som utfører oppgaver på landingsplasser og andre luftfartsanlegg, samt personer som utfører oppgaver av betydning for sikkerheten i luftfarten andre steder. Endelig kan departementet gi forskrift om hvilke vandelskrav som skal gjelde. Luftfartsmyndigheten kan kreve ordinær, uttømmende og utvidet politiattest.

§ 7-25 nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.

§ 7-26 fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere regler om måten tilsynet etter annet og tredje ledd skal utøves på.

§ 7-26 nåværende femte ledd oppheves. Nåværende sjette ledd blir nytt femte ledd.

§ 8-8 nytt tredje ledd skal lyde:

Departementet kan fastsette forskrifter for luftfartsvirksomhet som omfattes av første ledd.

§ 8-10 oppheves.

Ny § 10-41 a skal lyde:

§ 10-41 a *Forskrifter om priser, andre vilkår og opplysningsplikt*

Departementet kan gi forskrift om priser og tilhørende vilkår, om formidling av rutebart og om overbooking. Departementet kan også gi forskrift om billettselgeres plikt til å informere om passasjerrettigheter basert på denne loven og andre forhold som setter billett kjøpere i stand til å danne seg en helhetlig og realistisk oppfatning av vilkårene og muligheten for å kjøpe eventuelle tilknyttede tjenester eller produkter.

§ 10–42 skal lyde:

§ 10-42 *Gjennomføring av EØS-regler om passasjerrettigheter*

Departementet kan gi *forskrift* om gjennomføring av regler om passasjerrettigheter som er tatt inn i EØS-avtalen. I *forskriften* kan det bestemmes at luftfartsmyndigheten skal føre tilsyn med at reglene følges.

Når det er rimelig grunn til mistanke om overtredelse av regler som nevnt i første ledd kan luftfartsmyndigheten, uten hinder av taushetsplikt, kreve av tjenesteyteren:

1. å få adgang til alle relevante dokumenter, i enhver form, vedrørende overtredelsen,
2. å ta kopi av, eller lage utdrag fra, dokumenter som nevnt i nr. 1,
3. å gjennomføre nødvendige kontroller på stedet,
4. at vedkommende oppfyller sine forpliktelser etter reglene som nevnt i første ledd og stanse overtredelsen,
5. at vedkommende bekrefter sin forpliktelse til å stanse overtredelsen, og eventuelt offentliggjør denne forpliktelsen.

Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere regler om måten tilsynet etter annet ledd skal utøves på.

Om nødvendig kan luftfartsmyndigheten kreve bistand fra politiet til å gjennomføre tiltak som nevnt i annet ledd.

§ 10–43 oppheves.

§ 12-3 nytt første ledd skal lyde:

Med luftfartsulykke menes en uønsket begivenhet som inntreffer i forbindelse med bruken av et luftfartøy, *og som medfører at noen dør eller blir alvorlig skadet, eller fartøyet blir påført betydelig skade, og*

1. *som ved en bemannet flygning finner sted i tidsrommet fra en person går ombord i fartøyet med flygning som formål til alle har forlatt fartøyet, eller*
2. *som ved en ubemannet flygning finner sted i tidsrommet fra luftfartøyet er klart til å bli satt i bevegelse med det formål å ta av, og til det stanser opp etter landing og det viktigste fremdriftssystemet er slått av.*

§ 12-15 skal lyde:

§ 12-15 *Tiltak for å fremskaffe opplysninger*

Undersøkellesmyndigheten har rett til å benytte privat grunn og kan kreve å få undersøke og ta i besittelse fartøy, vrakrester, doku-

menter og andre ting i den utstrekning den trenger det for å kunne utøve sitt verv. Herunder skal undersøkelsesmyndigheten ha rett til

1. å be om og bidra til en fullstendig obduksjon av de omkomne og til å få umiddelbar adgang til resultatene av slike undersøkelser eller til tester av prøver som er tatt, og
2. å be om legeundersøkelse av alle personer involvert i flyets operasjon eller å be om at det utføres tester på prøver som er tatt av slike personer, og ha umiddelbar tilgang til resultatet av slike undersøkelser eller tester.

Om nødvendig kan undersøkelsesmyndigheten kreve hjelp av politiet.

§ 12-28 overskriften skal lyde:

§ 12-28 *Forbud mot tilbakekall av sertifikat og illegelse av overtredelsesgebyr*

§ 12-28 første ledd skal lyde:

Når luftfartsmyndigheten i medhold av §§ 12-9 og 12-20 mottar opplysninger om brudd på flyoperative eller flytekniske bestemmelser som er gitt i eller i medhold av §§ 4-1, 6-2 og 9-1 i denne lov, skal slike opplysninger ikke gi grunnlag for å tilbakekalle fra den som har gitt opplysningene, sertifikater som er utstedt eller godkjent av luftfartsmyndigheten, eller for å ilegge vedkommende overtredelsesgebyr med hjemmel i § 13 a-5.

§ 13-4 oppheves.

§ 13-4a oppheves.

§ 13-6 oppheves.

§ 13-7 oppheves.

Mellom kapittel XIII og kapittel XIV skal et nytt kapittel XIII a lyde:

Kapittel XIII a Håndheving, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr, innkreving mv.

§ 13 a-1 Opplysningsplikt

Departementet, luftfartsmyndigheten eller andre som utfører oppgaver på deres vegne, kan pålegge følgende personer å gi opplysninger som er nødvendige for utføringen av deres oppgaver etter denne loven, eller etter forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av loven:

1. eier eller bruker av luftfartøy,
2. innehaver av, eller personer som utfører tjeneste eller arbeid for
 - a) foretak som driver ervervsmessig luftfartsvirksomhet som nevnt i kapittel VIII,

- b) foretak som eier eller driver godkjent landingsplass eller annet luftfartsanlegg,
 - c) foretak som leverer andre tjenester på luftfartshavner enn de som er nevnt i bokstav b, eller andre foretak som bruker luftfartshavner,
 - d) foretak som er godkjent etter § 4-10,
 - e) andre foretak som driver med godkjenning etter denne lov eller forskrift gitt med hjemmel i den, og
3. personer som har relevante opplysninger om overtredelse av regler gitt i medhold av § 10-42 første ledd i et EØS-land.

Departementet kan pålegge opplysningsplikt som nevnt i første ledd i forskrift. I forskrift kan det også bestemmes at opplysningene skal gis til utenlandsk eller internasjonal myndighet eller organisasjon dersom dette er forenlig med § 13 a-2.

§ 13 a-2 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et organ som er tildelt myndighetsoppgaver i eller i medhold av denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven om det som de får kjennskap til under utførelse av sitt arbeid.

Opplysninger som er taushetsbelagte etter første ledd, kan gis videre til utenlandske og internasjonale myndigheter og organisasjoner når dette følger av internasjonale avtaler eller forpliktelser. Det samme gjelder når opplysningene er av vesentlig betydning for slik myndighet eller organisasjon, og vedkommende organ er underlagt taushetsplikt av minst samme omfang som det organet som gir opplysningene fra seg. Bestemmelsen her gjelder ikke opplysninger som mottas i henhold til reglene i kapittel XII.

§ 13 a-3 Pålegg om retting og endring mv.

Luftfartsmyndigheten kan gi pålegg om retting eller opphør av forhold i strid med loven her, forskrift gitt i medhold av loven og vedtak gjort i medhold av loven, og fastsette vilkår som må oppfylles for at virksomheten skal være i samsvar med slike krav. I slike tilfeller skal forvaltningslovens regler om enkeltvedtak følges.

Paragrafen her innskrenker ikke luftfartsmyndighetens myndighet etter andre bestemmelser i loven.

§ 13 a-4 Tvangsmulkt

For å sikre at plikter, forbud, pålegg eller krav som følger av denne loven, forskrift gitt med hjemmel i loven eller i vedtak gjort i medhold av loven blir etterlevd, kan luftfartsmyndig-

heten fastsette en løpende tvangsmulkt som betales til staten inntil forholdet er rettet. Luftfartsmyndigheten bestemmer når tvangsmulken skal begynne å løpe. Luftfartsmyndigheten kan frafalle krav om påløpt tvangsmulkt helt eller delvis.

Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere regler om illeggelse av tvangsmulkt, herunder at tvangsmulkt skal begynne å løpe automatisk, eller med et nærmere fastsatt beløp, når bestemte plikter, forbud, pålegg eller krav som nevnt i første ledd ikke etterleves.

§ 13 a–5 Overtredelsesgebyr

Luftfartsmyndigheten kan gi pålegg om et overtredelsesgebyr til statskassen til den som:

1. har overtrådt, eller latt være å etterkomme, § 2-2, § 4-1 annet og tredje ledd, § 4-4 første og andre ledd, §§ 4-6 eller 4-7, § 5-1 første og tredje ledd, § 5-3, § 5-5, § 5-7, § 5-8, § 6-1 første ledd, § 6-2, § 6-3 tredje ledd, § 6-7, § 6-10, § 7-1 første ledd, § 7-15 første ledd, § 7-19, § 7-25 annet ledd, § 7-28, § 7-29 annet ledd, § 8-1 første og annet ledd, §§ 8-8, 9-2, 9-5, 9-7, 10-3, 10-4, 10-5, 10-6 eller 10-8, § 10-38a første og annet ledd, § 10-45, § 11-2 første ledd eller § 12-31.
2. har benyttet luftfartøy til tross for at luftdyktighetsbevis eller miljødyktighetsbevis er ugyldig eller er blitt erklært ugyldig etter § 4-5 første eller annet ledd.
3. anlegger, driver eller innehar landingsplass uten konsesjon som nevnt i § 7-5 første ledd eller i strid med konsesjon som nevnt i § 7-7 dersom denne inneholder bestemmelser som har som formål å redusere støy eller regulere trafikkomfanget.
4. driver landingsplass uten eller i strid med kravene til teknisk og operativ godkjenning som nevnt i § 7-11 første, tredje og femte ledd.
5. bruker opplysninger i strid med §§ 12-10 eller 12-11.
6. har overtrådt, eller latt være å etterkomme vedtak truffet med hjemmel i, forskrift gitt i medhold av § 4-1 annet ledd, § 4-10, § 5-1 annet ledd, § 5-3, § 5-4 første ledd, §§ 6-2, 6-12, 7-1 eller 7-3, § 7-4 - herunder for brudd på nasjonal ytelsesplan etter reglene om et felles europeisk luftrom, § 7-5 fjerde ledd, §§ 7-11 eller 7-22, § 7-24 første ledd, §§ 7-25, 7-29, 8-8, 8-9, 8-10, 9-1 eller 9-2, § 9-3 annet ledd, §§ 9-4, 9-5, 9-7, 10-41a, 10-42, 10-45, 12-9, 13-3, 13-4 eller 15-2 dersom det er bestemt i ved-

kommende forskrift at overtredelsen skal kunne sanksjoneres etter paragrafen her.

7. har overtrådt, eller latt være å etterkomme vedtak truffet med hjemmel i, forskrift gitt i medhold av § 16-1 dersom disse omhandler tidsluker (slots), markedsadgang for luft-havntjenester, driftstillatelser (lisenser), leie-avtaler for luftfartøy, retten til å etablere og drive flyruter, krav til informasjon og likebe-handling ved salg av flybilletter, reglene om krav til å opplyse passasjerene om identite-ten til det flyselskapet som utfører en trans-port eller reglene om et felles europeisk luftrom dersom det er nødvendig for å gjen-nomføre EØS-avtalen og det er bestemt i ved-kommende forskrift at overtredelsen skal kunne sanksjoneres etter paragrafen her.
 8. har overtrådt, eller latt være å etterkomme, vedtak fattet i medhold av § 4-3, § 7-5 første ledd, §§ 7-6 eller 7-7, § 7-11 tredje ledd, § 7-15 første ledd, § 9-3 første ledd eller § 13-1.
 9. har overtrådt, eller latt være å etterkomme, krav eller pålegg under tilsyn, besiktigelse eller undersøkelse som nevnt i § 4-2, 4-8 eller 5-2, § 5-8 annet ledd, § 7-2, § 7-26 tredje ledd, § 7-27 annet og tredje ledd, § 9-8, 10-42 annet ledd og § 13 a-3.
 10. har latt være å etterkomme pålegg om å gi opplysninger i medhold av § 7-26, § 7-27 annet og tredje ledd, §§ 9-8 eller 12-16, § 13 a-1, eller som gir uriktige opplysninger som svar på slikt pålegg.
- Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Et foretak kan ikke ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll.
- Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, skal det særlig legges vekt på
- a) hvor alvorlig overtredelsen har krenket de interesser loven verner,
 - b) graden av skyld,
 - c) om overtrederen ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,
 - d) om overtredelsen er begått for å fremme overtrederen interesser,
 - e) om overtrederen har hatt eller kunne ha opp-nådd noen fordel ved overtredelsen,
 - f) om det foreligger gjentakelse,
 - g) om andre reaksjoner som følge av overtredelsen blir ilagt overtrederen eller noen som har handlet på vegne av denne, blant annet om noen enkeltperson er blitt ilagt straff,

- h) overtrederens økonomiske evne, og
- i) om illeggelse av overtredelsesgebyr vil kunne skape frykt for negative konsekvenser av å gi opplysninger som skal brukes til ulykkesforebyggende arbeid til offentlige myndighet eller til selskapsinterne rapporteringsordninger.

Overtredelsesgebyret forfaller til betaling to måneder etter at vedtaket fattes. Luftfartstilsynet kan i særlige tilfeller frafalle ilagt overtredelsesgebyr. Dersom overtrederen går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften. Retten kan prøve alle sider av saken.

Adgangen til å ilegge gebyr foreldes etter 5 år. Fristen avbrytes når luftfartsmyndigheten meddeler den mulige overtrederen at vedkommende er mistenkt for overtredelse som nevnt i første ledd.

Departementet kan gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr.

§ 13 a-6 Myndighet lagt til EFTAs overvåkningsorgan

EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen kan ilegge foretak, sammenslutninger av foretak eller fysiske personer økonomiske reaksjoner som nevnt i artikkel 25 i forordning (EF) nr. 216/2008 av 20. februar 2008 om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et europeisk byrå for flysikkerhet, og om opphevelse av rådskdirektiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF slik denne er tatt inn i EØS-avtalen vedlegg XIII, kapittel VI, punkt 66n.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av bestemmelser som utfyller bestemmelsen nevnt i første ledd.

§ 13 a-7 Statens regress mv.

Blir staten i henhold til internasjonal overenskomst påført utgifter som følge av at luftfartøy brukes for norsk regning utenfor riket, kan vedkommende departement, for så vidt ikke annet er fastsatt i vilkår for konsesjon eller tillatelse etter kapittel VIII, kreve utgiftene refundert av fartøyets eier eller bruker.

§ 13 a-8 Innkreving av tvangsmulkt, gebyr, avgifter mv.

Gebyrer som fastsettes etter § 3-1 annet ledd, avgifter etter § 7-26, gebyr etter § 13-8, endelig vedtak om tvangsmulkt etter § 13 a-4 eller overtredelsesgebyr etter § 13 a-5 og økonomiske

reaksjoner etter § 13 a-6 er tvangsgrunnlag for utlegg. Det samme gjelder refusjonsbeløp som staten har krav på etter denne lov.

Innkreving av krav som nevnt i første ledd kan pålegges Statens innkrevingssentral. I så fall kan kravet innkreves ved trekk i lønn og andre ytelser etter reglene i dekningsloven § 2-7. Innkrevingssentralen kan også kreve inn kravene ved å stifte utleggspant for kravet dersom panterett kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5. Utleggsforretninger kan holdes på innkrevingssentralens kontor etter tvangsfullbyrdsloven § 7-9 første ledd.

§ 14-1 skal lyde:

§ 14-1 Overtredelse av § 2-2

Dersom eieren eller brukeren av et luftfartøy som:

1. ikke er norsk,
2. ikke har fremmed nasjonalitet som nevnt i § 2-2 første ledd nr. 2 og 3, eller
3. ikke har særskilt tillatelse av luftfartsmyndigheten,

bruker fartøyet til luftfart innenfor norsk område, straffes han med bøter eller fengsel inntil 1 år. På samme måte straffes eieren eller brukeren av luftfartøy som overskrider vilkårene for en gitt tillatelse som nevnt i nr. 3 ovenfor.

§ 14-12 skal lyde:

§ 14-12 Overtredelse av § 6-11 og § 6-12, jf. §§ 4-11 og 7-4a

Den som gjør eller forsøker å gjøre tjeneste ombord i strid med bestemmelsene i § 6-11 eller § 6-12, straffes med bøter eller med fengsel inntil 2 år. Har noen gjort tjeneste påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel eller har overtrådt bestemmelsene i § 6-12 tredje ledd, anvendes fengselsstraff, om ikke særdeles formildende omstendigheter er til stede.

Første ledd gjelder tilsvarende for den som overtrer forskrift gitt i medhold av § 4-11 eller § 7-4 a.

§ 14-23 tredje ledd skal lyde:

Den som overtrer forskrift gitt med hjemmel i § 8-8 tredje ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder.

§ 14-25 første ledd annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder den som i strid med reglene i § 12-14 fjerner eller rører luftfartøy, vrakrester eller annet etter en luftfartsulykke.

§ 14-26 skal lyde:

§14-26 *Overtredelse av pålegg om medvirkning i ettersøknings- eller redningstiltak mv.*

Dersom noen som er pålagt å medvirke ved ettersøknings- eller redningstiltak etter forskrifter gitt med hjemmel i § 12-6, unnlater å møte frem til tjeneste eller på annen måte overtrer sine plikter, straffes han med bøter.

§ 14-34 skal lyde:

§ 14-34 *Foreldelse*

Dersom det foretas undersøkelse etter § 12-12, foreldes adgangen til å reise straffesak tidligst etter 5 år.

§ 17-6 skal lyde:

§ 17-6 *Bestemmelser som også gjelder militær luftfart*

De bestemmelser som er gitt foran i §§ 5-8, 6-11, 6-12, 6-13, §§ 7-12 til 7-22, §§ 7-24, 11-1 eller 12-1, § 12-3 første og annet ledd, §§ 12-4 til 12-7 og § 13-1 gjelder tilsvarende for norsk militær luftfart.

II

Loven trer i kraft straks. § 13 a-6 trer likevel ikke i kraft før Kongen har bestemt det.

Overtredelsesgebyr etter § 13a-5 kan bare ilegges for lovovertridelser begått etter at loven trer i kraft.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: OFA 03/2012

