



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Forslag til endringer i luftfartsloven, politiregisterloven og politiregisterforskriften (bakgrunnssjekk av personer i luftfarten m.m.)

Innhold

1. Hovedinnholdet i høringsnotatet	4
2. Kort om EUs regelverk om utvidet bakgrunnssjekk, historikken og gjeldende rett.....	4
2.1 EUs regelverk om utvidet bakgrunnssjekk. Historikk	4
2.2 Gjeldende rett og praksis av akkrediteringsordningen.....	5
3. Forslag til endringer i luftfartsloven	7
3.1 Innledende merknader	7
3.2 Forslag til endringer i § 7-24.....	8
3.2.1 Overskriften	8
3.2.2 Formålsbestemmelse	9
3.2.2.1 Gjeldende rett.....	9
3.2.2.2 Kort om internasjonale og nasjonale rammer	9
3.2.2.3 Forslag til formålsbestemmelse	10
3.2.3 Personkrets.....	10
3.2.4 Bakgrunnssjekk	12
3.2.4.1 Kontroll av identitet, utdanning og ansettelsesforhold	12
3.2.4.2 Vandelskontroll.....	12
3.2.4.3 Utvidet vandelsgodkjenning	13
3.2.4.4 Botidskrav	13
3.2.4.5 Varslingsplikt.....	14
3.2.5 Unntak fra forvaltningsloven.....	15
3.3 Forslag til endringer i § 7-25	15
3.4 Forslag til endringer i § 7-23	18
3.5 Forslag til endringer i §§ 4-10, 5-3 og 7-4.....	19
4. Forslag til endringer i politiregisterloven	19
4.1 Om valget av betegnelsen «utvidet vandelsgodkjenning»	19
4.2 Forslag til endringer i politiregisterloven §§ 69 og 64	20
4.3 Forslag til endringer i politiregisterloven § 55	21
5. Forslag til endringer i politiregisterforskriften	21
5.1 Forslag til ny § 38-6.....	21
5.2 Forslag til endringer i § 18-1 og redaksjonelle endringer	25
5.3 Nærmere om saksbehandlingsregler i klagesaker	25
6. Økonomiske og administrative konsekvenser	27

7.	Forslag til endringer i luftfartsloven og politiregisterloven	27
7.1	Forslag til endringer i luftfartsloven	27
7.2	Forslag til endringer i politiregisterloven	29
8.	Forslag til endringer i politiregisterforskriften	30

1. Hovedinnholdet i høringsnotatet

I dette høringsnotatet foreslås det endringer i luftfartsloven og i politiregisterloven og - forskriften. Utarbeidelsen av forslagene til endringer i politiregisterregelverket er utformet i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet. Hovedformålet med forslagene er å gi regler for en ny ordning for utvidet vandelsgodkjenning for personer som skal gjennomgå utvidet bakgrunnssjekk etter EU-kommisjonens gjennomføringsforordning 5. november 2015 om fastsettelse av detaljerte tiltak for gjennomføring av de felles grunnleggende standardene for luftfartssikkerhet, (EU) 2015/1998, heretter kalt forordning (EU) 2015/1998. Ordningen skal avløse dagens midlertidige løsning med bruk av politiregisterforskriftens akkrediteringsordning som del av bakgrunnssjekken.

Det foreslås for det første endringer i luftfartsloven § 7-24 for blant annet å gi klarere rammer for bakgrunnssjekk, samt en tydeligere lovhjemmel for eksisterende bestemmelser i forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv. (securityforskriften). I luftfartsloven foreslås det i tillegg enkelte strukturelle endringer som ikke er ment å innebære noen realitetsendringer.

Videre foreslås det endringer i politiregisterloven og i politiregisterforskriften som er nødvendige som del av den nye ordningen for utvidet vandelsgodkjenning fra politiet som del av bakgrunnssjekk. For valget av begrepet «utvidet vandelsgodkjenning» vises til punkt 4.1.

Som ledd i innføringen av den nye ordningen vil det også være nødvendig å endre securityforskriften, men forslag til endringer i denne vil først bli sendt på høring på et senere tidspunkt som del av et samlet forslag til revidert securityforskrift. Målet er at endringene som foreslås i dette notatet settes i kraft samtidig med revidert securityforskrift.

I punkt 2 gis det en oversikt over dagens ordning for utvidet bakgrunnssjekk. I punkt 3, 4 og 5 redegjøres det for endringsforslagene, mens punkt 7 og 8 inneholder de konkrete regelverksforslagene.

2. Kort om EUs regelverk om utvidet bakgrunnssjekk, historikken og gjeldende rett

2.1 EUs regelverk om utvidet bakgrunnssjekk. Historikk

Kravene til utvidet bakgrunnssjekk følger hovedsakelig av det felleseuropeiske securityregelverket gitt i forordning (EU) 2015/1998 kapittel 1 og 11. Medlemslandene er gitt fleksibilitet til å regulere nasjonalt hvordan bakgrunnssjekk skal gjennomføres så lenge den oppfylder kravene i EU/EØS-regelverket.

EU vedtok i 2019 endringer i regelverket om bakgrunnssjekk, jf. forordning (EU) 2019/103 om endring av gjennomføringsforordning (EU) 2015/1998. Endringen innebærer blant annet at det fra 1. januar 2022 er et felleseuropeisk krav at kontroll av «etterretningsopplysninger og all annen relevant informasjon» skal inngå som del av en utvidet bakgrunnssjekk¹. Statene

¹ Forordning (EU) 2019/103 som endrer forordning (EU) 2015/1998. Ikrafttredelse skulle opprinnelig være 1. januar 2020, men ble utsatt som følge av utbruddet med COVID-19. Se endringsforordning (EU) 2020/910.

bestemmer selv hvordan kontrollen skal gjennomføres. Endringen åpner også for at statene kan etablere et system for kontinuerlig kontroll av vandel- og etterretningsopplysninger. Dersom en stat ikke har etablert noe system for kontinuerlig kontroll, skal vandels- og etterretningsopplysninger underlegges ny kontroll innen 12 måneder fra siste gyldighetsdato.

Forordningen, med senere endringsforordninger, er gjennomført ved inkorporasjon i securityforskriften § 3 og gjelder som norsk rett. Securityforskriften fastsetter nærmere hvordan bakgrunnssjekk² skal gjennomføres i Norge, herunder hva som skal vurderes og saksbehandlingsregler. Etter securityforskriften §§ 39 og 40 innebærer utvidet bakgrunnssjekk kontroll av gyldige identifikasjonspapirer, krav til dokumentasjon for fem års sammenhengende botid i EU/EØS-området og vandelskontroll på grunnlag av uttømmende politiattest. Søker har opplysnings- og dokumentasjonsplikt om utdannelses- og ansettelsesforhold de fem siste årene.

I kjølvannet av terrorangrepet på Brüssel lufthavn, Zaventem, i mars 2016 ble det senere samme år besluttet nasjonalt at alle personer som skal ha ID-kort til norsk lufthavn som gir adgang til sikkerhetsbegrenset område på lufthavnen, skulle underlegges ytterligere kontroll utover det som fulgte av daværende felleseuropeisk securityregelverk og securityforskriften. Dette ble gjennomført ved tilføyelse i securityforskriften av § 35a i om akkreditering. Første ledd gir Luftfartstilsynet adgang til å stille krav om akkreditering etter politiregisterforskriften § 38-5 for personer som har eller skal ha adgang til sikkerhetsbegrenset område. Slik akkreditering muliggjør kontroll også av etterretningsopplysninger og annen relevant informasjon om personen som ikke inngår i vandelskontroll.

Bruk av politiregisterforskriftens akkrediteringsordning som del av den utvidede bakgrunnssjekken var fra starten av ment å være midlertidig, i påvente av nytt EU-regelverk og ny sikkerhetslov. I 2020 ble luftfartsloven § 7-24 endret for å tydeliggjøre forankringen av dagens akkrediteringsordning.³ Tilføyelsen i securityforskriften av § 35a i 2016 gjorde at Norge oppfylte kravene i endringsforordning (EU) 2019/103 allerede forut for ikrafttredelsen av dem i EU/EØS-området 1. januar 2022.

2.2 Gjeldende rett og praksis av akkrediteringsordningen

Som nevnt ovenfor, omfatter EUs regelverk om utvidet bakgrunnssjekk flere elementer. Utvidet bakgrunnssjekk foretas før vedkommende kan tiltre stillingen, og gjentas deretter årlig for å opprettholde gyldig utvidet bakgrunnssjekk. Årlig kontroll gjennomføres ved fremleggelse av uttømmende politiattest for Luftfartstilsynet og ny akkreditering fra politiet. I dette punktet redegjøres det kun for gjeldende rett og praksis for akkreditering som del av bakgrunnssjekken.

Akkreditering av personer i luftfarten er hjemlet i luftfartsloven § 7-24 andre ledd, hvorefter det i forskrift kan «stilles krav om akkreditering, jf. forskrift fastsatt med hjemmel i politiregisterloven § 69 første ledd nr. 13.» Av securityforskriften § 35a første ledd følger at

² Både standard og utvidet bakgrunnssjekk. Standard bakgrunnssjekk har ikke krav til kontroll av etterretningsopplysninger.

³ Se Prop. 51 L (2019-2020) Endringer i luftfartsloven (akkreditering).

Luftfartstilsynet kan stille krav om akkreditering i samsvar med politiregisterforskriften § 38-5.

Politiregisterforskriften § 38-5 lyder:

«Behandling av opplysninger i forbindelse med akkreditering av person kan foretas når vedkommende skal gis adgang til bestemte områder hvor det av sikkerhetsmessige eller tungtveiende ordensmessig grunner er nødvendig med en kontroll av personen, eller hvor det av samme grunner er nødvendig med en begrensning i antallet personer som skal ha tilgang til et sted.

Ved akkrediteringen kan politiet bare legge vekt på opplysninger som er relevante i forhold til formålet med akkrediteringen. Sak om akkreditering skal forelegges Politiets sikkerhetstjeneste for uttalelse.

Akkreditering gis i form av tilbakemelding til sikkerhetsansvarlig for arrangementet mv, og skal bare gi uttrykk for om personen akkrediteres eller ikke. Slik tilbakemelding er ikke gjenstand for klagebehandling etter politiregisterloven § 55. Informasjonsplikten i politiregisterloven § 48 gjelder ikke.»

Ved akkreditering kan politiet – i motsetning til ved vandelskontroll – legge vekt på opplysninger i samtlige sentrale registre, herunder politiets etterretningsregistre og PSTs registre. Som det fremgår av tredje ledd gis det ingen begrunnelse for avslag på akkreditering, og avgjørelsen kan ikke påklages. Dette innebærer at personer som får avslag på akkreditering, som utgangspunkt ikke har mulighet til å få overprøvd avgjørelsen.

Ved akkreditering i luftfarten er ordningen følgende, jf. securityforskriften § 35a:

Før Luftfartstilsynet kan slutføre saksbehandlingen av en søknad om utvidet bakgrunnssjekk – enten personen har søkt om førstegangsvurdering eller fornyet bakgrunnssjekk – overføres relevant informasjon om søkerne fra Luftfartstilsynets saksbehandlingssystem til politiet. Politiet vurderer om personen skal gis akkreditering eller ikke. Politiet gir tilbakemelding til Luftfartstilsynet om sin beslutning i form av et *ja* eller *nei*, etter også å ha innhentet PSTs vurdering. Luftfartstilsynet gjøres således ikke kjent med begrunnelsen for politiets avgjørelse om ikke å gi akkreditering og kan heller ikke innhente informasjon fra politiet eller PST om bakgrunnen for politiets tilbakemelding eller deres begrunnelse.

Dersom politiet gir avslag på akkreditering, fatter Luftfartstilsynet vedtak om avslag på søknad om bakgrunnssjekk eller tilbakekall av godkjent bakgrunnssjekk. Begrunnelsen for Luftfartstilsynets vedtak vil da være at søker eller innehaver av godkjent bakgrunnssjekk ikke gis akkreditering av politiet, og derfor ikke oppfyller vilkårene for å få tilkjent gyldig utvidet bakgrunnssjekk. Vedtaket hjemles i forordning (EU) 2015/1998 pkt. 11.1.6, jf. securityforskriften § 3 og § 35a sjette ledd. Luftfartstilsynet gir ingen ytterligere begrunnelse.

Luftfartstilsynets vedtak kan påklages til Samferdselsdepartementet. I de sakene der Luftfartstilsynets avslag på utvidet bakgrunnssjekk er begrunnet i manglende akkreditering vil heller ikke Samferdselsdepartementet som klageinstans kjenne til hvilke opplysninger som ligger til grunn for avslaget.

Ordningen har vært gjenstand for domstolsprøving. Borgarting lagmannsrett konkluderte i dom 13. januar 2025 i sak 24-088880ASD-BORG/01 med at Samferdselsdepartementets

vedtak om tilbakekall av ankende parts bakgrunnssjekk, krenket retten til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 og derfor var ugyldig. I dommen legges det avgjørende vekt på at den det gjelder er avskåret fra å få prøvd rettmessigheten av avslaget på akkreditering, som Samferdselsdepartementet legger uprøvd til grunn for sine avgjørelser. Som følge av dette har Samferdselsdepartementet endret securityforskriften § 35a ved forskrift 12. mars 2025 nr. 415 og innført en midlertid klageadgang til Politidirektoratet over politiets avslag på akkreditering. Ordningen trådte i kraft 1. april 2025. Den endrede § 35a lyder:

«§ 35a Akkreditering

Luftfartstilsynet kan stille krav om akkreditering, jf. politiregisterforskriften § 38-5 for personer som har eller skal ha adgang til sikkerhetsbegrenset område. Politiregisterforskriften § 38-5 tredje ledd andre punktum gjelder ikke.

Luftfartstilsynet underretter den det gjelder om politiets avslag på akkreditering og retten til å påklage avgjørelsen.

Avslag på akkreditering kan påklages av den det gjelder. Klagen sendes til Kripos. Politidirektoratet er klageinstans. Fristen for å klage er tre uker fra den dagen underretning om avgjørelsen kom frem til mottakeren. For Politidirektoratets klagebehandling gjelder politiregisterforskriften § 18-7 første ledd første, andre og fjerde punktum og tredje ledd.

Forvaltningsloven § 36 om sakskostnader gjelder tilsvarende.

Dersom akkreditering ikke gis av politiet, skal Luftfartstilsynet

1. i saker der det foreligger søknad om utvidet bakgrunnssjekk avvente ferdigbehandling av søknaden inntil klagefristen er utløpt, eller til Politidirektoratet har truffet sitt vedtak.
2. I saker der godkjent utvidet bakgrunnssjekk er innvilget kalle tilbake søkerens bakgrunnssjekk inntil klagefristen er utløpt, eller til Politidirektoratet har truffet sitt vedtak.

Dersom søkeren ikke oppnår godkjent akkreditering skal adgang til sikkerhetsbegrenset område nektes.

Krav om akkreditering gjelder ikke personer som nevnt i § 33 og § 35.»

3. Forslag til endringer i luftfartsloven

3.1 Innledende merknader

Som nevnt i punkt 1, er hovedformålet med høringsnotatet å forankre en ny ordning for utvidet vandelsgodkjenning i luftfarts- og politiregisterlovgivningen. I forbindelse med utarbeidelsen av forslaget til den nye ordningen er departementet også blitt oppmerksom på at det kan være behov for flere endringer i luftfartsloven. Behovet for endringene er begrunnet i ulike forhold.

For det første er endringene begrunnet i strukturelle forhold. I dag er forhold knyttet til landingsplasser regulert i både § 7-23 og § 7-24, og det foreslås at disse samles i § 7-23, jf. nærmere om dette i punkt 3.4.

Videre mener departementet det er en svakhet at bakgrunnssjekken i luftfarten kun er forankret i § 7-24 andre ledd, som utelukkende hjemler krav om politiattest og akkreditering. I dag er alle sider ved bakgrunnssjekken, herunder formålet, hvilke krav som stilles og konsekvensene av at bakgrunnssjekken ikke er tilfredsstillende, regulert i securityforskriften.

Departementet foreslår derfor at § 7-24 i fremtiden skal være den sentrale hjemmelen for bakgrunnssjekk, slik at både formålet med bakgrunnssjekk og hvilke personer den gjelder for fremgår av loven. Videre gis de eksisterende reglene i securityforskriften en klarere forankring i loven, jf. nærmere om dette i punkt 3.2.

Videre foreslår departementet endringer i § 7-25 som skal bli en hjemmelsbestemmelse for securitykontroll av passasjerer, bagasje og gods, og de planene og systemene som muliggjør slik kontroll. Bestemmelsen vil derved omhandle de delene av securitysystemet i luftfarten som § 7-24 ikke omfatter, jf. nærmere om dette i punkt 3.3.

Endelig foreslår departementet endringer i §§ 4-10, 5-3 og 7-4 som blant annet hjemler at det kan stilles krav til vandel (politiattest) for henholdsvis flyteknisk personell, flygende personell (særlig piloter) og flygeledere eller andre som arbeider i flysikringstjenesten. Begrunnelsen for endringsforslagene er at mange av de personene som disse bestemmelsene gjelder, også omfattes av akkrediteringsordningen etter securityforskriften § 35a, slik at det er direkte misvisende når det i bestemmelsene skapes et inntrykk av at det kun kan gis forskriftsbestemmelser om vandelskontroll. Forslaget er ment å tydeliggjøre at det også kan gis forskriftsbestemmelser om bakgrunnssjekk, jf. nærmere om dette i punkt 3.5.

Departementet finner avslutningsvis grunn til å understreke at disse endringsforslagene i all hovedsak er en videreføring eller presisering av gjeldende rett og praksis, og derved ikke innebærer noen realitetsendringer.

3.2 Forslag til endringer i § 7-24

3.2.1 Overskriften

Forordningen opererer med begrepet «utvidet bakgrunnssjekk». Bakgrunnen for det er at den opprinnelige bakgrunnssjekken kun omfattet vandelskontroll samt krav om dokumentasjon av identitet, utdanning og ansettelsesforhold. Etter at EU i 2019 endret forordningen til også å omfatte søk i etterretningsregistre, ble begrepet «utvidet bakgrunnssjekk» introdusert, mens den opprinnelige bakgrunnssjekken ble videreført under begrepet «standard bakgrunnssjekk».

I Norge er denne begrepsbruken imidlertid uten reelt innhold i og med at det ikke finnes noen generelle regler om bakgrunnssjekk. De kontrollene som utføres i Norge er vandelskontroll etter politiregisterloven § 36, sikkerhetsklareringer og adgangskontroll etter sikkerhetsloven samt skikkethetsvurderinger. Bakgrunnssjekk finnes således bare i luftfarten og er en konsekvens av forpliktelsen til å gjennomføre forordningen i norsk rett. Videre hjemles både såkalt «standard bakgrunnssjekk» og «utvidet bakgrunnssjekk» i forslaget til § 7-24. På denne bakgrunn foreslår departementene at ordningen i loven kun kalles «bakgrunnssjekk», men at det på forskriftsnivå kan skilles mellom «standard bakgrunnssjekk» og «utvidet bakgrunnssjekk».

3.2.2 Formålsbestemmelse

3.2.2.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven § 7-24 har i dag ingen formålsbeskrivelse, men formålet med bakgrunnssjekk er hjemlet i securityforskriften §§ 37 og 53, som regulerer formålet for henholdsvis utvidet bakgrunnssjekk og standard bakgrunnssjekk.

§ 37 lyder:

§ 37. Formål med bakgrunnssjekk:

Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å hindre at personer som kan representere en risiko for sikkerheten i luftfarten gis adgang til landingsplasser og luftfartsanlegg eller godkjennes for sentrale posisjoner i luftfarten for øvrig. Bestemmelsen skal også bidra til å sikre allmennhetens tillit til sivil luftfart.

§ 53 første ledd lyder:

§ 53. Standard bakgrunnssjekk

Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å sikre at personer som skal godkjennes for sentrale posisjoner, eller som har adgang til eller ansvar for sikkerhetskontroll av frakt, post, forsyninger og andre gjenstander som skal inne på sikkerhetsbegrenset område, ikke representerer en risiko for sikkerheten i luftfarten. Bestemmelsen skal også bidra til å sikre allmennhetens tillit til sivil luftfart.

3.2.2.2 Kort om internasjonale og nasjonale rammer

Formålet med bakgrunnssjekk i luftfarten er forankret i både internasjonale og nasjonale regelverk.

Artikkel 1 i forordning (EF) nr. 300/2008 beskriver formålet som «to protect civil aviation against *acts of unlawful interference*» (kursivert her). Samme bestemmelse angir at forordningen skal sikre en felles forståelse blant medlemsstatene av Annex 17 til Chicagokonvensjonen, som også omhandler «acts of unlawful interference». Forordning (EU) nr. 300/2008 er også hjemmelen for forordningen som er omtalt i punkt 2.1

Kjerneområdet for de nevnte rettsaktene er å hindre anslag som kan være en risiko for sikkerheten i luftfarten. Det er imidlertid lagt til grunn at «risiko for sikkerheten» ikke bare gjelder forebygging av tradisjonelle trusler mot luftfarten slik som terror, sabotasje mv., men også forebygging av lovbrudd knyttet til innsidetrusler der kriminelle nettverk utnytter personers adgang til sikkerhetsbegrenset område til eksempelvis smugling av narkotika, mennesker eller andre ulovlige varer eller annen kriminell virksomhet. At formålet med utvidet bakgrunnssjekk også omfatter å hindre at adgang til sikkerhetsbegrenset område kan utnyttes til å begå slike lovbrudd støttes av flere rapporter som peker på trusselen fra innsidenettverk i europeisk luftfart.⁴

Ordlyden «kan» representere en risiko for sikkerheten i § 37 innebærer at det ikke stilles noe krav om sannsynlighetsovervekt for at risikoen skal materialisere seg. Det vil således være tilstrekkelig at luftfartsmyndigheten er i begrunnet tvil om hvorvidt personen kan utgjøre en risiko, for at utvidet bakgrunnssjekk ikke innvilges.

⁴ Av offentlige kilder se for eksempel

<https://www.abcnyheter.no/nyheter/norge/2019/02/22/195554350/kriminelle-bander-infiltrerer-svensk-flyplass-har-vaert-enkeltsaker-i-norge?nr=1>.

Selv om det i det internasjonale regelverket fokuseres på sikkerheten i luftfarten, er det ikke noe i veien for at nasjonalstatene i tillegg stiller krav til vandel som ivaretar andre formål enn sikkerhet. Vandelskontroll er innført på en rekke livsområder og hva som kan være formålene med slik kontroll er regulert i politiregisterloven § 37. Formålet i securityforskriften §§ 37 og 53 om å «sikre allmennhetens tillit til sivil luftfart» er forankret i politiregisterloven § 37 første ledd nr. 2, hvoretter «manglende utelukkelse av vedkommende vil kunne virke støtende eller motvirke den alminnelige tillit».

3.2.2.3 Forslag til formålsbestemmelse

På bakgrunn av det som er anført ovenfor foreslår departementet å videreføre formålsbeskrivelsen i securityforskriften med enkelte tilpasninger, se forslag i punkt 7 til § 7-24 første ledd første punktum. Siden det nå foreslås å lovfeste i § 7-24 første ledd hvilken personkrets som skal gjennomgå bakgrunnssjekk, jf. forslaget i punkt 3.2.3, er det ikke lenger nødvendig å angi personkretsen i formålsbestemmelsen.

Departementet finner også grunn til å knytte noen merknader til formålet om allmennhetens tillit. Bakgrunnen for at politiregisterloven § 37 første ledd nr. 2 åpner for en slik vid formålsbeskrivelse er at det på enkelte livsområder er vanskelig å oppstille en mer konkret formålsangivelse. Et av disse tilfellene er lufthavner, der det er viktig å påse at passasjerer heller ikke blir utsatt for kriminalitet som er av en slik art at den ikke nødvendigvis faller inn under formålet om risiko for sikkerhet i luftfarten. Som eksempel kan nevnes at personer som er domfelt for tyveri, ikke bør ha befatning med passasjerenes eiendeler i sikkerhetskontrollen eller håndtering av bagasjen. Et annet eksempel er at barn som reiser alene ikke kan overlates til personer som er domfelt for overgrep mot barn eller annen voldskriminalitet. Det er nettopp dette mangfoldet av ulike scenarioer som begrunner den strenge vandelskontrollen som er etablert i securityforskriften, og som departementet ikke finner grunn til å endre på.

3.2.3 Personkrets

Hvilke personer som omfattes av bakgrunnssjekk foreslås regulert i § 7-24 første ledd tredje punktum. Det foreslås tatt inn en opplisting av de persongruppene kravet om bakgrunnssjekk skal kunne rettes mot for å tydeliggjøre hjemmelen. Det foreslås at kravene skal kunne rettes mot personer som arbeider

1. om bord på luftfartøy,
2. på landingsplasser,
3. på anlegg utenfor landingsplass som yter eller leverer tjenester direkte til luftfarten eller som behandler, lagrer, produserer eller kontrollerer gjenstander som skal transporteres til landingsplass eller med luftfartøy,
4. med transport av gjenstander til, fra eller mellom landingsplasser og anlegg som nevnt i nr. 3.
5. med å utvikle eller forvalte tekniske eller andre systemer som har betydning for sikkerheten i luftfarten
6. i ansvarlig stilling i foretak som er underlagt krav etter denne paragraf og § 7-25
7. hos myndighet og som utfører oppgaver knyttet til sikkerheten i luftfarten.

Listen er uttømmende, men den innebærer ikke i seg selv at det *skal* rettes slike krav mot alle disse persongruppene, bare at det *kan* stilles slike krav. Utgangspunktet er at den hjemler krav mot dem som er underlagt krav om bakgrunnssjekk i dag. Se likevel om kravet i nr. 5 nedenfor.

Innholdet i nr. 1 og 2 antas å være nokså selvforklarende. «Landingsplass» er luftfartslovens generelle betegnelse på det som til daglig kalles «flyplass». Det omfatter flyplasser og lufthavner av alle størrelser og til all bruk. Se likevel særbestemmelsen i luftfartsloven § 17-5 om landingsplass til militær bruk.

Formuleringen i nr. 3 er en videreføring av gjeldende rett og praksis. Uttrykket «anlegg utenfor landingsplass» må forstås i vid forstand for sivil luftfart. Begrepet vil omfatte både anlegg for flysikringstjenesten som yter tjenester til luftfarten, slik som kontrollsentraler, radaranlegg mv., men også for eksempel bygninger, kontorer og lokaliteter som benyttes for frakt, post og forsyninger. Med formuleringen «som behandler, lagrer, produserer eller kontrollerer gjenstander», dekker det virksomheter som utfører fysisk sikkerhetskontroll eller andre sikkerhetstiltak av frakt, post eller forsyninger. Uttrykket «til landingsplass eller med luftfartøy» fanger opp at gjenstandene enten kan ha landingsplassen som endelig bestemmelsessted – for eksempel fordi de skal selges eller forbrukes der – eller senere skal transporteres med luftfartøy fra en landingsplass til et annet sted.

Slik lovhjemmelen i nr. 3 er formulert betyr det at det i forskrift kan stilles krav til bakgrunnssjekk for personer som befinner seg på anlegg utenfor landingsplassen så lenge de har oppgaver og ansvar som gjør dem omfattet av felleseuropeisk securityregelverk, og det er definert i norsk forskrift. I forskriften bør det derfor etableres bestemmelse for å stille krav til bakgrunnssjekk for visse personellgrupper hos sikkerhetsgodkjente fraktleverandører, kjente avsendere, sikkerhetsgodkjente leverandører av forsyning til lufthavn og flygning, kjente leverandører og eventuelle fremtidige aktører. Formuleringen i nr. 3 gir adgang til at det ved en senere rettsutvikling kan åpnes opp for at det gis forskriftsbestemmelse om andre personellgrupper enn forannevnte ilegges krav til bakgrunnssjekk.

Nr. 4 omfatter transport av gjenstander før de ennå har ankommet en landingsplass. Uten dette alternativet ville et ledd i behandlingen av relevante gjenstander ikke vært omfattet av hjemmel for sikkerhetskrav.

Nr. 5 omfatter alle personer som utvikler eller forvalter tekniske systemer som har betydning for sikkerheten i luftfarten. Slike personer er underlagt krav til bakgrunnssjekk etter forordningen i dag fordi de kan manipulere systemene, eller data som behandles i systemene, allerede på utviklingsstadiet og på et senere stadium. Alternativet er helt uavhengig av i hvilken organisasjon vedkommende arbeider eller om vedkommende har en ledende eller underordnet stilling, om vedkommende er ansatt eller selvstendig oppdragstaker, om vedkommende arbeider i eller uten luftfarten eller om vedkommende arbeider som underleverandør i ett eller flere ledd. Det avgjørende er den reelle risikoen muligheten til å manipulere utgjør. Forslaget må også ses i sammenheng med forslag til § 7-24 andre ledd nr. 3, jf. nærmere om dette i punkt 3.2.4.3, der det gis hjemmel til å kunne kreve utvidet vandelsgodkjenning av denne persongruppen. En grunnleggende forutsetning for å kunne kreve utvidet vandelsgodkjenning er at de aktuelle personene også er gjenstand for vandelskontroll.

Nr. 6 omfatter personer som ikke er omfattet av nr. 1 til 5, men som likevel har et formelt ansvar for krav som følger av sikkerhetsreglene, f.eks. ansvarshavende security i virksomheten. Det aktuelle ansvar må altså følge av sikkerhetsreglene og omfatter ikke ansvar etter annet regelverk eller avtaler. Bestemmelsen er en videreføring av securityforskriften §§ 37 og 53, hvoretter det kan foretas bakgrunnssjekk av personer som har «sentrale posisjoner».

Nr. 7 antas i praksis å omfatte personer som arbeider for luftfartsmyndigheten (Luftfartstilsynet), og vil for eksempel gjelde for inspektører som allerede i dag er underlagt krav om bakgrunnssjekk. Bestemmelsen skal ikke forstås som et krav om at alle personer som arbeider i luftfartsmyndigheten skal underlegges bakgrunnssjekk.

3.2.4 Bakgrunnssjekk

3.2.4.1 Kontroll av identitet, utdanning og ansettelsesforhold

Denne kontrollen er regulert i securityforskriften § 39, der søkeren pålegges plikt til å fremlegge dokumentasjon, samtidig som bestemmelsen åpner for at Luftfartstilsynet kan avslå søknaden dersom dokumentasjonen ikke er tilfredsstillende eller dersom de foreliggende opplysningene kan antas å representere en risiko for luftfarten.

Departementet vurderer at bestemmelsen bør gis en klarere forankring i loven, herunder konsekvensene av at søkeren ikke fremlegger tilfredsstillende dokumentasjon, se forslag i punkt 7 til § 7-24 andre ledd nr. 1 og 4.

3.2.4.2 Vandelskontroll

Som nevnt er gjeldende § 7-24 andre ledd hjemmelen til å gi forskrifter om vandelskontroll, hvoretter det kan kreves ordinær, uttømmende og utvidet politiattest. I securityforskriften er det gitt en rekke regler om vandelskontroll. I forskriften skilles det i kapittel IV og IVa mellom vandelskontroll av personer som skal ha adgang til sikkerhetsbegrenset område (det vil si personer som er underlagt utvidet bakgrunnssjekk) og personer som kun er underlagt standard bakgrunnssjekk. For begge gruppene kreves det i henholdsvis § 40 første ledd og § 54 første ledd fremlagt uttømmende attest, jf. politiregisterloven § 41. Av disse bestemmelsene fremgår det ikke at attesten også skal være utvidet, men dette følger forutsetningsvis av henholdsvis §§ 46 og 56 der det gis anvisning på at søknaden skal/kan avslås dersom det foreligger siktelse eller tiltale mot en søker. I tillegg til dette er det i §§ 42 til 45, § 47 og § 57 gitt regler om i hvilke tilfeller anmerkninger om lovbrudd og ilagte reaksjoner skal/kan føre til avslag på søknaden og ileggelse av karantenetid.

Som det fremgår kreves det fremlagt utvidet uttømmende attest av alle som er underlagt vandelskontroll etter luftfartslovens regler. Det er derfor ikke nødvendig at hjemmelsbestemmelsen for forskriftene hjemler adgang til å kreve ordinær politiattest. Videre foreslås at det i hjemmelsgrunnlaget kommer klarere frem hva som er konsekvensene av at vandelskravet ikke er oppfylt, se forslag i punkt 7 til § 7-24 andre ledd nr. 4.

Etter securityforskriften § 50 (utvidet adgang til avslag) har Luftfartstilsynet i særlige tilfeller anledning til å fravike flere av de ovennevnte bestemmelsene om vandelskontroll, herunder kan det etter § 50 andre ledd siste punktum også legges vekt på «andre opplysninger fra politi,

forsvaret eller annen myndighet». Siden denne muligheten representerer et avvik fra hva som normalt omfattes av begrepet «vandelskontroll», foreslås at også denne bestemmelsen forankres uttrykkelig i loven, se forslag til § 7-24 andre ledd nr. 5.

3.2.4.3 Utvidet vandelsgodkjenning

Den nye ordningen skal erstatte dagens akkrediteringsordning som er forankret i luftfartsloven § 7-24 andre ledd. Det må derfor gis en tilsvarende hjemmel for den nye ordningen. Siden gjennomføringen av utvidet vandelsgodkjenning vil være regulert i politiregisterlovgivningen, vil det i securityforskriften fortrinnsvis gis regler om Luftfartstilsynets saksbehandling.

Det foreslås en ny hjemmel til å kunne fastsette at krav om utvidet vandelsgodkjenning også kan gjøres gjeldende for personer der krav om utvidet bakgrunnssjekk ikke direkte følger av forordningen. Etter § 53 andre ledd kan Luftfartstilsynet beslutte at andre personer (som utfører oppgaver som ikke er nevnt i forordning (EU) 2015/1998 punkt 11.1.2) kan underlegges krav til standard bakgrunnssjekk. Departementet ser imidlertid nå at det er behov for en tilsvarende hjemmel for utvidet bakgrunnssjekk..

Etter forordningen er krav til utvidet bakgrunnssjekk ikke begrenset til kun å gjelde for personer som skal ha ID-kort til sikkerhetsbegrenset område på en lufthavn, slik at det i nasjonal lovgivning kan fastsettes at kontrollen skal omfatte andre personer. Begrunnelsen for forslaget er den samme som ligger til grunn for regelen i § 53 andre ledd. Hvis det oppstår situasjoner der personer utfører oppgaver som ikke fanges opp av forordningen, men der forordningen gir fleksibilitet for det, og formålet med utvidet bakgrunnssjekk tilsier at kontrollen gjennomføres. Det er personer som utfører arbeid i luftfarten gjennom sin adgang til enheter, områder, systemer, dokumenter, informasjon eller lignende som får kunnskap og erfaring om sårbarheter i luftfartsdomenet som kan påvirke sikkerheten i sivil luftfart.. Det er derfor viktig å åpne for at også slike tilganger vil kunne medføre et krav om utvidet vandelsgodkjenning, se forslag i punkt 7 til § 7-24 andre ledd nr. 3.

Forslag til forskriftsbestemmelser vil bli sendt på høring i forbindelse med høringen av den reviderte securityforskriften. Det tas sikte på at det i forskriften settes rammer for når Luftfartstilsynet kan treffe vedtak om utvidet vandelsgodkjenning, som også vil kunne påklages av den berørte. Likeledes vil konsekvenser for personvernet bli vurdert i denne sammenheng.

3.2.4.4 Botidskrav

Politiregisterloven § 36 andre ledd gir hjemmel for å oppstille krav om botid i inntil 5 år dersom det i forbindelse med vandelskontroll ikke kan fremlegges politiattest, og vesentlige samfunnshensyn tilsier det. Kravet til botid kan overstige fem år dersom vesentlige sikkerhetsmessige hensyn tilsier det. I politiregisterforskriften § 28-4 er det gitt nærmere regler om hva kravet til botid innebærer. Kort fortalt gjelder botidskravet kun for utlendinger som har oppholdt seg i Norge kortere enn fastsatt botid. Botidskravet gjelder ikke for EØS-borgere dersom de kan fremlegge politiattest fra et EØS-land. Det samme gjelder for utlendinger fra tredjeland dersom de har oppholdt seg i et EØS-land som tilsvarende lengden av kravet om botid. Derimot åpner ikke politiregisterloven for at det kan fremlegges politiattester

fra tredjeland. Krav om botid i forbindelse med vandelskontroll etter politiregisterloven kan aldri gjøres gjeldende for norske borgere, selv om de har oppholdt seg i utlandet i lengre tid.

I luftfartslovgivningen er krav til botid fastsatt i securityforskriften § 41 med hjemmel i luftfartsloven § 7-24 andre ledd. Forskriftsbestemmelsen lyder:

«§ 41. *Krav til botid for søker som har vært bosatt i utlandet*»

Det kreves fem års sammenhengende botid i Norge for å kunne få godkjent bakgrunnssjekk. Kravet til botid gjelder likevel ikke for personer som har hatt opphold i et EØS-land og som kan legge frem politiattest fra EØS-landet for de siste fem år.

Dersom søker har særlig arbeidstilknytning til norsk luftfart, kan Luftfartstilsynet etter en konkret og individuell helhetsvurdering godkjenne søknad om bakgrunnssjekk selv om søkeren ikke oppfyller kravet i første ledd. Politiattest fra alle bostedsstater for de siste fem år må fremlegges.»

Krav om botid er et inngripende tiltak, og det foreslås at også § 41 gis en uttrykkelig forankring i loven, se forslag nedenfor i punkt 7 til § 7-24 andre ledd nr. 6.

Utover dette ser departementet nå at utformingen av § 41 dels er noe vanskelig tilgjengelig, og deler av bestemmelsen er heller ikke i samsvar med politiregisterloven § 36.

Etter ordlyden i første ledd gjelder botidskravet for å kunne få godkjent «bakgrunnssjekk», og bestemmelsen oppstiller derved botidskrav både ved vandelskontroll og akkreditering. I forbindelse med revisjonen av securityforskriften vil departementet påse at det etableres et klarere skille mellom botidskrav ved henholdsvis vandelskontroll og utvidet vandelsgodkjenning.

Etter § 41 andre ledd omfatter begrepet «søker» også norske borgere, og det legges opp til at vandelskontroll kan utføres også på grunnlag av politiattester fra tredjeland. Begge delene er i utgangspunktet i strid med politiregisterloven § 36 første ledd nr. 1, men skyldes at forordning (EU) 2015/1998 legger opp til en slik fremgangsmåte. Departementet foreslår å innta i loven at politiregisterloven § 36 kan fravikes, se forslaget til § 7-24 tredje ledd.

Utover dette foreslås å presisere i § 7-24 at Luftfartstilsynets beslutning om å gjøre unntak fra § 41 første ledd ikke er et vedtak som er gjenstand for klagebehandling. Dispensasjonsadgangen i § 41 andre ledd er ment som en adgang for Luftfartstilsynet som de av eget tiltak kan benytte seg av i særlige tilfeller og det er ikke lagt opp til at en søker kan begjære at det gjøres unntak. Det kan likevel ikke utelukkes situasjoner der en søker ber om en vurdering og som avslås av Luftfartstilsynet. For å unngå tvil om Luftfartstilsynets avgjørelse kan anses å være et enkeltvedtak finner departementet at det bør fremgå uttrykkelig av loven, se forslag til § 7-24 tredje ledd.

3.2.4.5 Varslingsplikt

Etter securityforskriften § 52 har rekvirent eller utsteder av ID-kort plikt til å varsle Luftfartstilsynet dersom de blir kjent med at innehaver av ID-kort har begått straffbart forhold og forstår at forholdet kan ha betydning for vandelsgodkjenningen. Tilsvarende plikt har ansvarshavende for sikkerhet i virksomheter med personell underlagt krav til standard

bakgrunnssjekk, jf. forskriften § 60. Etter departementets vurdering bør en slik varslingsplikt forankres uttrykkelig i loven, se forslag i punkt 7 til § 7-24 andre ledd nr. 7.

3.2.5 Unntak fra forvaltningsloven

I § 7-24 tredje ledd første punktum foreslås å gjøre unntak fra forvaltningslovens regler om klageadgang i de tilfellene der Luftfartstilsynets vedtak om avslag på eller tilbakekall av bakgrunnssjekk er begrunnet i at vedkommende ikke har fått utvidet vandelsgodkjenning. Som det fremgår i punkt 2.2 har lagmannsretten kommet til at den dagjeldende klageordning var i strid med EMK artikkel 6. Som følge av dette er det heller ikke lenger hensiktsmessig å videreføre en klageadgang til Samferdselsdepartementet i slike tilfeller. Det understrekes imidlertid at Samferdselsdepartementet fortsatt vil være klageorgan når Luftfartstilsynet treffer vedtak om bakgrunnssjekk som er begrunnet i andre forhold enn utvidet vandelsgodkjenning. Hvilken klageordning som skal gjelde for de tilfellene der Samferdselsdepartementet ikke lenger er klageorgan omtales nedenfor i punkt 4 og 5.

I tillegg foreslår departementet å lovfeste at taushetsplikten ikke er til hinder for at Luftfartstilsynet utleverer opplysninger til offentlige myndigheter og private når det er nødvendig for å oppnå formålet med bakgrunnssjekken, se forslag til § 7-24 tredje ledd. Denne utleveringsadgangen er i dag nedfelt i securityforskriften §§ 62 og 63. Etter § 62 kan Luftfartstilsynet utlevere opplysninger om personer som har godkjent bakgrunnssjekk til offentlige myndigheter, herunder opplysninger fra søknaden om bakgrunnssjekk. Etter § 63 kan Luftfartstilsynet opplyse om status for bakgrunnssjekk til arbeidsgiveren og ansvarshavende for sikkerhet i virksomheten som han eller hun utfører arbeid for. Med «status» menes at det gis opplysninger om vedkommende er godkjent eller ikke, men det gis ikke opplysninger om hvilke forhold som har ført til avslag på søknaden.

Luftfartsloven inneholder ingen særskilte taushetspliktsbestemmelser for Luftfartstilsynet, slik at det er taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven som gjelder. Departementet legger til grunn at forvaltningsloven § 13 b nr. 2 og 5 hjemler slik utlevering til henholdsvis private mottakere og offentlige myndigheter. Det er likevel ønskelig at særlig utlevering til private forankres på en tydelig måte. Siden forslaget til § 7-24 nå regulerer alle sider ved bakgrunnssjekken, fremstår det videre som hensiktsmessig at bestemmelsen også regulerer adgangen til å utlevere opplysninger.

3.3 Forslag til endringer i § 7-25

Som nevnt i punkt 3.1 foreslås å endre § 7-25 slik at bestemmelsen regulerer de delene av securitysystemet i luftfarten som ikke omfattes av § 7-24.

Paragrafen tilsvarende i stor grad § 7-25 i gjeldende lov, men er forsøkt rendyrket som en hjemmel for å fastsette forskrift om *selve sikkerhetskontrollen* og alle de tekniske, organisatoriske og systemmessige forutsetningene som må være til stede for at sikkerhetskontrollen skal fylle sitt formål.

Paragrafen innledes med en henvisning til formålsbestemmelsen i forslaget til § 7-24 første ledd. Dette understreker at både de forskriftene som gis i medhold av § 7-25, og forvaltningen av disse, må respektere de rammene som følger av dette formålet.

De forskriftene som hjemles i § 7-25 vil typisk gjennomføre krav i forordning (EU) 2015/1998 og beslutning C (2015) 8005, men er ikke begrenset til det. Den hjemler også rent nasjonale krav som er nødvendige for å nå formålet med sikkerhetskontrollen. Bestemmelsen består av tre elementer.

Nr. 1 kan sies å gjelde sikkerhetskontrollen i snever forstand. Den hjemler forskrifter som innebærer at alt som skal inn på landingsplassens område på en eller annen måte må tåle en slik kontroll. Se mer nedenfor. *Nr. 2* gjelder krav rettet mot de foretakene som utfører eller som på andre måter pålegges oppgaver, plikter, forbud eller krav som er nødvendige for at sikkerhetskontrollen skal bli utført på en måte som er nødvendig for at formålet skal oppnås på en tilstrekkelig effektiv måte. *Nr. 3* er nært knyttet til nr. 2, men der nr. 2 gjelder selve utføringen av kontrollen, hjemler nr. 3 tekniske, organisatoriske og opplæringskrav som er en forutsetning for at den kontrollen som skjer i tråd med nr. 2 skal være effektiv og fremmer formålet.

Nærmere om nr. 1: Sikkerhetskontrollen er et sentralt virkemiddel for å hindre at uautoriserte personer og forbudte gjenstander bringes inn på områder som krever at det er kontrollert. Bestemmelsen gjør det klart at sikkerhetskontrollen kan utføres både på landingsplasser og utenfor. Hjemmelen dekker at det kan gis forskrift om alle former for sikkerhetskontroll som følger av EU-regelverket og norsk forskrift. Det gjelder som eksempel kontroll av passasjerer, ansatte, bagasje, gjenstander, forsyninger, kjøretøy med mer. Sikkerhetskontrollen kan omfatte screening med røntgenmaskin, bruk av teknisk utstyr, metalldetektorer, håndøk og andre typer kontroller. Videre skal forskriftsbestemmelsene ivareta Norges forpliktelse til å følge det felleseuropeiske securityregelverket vedrørende sikkerhetskontroll og andre typer tiltak, eksempelvis innpasseringskontroll (krav til fremvisning av gyldig billett/gyldig autorisasjon), beskyttelse av sikkerhetskontrollerte gjenstander eller avvisning av uvedkommende.

Det siste alternativet i ordlyden betyr at det som følger av første punktum også kan skje på anlegg utenfor landingsplasser gjort av personer og organisasjoner som er godkjent til å gjøre dette. Etter EU-regelverket kan sikkerhetskontroll utføres hos godkjente aktører utenfor selve landingsplassen. Det er nødvendig for å opprettholde en trygg og effektiv forsynings- og fraktkjede. Bestemmelsen gir hjemmel for forskriftsbestemmelser om kontroll hos blant annet fraktaktører (regulated agents), kjent avsender (known consignor), leverandør av forsyninger (regulated suppliers) og på distribusjonssentraler eller andre steder hvor sikkerhetskontroll eller andre sikkerhetstiltak skal gjennomføres i henhold til EU-regelverket. Alt dette er i tråd med prinsippet om «secure supply chain» som ligger til grunn for EUs securityregelverk. Uttrykket «andre sikkerhetstiltak» er også tiltak som ikke nødvendigvis er å anse som screening i snever forstand, men som er nødvendig for å sikre at kontrollen er effektiv. Dette inkluderer for eksempel beskyttelse av frakt på anlegg utenfor landingsplasser, adgangskontroll til områder hvor identifiserbar flyfrakt oppbevares, krav til tiltak ved økt trusselnivå eller midlertidige eller ekstraordinære kontrollformer.

Nærmere om nr. 2: Bestemmelsen gjør det klart at de foretak som er nevnt er forpliktet til å gjennomføre sikkerhetskontroll og andre typer sikkerhetstiltak som er påkrevd gjennom

forordning EF nr. 300/2008 med tilhørende forordninger og beslutninger. Det er de enkelte aktørenes plikt å sikre et helhetlig securitynivå og uavbrutt securitykjede fra leverandør og frem til luftfartøyet.

Foretak som driver landingsplass (lufthavnoperatører) har en sentral rolle i operativ gjennomføring av securitytiltak. Bestemmelsen sikrer hjemmel for forskriftsbestemmelser som sørger for at de skal utarbeide og vedlikeholde lufthavnens sikkerhetsprogram, etablere og drifte systemer for adgangskontroll, sørge for infrastruktur og prosesser for sikkerhetskontroll, sikre lufthavnens bygninger og anlegg, sikre luftfartøy på bakken, gjennomføre risikovurderinger og iverksette tiltak ved økt trusselnivå.

Luftfartsselskaper og andre operatører av luftfartøy har etter EU-regelverket egne plikter tilknyttet sikkerheten om bord og i tilknytning til egne operasjoner. Det omfatter blant annet utarbeidelse av securityprogram, rutiner for securityrelaterte passasjerprosesser, beskyttelse og håndtering av frakt, post, bagasje, sikkerhetstiltak om bord som adgangskontroll og overvåkning.

Når det gjelder fraktoperatører, vil det med hjemmel i bestemmelsen her kunne forskriftsfestes at de blant annet skal sikre frakt og post før transport til lufthavnen fra det tidspunktet gjenstanden er identifiserbar som frakt/post, de skal etablere og dokumentere at sendinger er beskyttet mot manipulering, etablere sikre områder for mottak og lagring av frakt og post og etterleve de securitystandardene som følger av EU-regelverket. Tilsvarende gjelder for forsyningsleverandører, inkludert catering og andre vareleverandører som leverer varer som skal inn på sikkerhetsbegrenset område eller direkte til luftfartøy.

Når «andre» er nevnt i bestemmelsen, skal dette eksempelvis omfatte transportører. Like fullt handler det også om at EU-regelverket stadig endres slik at flere aktører med tiden kan bli omfattet og dermed forpliktet etter bestemmelsen.

Andre sikkerhetstiltak etter bestemmelsen her handler blant annet om å beskytte sikkerhetsbegrenset område og alt som befinner seg på lufthavnens område fra uautorisert tilgang. Eksempler på det er patruljering, overvåkning, kontroll og prosedyrer. I forskriften kan det stilles krav til hvordan sikkerhetskontroll og sikkerhetstiltak skal gjennomføres.

Nærmere om nr. 3: Bestemmelsen gjør det klart at det i forskrift kan stilles krav til foretak som går utover krav til sikkerhetskontroll og sikkerhetstiltak for å ivareta formålet, eksempelvis krav til intervju av ansatte og vurdering av egnethet av personer ved ansettelse. Bestemmelsen gir hjemmel til å fastsette forskriftskrav om opplæring, sikkerhetsprogram, teknisk utstyr og andre sikkerhetstiltak for foretak som driver virksomhet i tilknytning til luftfart. Bestemmelsen reflekterer kravene i blant annet forordning (EF) nr. 300/2008 og gjennomføringsforordning (EU) 2015/1998 og beslutning C (2015) 8005 hvor det stilles omfattende og detaljerte krav til kompetanse, dokumentasjon og teknologisk kapasitet hos luftfartens aktører. Hjemmelen er nødvendig for å sikre at alle aktører har forutsetninger for å gjennomføre de operative securitytiltakene som det gis forskriftskrav om etter bestemmelsens punkt 1 og 2.

Bestemmelsen skal også sikre forskriftshjemmel for krav til sikkerhetsprogram. Alle aktører som er omfattet av securityregelverket skal ha et sikkerhetsprogram som beskriver hvordan virksomheten oppfyller sine forpliktelser etter regelverket. Dette følger direkte av EU-regelverket og et bærende element i det europeiske securitysystemet. Sikkerhetsprogrammet skal beskrive prosedyrer og metoder for gjennomføring av securityregelverket hos den enkelte enheten. Sikkerhetsprogrammet skal beskrive i detalj hvem som har ansvar, hvilke tiltak aktøren har ansvar for og hvordan securityregelverket blir håndtert. Det omfatter blant annet sikkerhetstiltak, kvalitetskontroll og internkontroll, opplæringsprogram, oversikt over ansatte med behov for godkjent bakgrunnsjekk og identifisering av cybertrusler.

Forskriftshjemmel for teknisk utstyr vil innbefatte at det kan stilles krav til ytelsesstandarder, vedlikehold, kalibrering, periodisk testing, dokumentasjon og godkjenning av utstyr så fremt det er godkjent i EU og tilfredsstillende bestemte minimumskrav.

Oppramsingen i det forannevnte er eksempler, og ikke en uttømmende liste. Securitytiltak kan omfatte mer. Benevnelsen «andre sikkerhetstiltak» gir hjemmel for å regulere andre typer securitytiltak som ikke naturlig faller inn under opplæring, sikkerhetsprogrammer eller teknisk utstyr. Dette kan omfatte fysiske sikringstiltak som gjerder, porter, adgangsbarrierer og overvåkning. I tillegg til prosedyrer for patruljering, tilstedeværelse, sikring av luftfartøy på bakken, tiltak ved sabotasje, trusler eller uønskede hendelser. Hjemmelen for å gi forskriftsbestemmelser her må være bred nok til å omfatte både eksisterende og fremtidige sikkerhetsbehov, for å inkludere nye EU-bestemmelser eller teknologisk utvikling.

3.4 Forslag til endringer i § 7-23

Etter gjeldende rett reguleres forhold knyttet til bruk av landingsplass både i §§ 7-23 og 7-24.

Departementet foreslår at § 7-23 gjøres til en mer generell bestemmelse om bruk av lufthavner (landingsplasser), slik at den fanger opp de temaene som i dag er regulert i § 7-23, § 7-24 første, tredje og fjerde ledd. I tillegg foreslås en uttrykkelig hjemmel for bruk av tidsluker (slots). Endringsforslaget medfører ingen realitetsendringer.

Forslaget til første ledd nr. 1 er en videreføring av luftfartsloven § 7-23, hvorefter det kan gis forskrift om hvilke landingsplasser som kan brukes til internasjonal eller innenriks luftfart eller til visse arter luftfart ellers. Departementet vurderer i tillegg at det kan være naturlig å hjemle enkeltvedtak om slik status og foreslår derfor å tilføye en slik presisering, se forslag til andre ledd.

Forslaget til første ledd nr. 2 er en videreføring av § 7-24 første ledd.

Forslaget til første ledd nr. 3 har ingen uttrykkelig parallell i luftfartsloven. Reglene om tidsluker (slots) er i dag en ren gjennomføring av reglene i forordning (EØF) nr. 95/93. Denne var frem til 2024 gjennomført kun med hjemmel i den spesielle EØS-gjennomføringsbestemmelsen i luftfartsloven § 16-1. Fra 2024 er reglene også gjennomført med hjemmel i luftfartsloven § 7-24. Se forskrift 5. mars 2024 nr. 385 om fordeling av tidsluker (slots) på lufthavner. Departementet mener at reglene om tidsluker er av så stor praktisk betydning at hjemmelen for slike regler bør fremgå på en tydeligere måte i loven.

Til daglig brukes uttrykket «slots» om tidsluker, også på norsk. Siden «tidsluke» fremdeles er benyttet i den offisielle oversettelsen av forordningen bør den fremdeles benyttes, men av pedagogiske grunner foreslått «slots» inntatt som parentesform.

Departementet er klar over at de nasjonale reglene om tidsluker kan trenge en grundigere substansgjennomgang, men siden EU har varslet gjennomgang av de underliggende forordningsreglene, anser departementet at en nasjonal revisjon bør vente.

Forslaget til § 7-23 tredje og fjerde ledd er en videreføring av gjeldende § 7-24 tredje og fjerde ledd.

3.5 Forslag til endringer i §§ 4-10, 5-3 og 7-4

Departementet foreslår å endre bestemmelser som er misvisende og heller ikke i samsvar med gjeldende rett og praksis om at det for en nærmere gruppe personer kun kan kreves fremlagt politiattest. Hjemlene blir i praksis ikke brukt som selvstendig grunnlag for bakgrunnssjekk.

Begrunnelsen for dette er at det etter vedtakelsen av vandelskravet i disse bestemmelsene gradvis har vokst frem et kontrollregime gjennom EU-forordninger som går lenger enn vandelskontroll, jf. den tidligere redegjørelsen for utvidet bakgrunnssjekk i forordningen som i Norge ble gjennomført i securityforskriften § 35a som krever akkreditering etter politiregisterforskriften § 38-6. Dette innebærer at mange av de persongruppene som omfattes av §§ 4-10, 5-3 og 7-4 etter dagens ordning ikke bare kan avkreves politiattest, men også må akkrediteres for å kunne utøve sin virksomhet.

Departementet foreslår derfor at kravet om politiattest i disse bestemmelsene erstattes med en henvisning til bakgrunnssjekk etter § 7-24 slik at lovteksten gjenspeiler gjeldende rett og praksis. Departementet understreker at endringene ikke medfører noen realitetsendringer. Det vises også til at endringene gjelder en forskriftshjemmel, slik at det uansett må fastsettes nærmere bestemmelser i forskriften om det skal foretas en bakgrunnssjekk og i tilfelle hvilken form for bakgrunnssjekk som gjelder for de personer som er omtalt i §§ 4-10, 5-4 og 7-4. Disse forskriftene vil bli sendt på høring i forbindelse med revisjonen av securityforskriften. Som det fremgår av forslaget til § 7-24 andre ledd nr. 2 og 3 er den sentrale forskjellen mellom kravet om vandelskontroll (politiattest) og utvidet vandelsgodkjenning fortsatt om vedkommende har eller skal ha adgang til sikkerhetsbegrenset område, slik at man opererer med samme vurderingstema som etter securityforskriften § 35a.

4. Forslag til endringer i politiregisterloven

4.1 Om valget av betegnelsen «utvidet vandelsgodkjenning»

Som nevnt ovenfor ble akkreditering i luftfarten innført som en midlertidig ordning i Norge i 2016. Årsaken til at man valgte å adoptere akkrediteringsinstituttet for dette formål var at norsk rett ikke har hatt generelle regler om utvidet bakgrunnssjekk i luftfarten.

Akkreditering etter politiregisterforskriften § 38-5 er tiltenkt andre behov og situasjoner. Bestemmelsen sier ikke noe om hvilke vurderingskriterier som skal legges til grunn for akkrediteringen når den inngår som ledd i utvidet bakgrunnssjekk i luftfarten. Akkreditering

er en ordning som er utformet for situasjoner der det er behov for en sikkerhetsvurdering av personer som skal ha oppgaver eller oppdrag i tilknytning til ulike tilstelninger av kortvarig eller midlertidig art, eksempelvis enkeltstående arrangementer som statsbesøk, Nobelprisutdelingen, kongelige bryllup og store internasjonale arrangementer.⁵ Behovet for kontroll av personer som skal ha langvarig eller løpende tilgang til sikkerhetsbegrenset område på lufthavn er av en noe annen karakter, og resultatet av akkrediteringsnekt for denne gruppen vil typisk ha mer omfattende konsekvenser for den enkelte. Akkrediteringsordningen som politiregisterforskriften § 38-5 passer derfor ikke like godt for sikkerhetskontroll med lufthavnpersonell.

Departementet foreslår derfor at det innføres en egen form for kontroll med personer som tilfredsstillt kravene i forordning (EU) 2015/1998 og som i større grad er tilpasset formålet med utvidet bakgrunnsjekk i luftfarten. Akkreditering etter § 38-5 vil da bli forbeholdt personkontroll i slike tilfeller som ordningen opprinnelig var tiltenkt.

Departementet foreslår at den nye ordningen kalles «utvidet vandelsgodkjenning» og at ordningen reguleres i ny § 38-6 i politiregisterforskriften, jf. nærmere om dette i punkt 5. Som nevnt tidligere opereres det i luftfartslovgivningen allerede med begrepet utvidet bakgrunnsjekk, hvor blant annet vandelskontroll inngår. Begrepet «vandelskontroll» er definert i politiregisterloven § 36 som avgivelse av opplysninger fra politiet i form av politiattest, vandelsvurdering og straffattest. Departementet har vurdert å kalle den nye ordningen for «utvidet vandelskontroll», men har kommet til at en slik begrepsbruk kan skape forvirring og heller ikke vil være fullt ut dekkende. Ved vandelskontroll er politiets oppgave kun å utlevere opplysninger til mottaker, uten å treffe noen beslutning om konsekvensene av den utførte kontrollen. Dette i motsetning til akkreditering, der politiet basert på de foreliggende opplysninger avgjør om vedkommende skal akkrediteres eller ikke. Ettersom den nye ordningen innebærer at politiet skal treffe en beslutning, vurderer departementet at begrepet «godkjenning» i større grad gjenspeiler realiteten enn begrepet «kontroll». Bruken av ordet «utvidet» er ment å tydeliggjøre at kontrollen omfatter søk i flere registre enn ved vandelskontroll, se nærmere omtale av dette i punkt 5.

4.2 Forslag til endringer i politiregisterloven §§ 69 og 64

Etter politiregisterloven § 69 første ledd nr. 13 kan det gis forskrifter om straffattest, jf. § 46, og akkreditering, jf. blant annet § 64 tredje ledd nr. 4. Det foreslås at forskriftsregulering av «utvidet vandelsgodkjenning» forankres ved at dette tilføyes i § 69 nr. 13.

Det er også nødvendig å gjøre endringer i politiregisterloven § 64 tredje ledd nr. 4, som det henvises til i § 69 nr. 13. Loven § 64 regulerer nødvendighetskravet for Politiets sikkerhetstjeneste (PST), og etter nr. 4 kan PST behandle opplysninger når det er nødvendig for personkontroll eller akkreditering med de begrensninger som følger av § 67. Også her foreslås å tilføye «utvidet vandelsgodkjenning,» samt en henvisning til luftfartsloven § 7-24 for å tydeliggjøre at PST kan behandle opplysninger til dette formål. Tilføyelsene vil ikke innebære noen utvidet adgang for PSTs innhenting av opplysninger til formålet utvidet vandelsgodkjenning. Vurderingen skal baseres på de opplysningene som PST benytter ved akkreditering i luftfarten i dag.

⁵ Jf. Ot.prp. nr.108 (2008-2009) punkt 12.11.

4.3 Forslag til endringer i politiregisterloven § 55

Politiregisterloven § 55 regulerer klageadgangen for avgjørelser som treffes i medhold av politiregisterloven. Første ledd lyder slik:

«Den registrerte eller den som antar å være registrert kan påklage avgjørelser truffet i medhold av denne loven til overordnet organ, herunder avgjørelser om

1. vandelskontroll,
2. brudd på taushetsplikten
3. innsyn, retting, sperring og sletting, eller
4. erstatning.»

Selv om opplistingen i første ledd ikke er uttømmende, jf. «herunder», foreslås det at utvidet vandelsgodkjenning tilføyes i første ledd nr. 1, slik at adgangen til å klage over disse avgjørelsene fremgår klart.

Som det fremgår i punkt 2.2 ble det i securityforskriften § 35a innført en midlertidig ordning i 2025, hvorefter avslag på akkreditering kan påklages til Politidirektoratet. Det foreslås at denne ordningen videreføres. Politidirektoratet er politiets overordnede organ og er som utgangspunkt klageinstans for alle politiets vedtak. Direktoratet har i tillegg bred erfaring med klager over avgjørelser politiet treffer som er begrunnet i opplysninger i politiets ulike registre. Som eksempel kan nevnes skikkethetsvurderinger i forbindelse med utstedelse av våpenløyve eller kjøreseddel. Også Politidirektoratets behandling av opplysninger reguleres av politiregisterloven.

5. Forslag til endringer i politiregisterforskriften

I politiregisterforskriften foreslås det en ny § 38-6 som angir formålet med utvidet vandelsgodkjenning og som fastsetter hvilke opplysninger det kan legges vekt på ved vurderingen av om utvidet vandelsgodkjenning skal gis. I tillegg foreslås «utvidet vandelsgodkjenning» tilføyd i de bestemmelsene som inneholder en henvisning til § 38-5 om akkreditering. Det er også nødvendig å gjøre endringer i saksbehandlingsreglene for Politidirektoratets behandling av klager over avslag på utvidet vandelsgodkjenning, jf. nærmere om dette i punkt 5.3.

5.1 Forslag til ny § 38-6

Departementet foreslår en ny bestemmelse i politiregisterforskriften § 38-6 om formålet med utvidet vandelsgodkjenning, vurderingskriterier og hvilke opplysninger som kan vektlegges. Forslaget er ikke ment å representere noe nytt, men er ment som en tydeliggjøring av den praksis som har utviklet seg i forbindelse med akkreditering i luftfarten.

Siden formålet med bakgrunnssjekk nå foreslås lovfestet i luftfartsloven § 7-24, se punkt 3.2.2, må formålet være sammenfallende med formålet i § 7-24, jf. forslaget til § 38-6 *første ledd* i punkt 7. Videre foreslås det nå presisert i § 7-24 første ledd hvilke personer som er gjenstand for bakgrunnssjekk. Det fremgår videre av forslaget til § 7-24 andre ledd nr. 3 at utvidet vandelsgodkjenning som hovedregel skal kreves for personer som har eller skal ha adgang til sikkerhetsbegrenset område. I forbindelse med revisjonen av securityforskriften vil det bli gitt nærmere regler om hvilken personkrets som omfattes av bestemmelsen, og det vil

være disse reglene som vil være bestemmende for i hvilke tilfeller Luftfartstilsynet ber politiet om å foreta utvidet vandelsgodkjenning. Det foreslås at det i § 38-6 første ledd fastsettes at det er politiet som avgjør saker om utvidet vandelsgodkjenning, med henvisning til luftfartsloven § 7-24 hva gjelder formål og hvem ordningen gjelder for.

I § 38-6 andre ledd foreslås fastsatt at slike saker skal forelegges PST for uttalelse. På samme måte som ved akkreditering etter § 38-5 skal både opplysninger fra politiets og PSTs registre inngå i grunnlaget for vurderingen. Etter det departementet kjenner til har det ved akkreditering utviklet seg en praksis der både Kripos og PST avslår søknader om akkreditering, avhengig av hvor opplysningene som danner grunnlaget for avslaget er registrert. I de tilfellene der PST avslår søknaden, gjøres heller ikke Kripos kjent med hvilke opplysninger som ligger til grunn for PSTs avslag.

Etter at den midlertidige klageordningen i securityforskriften § 35a ble innført, hvoretter Politidirektoratet er klageinstans for avslag på akkreditering, er denne praksisen opphørt ved akkreditering av personer i luftfarten. Politidirektoratet er klageorgan for avgjørelser truffet av Kripos, mens Justis- og beredskapsdepartementet er klageorgan for PSTs avgjørelser, og direktoratet kan følgelig ikke klagebehandle avgjørelser truffet av PST. Praksis har etter dette vært at PST oversender relevante opplysninger fra sine registre og sine vurderinger til Kripos, og at Kripos treffer avgjørelsen i første instans. Sikkerhetslovens regler anvendes ved håndteringen dersom opplysningene er graderte. Denne praksisen vil videreføres for den nye ordningen om utvidet vandelsgodkjenning. Det anses for øvrig som en fordel at Kripos kjenner til vurderingsgrunnlaget for PST og deretter treffer alle avgjørelser i første instans, idet det legger til rette for ensartet praksis.

I forslaget til § 38-6 *tredje ledd* angis hvilke opplysninger som skal kunne vektlegges ved vurderingen av om det skal gis utvidet vandelsgodkjenning. I tillegg til at det angis at politiet bare skal legge vekt på opplysninger som er relevante for formålet med utvidet vandelsgodkjenning, er det i *nr. 1 til 4* gitt eksempler på hva slags opplysninger som er relevante. Forslaget til tredje ledd lyder slik:

Ved utvidet vandelsgodkjenning kan politiet bare legge vekt på opplysninger som er relevante for formålet som nevnt i første ledd, herunder

- 1. opplysninger som gir objektive holdepunkter for å anta at personen har begått eller vil begå lovbrudd som kan utgjøre en risiko for sikkerheten i luftfarten,*
- 2. opplysninger om at personen er knyttet til et miljø hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå lovbrudd som nevnt i nr. 1, eller som ut fra andre objektive holdepunkter kan antas å begå slike,*
- 3. opplysninger om at personen har særlig tilknytning til personer som nevnt i nr. 2 og andre opplysninger som tilsier at det er fare for at personen kan utnyttes til å begå lovbrudd som kan utgjøre en risiko for sikkerheten i luftfarten, og*
- 4. opplysninger om forhold som kan føre til at personen selv, eller andre som kan påvirke personen, utsettes for trusler mot liv, helse, frihet, ære eller for utpressing.*

Bestemmelsen er inspirert av politiregisterloven § 5 nr. 2 og politiregisterforskriften § 47-4, som angir kriteriene for henholdsvis å behandle opplysninger om en person utenfor den enkelte straffesak og i kriminaletterretningsregisteret. Forarbeidene til politiregisterloven § 5 nr. 2 sier noe mer om innholdet i vurderingskriteriene, og det vises til omtalen her, se spesialmerknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) punkt 21.2 side 294..

Det fremgår innledningsvis i tredje ledd at opplysningene må være relevante for formålet i bestemmelsens første ledd, og de må derfor være egnet til å si noe om en person kan utgjøre en risiko for sikkerheten i luftfarten. Det må gjøres en konkret relevansvurdering av eventuelle opplysninger opp mot formålsbestemmelsen i første ledd.

Nr. 1 nevner opplysninger som gir objektive holdepunkter for å anta at personen har begått eller vil begå lovbrudd som kan utgjøre en risiko for sikkerheten i luftfarten. Her tenkes det særlig på opplysninger som knytter personen til terror, sabotasje, attentat, narkotikakriminalitet, smugling og annen alvorlig kriminalitet som kan ha betydning for sikkerheten i luftfarten. Knytninger til organisert kriminalitet er særlig relevant. Ordlyden "objektive holdepunkter" skal forstås slik "at det må foreligge visse objektive, eller ytre, omstendigheter som indikerer risiko for kriminell virksomhet, i motsetning til en rent subjektiv formodning"⁶. Også opplysninger om handlinger begått i utlandet omfattes. I forarbeidene til politiregisterloven § 5 nr. 2 vises det til at det må innfortolkes et forholdsmessighetskrav, der det skal mindre til å registrere personen jo mer alvorlig det antatte lovbruddet er. Overført til utvidet vandelsgodkjenning tilsier dette at jo mer alvorlig kriminalitet personen mistenkes for å være knyttet til, jo mindre skal det til før vedkommende må anses å kunne utgjøre en risiko for sikkerheten i luftfarten.

Inn under nr. 1 faller også opplysninger om en person som medfører bekymring for utagering i tilknytning til luftfarten, for eksempel tidligere voldelig utagering på lufthavn eller i forbindelse med lufttransport eller rusproblematikk som kan medføre en sikkerhetsrisiko.

Tredje ledd *nr. 2* omhandler opplysninger om at en person er knyttet til et miljø hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå lovbrudd som nevnt i nr. 1, eller ut fra andre objektive holdepunkter kan antas å ville begå slike. Det siktes blant annet til opplysninger om tilknytning til et miljø hvor personer stadig pågripes av politiet. Av relevans for formålet med utvidet vandelsgodkjenning kan være tilknytning til en sammenslutning som er forbudt etter straffeprosessloven § 222e eller andre kriminelle nettverk. Det kan også tenkes opplysninger om at personen opererer som en bakmann i et nettverk der vedkommende i hovedsak får andre personer til å utføre lovbrudd på egne vegne, men uten at personen er blitt dømt og er registrert med reaksjoner for dette.

Nr. 3 viser til opplysninger om at en person har særlig tilknytning til personer som nevnt i nr. 2 og andre opplysninger som tilsier at det er fare for at personen kan utnyttes til å begå lovbrudd som kan utgjøre en risiko for sikkerheten i luftfarten. "Særlig tilknytning" omfatter både personlige relasjoner og relasjoner relatert til den kriminelle virksomheten. Personlige relasjoner omfatter familiemedlemmer, nære slektninger, venner og arbeidskollegaer. Kriminelle relasjoner omfatter samarbeidspartnere i det kriminelle miljøet, men forarbeidene

⁶ Jf. Ot.prp. nr.108 (2008-2009), merknadene til politiregisterloven § 5 nr. 2 bokstav a.

til politiregisterloven § 5 nr. 2 trekker også fram "personer som uten selv å være klar over det, yter tjenester til et kriminelt miljø eller en kriminell person"⁷. Fra forarbeidene hitsettes:

«Det som kjennetegner denne gruppen, er at politiet ikke mistenker dem for å bedrive kriminell virksomhet, men personene er av interesse for politiet på grunn av deres tilknytning til personen som det er holdepunkter for at vil begå straffbare handlinger, gjerne som ledd i kartleggingen av et kriminelt miljø, og for å kunne kontrollere den mistanken retter seg mot. Selv om politiet dermed vil ha et behov for å kunne registrere opplysninger om såkalte tilknyttede personer, må det understrekes at tilknytningen må være av en slik art at den kan få betydning for politiets mulighet til å følge med på den kriminelle virksomheten eller den virksomheten politiet antar vil kunne ut i kriminelle handlinger.»

For at det skal være av betydning for formålet med utvidet vandelsgodkjenning i luftfarten må det være snakk om en tilknytning som medfører at personen selv kan utgjøre en risiko for sikkerheten i luftfarten, eksempelvis dersom det er opplysninger om et familiært kriminelt nettverk som vedkommende familiemedlem gjør tjenester for, at personen utsettes fra press fra et kriminelt nettverk eller familie mv.

Nr. 4 viser til opplysninger om forhold som kan føre til at personen selv, eller personer som kan påvirke vedkommende, utsettes for trusler mot liv, helse, frihet, ære eller for utpressing. Bestemmelsen er inspirert av sikkerhetsloven § 8-4 fjerde ledd bokstav c, med tillegget «utpressing» for å synliggjøre at det også opplysninger som kan brukes til dette er relevante. Her siktes det for eksempel til tilfeller der politiet har etterretning eller opplysninger fra etterforskningen av en straffesak om at en person kan ha opparbeidet seg gjeld til et kriminelt miljø, noe som kan gi et pressmiddel mot vedkommende fra personer som ønsker til å utføre lovbrudd på en lufthavn.

Departementet vurderer at det både vil lette politiets arbeid og gi bedre forutberegnelighet for den som skal vurderes dersom det gis konkrete eksempler på hvilke forhold som kan vektlegges ved vurderingen. Eksemplene i tredje ledd nr. 1 til 4 er ikke uttømmende, jf. ordlyden "herunder", men anses å omfatte typiske opplysninger som kan føre til at en person får avslag på anmodning om utvidet vandelsgodkjenning.

Etter forslaget til § 38-6 *fjerde ledd* skal politiet sende melding om utfallet av utvidet vandelsgodkjenning til Luftfartstilsynet. Den det gjelder vil få underretning gjennom Luftfartstilsynets vedtak om utvidet bakgrunnssjekk. Dette gjelder både ved innvilgelse, avslag og tilbakekall av utvidet vandelsgodkjenning. Tilbakekall av vandelsgodkjenning kan være aktuelt i de tilfellene der politiet i tiden mellom de årlige kontrollene får opplysninger som ville ført til avslag. Dersom det gis avslag, eller dersom en utvidet vandelsgodkjenning blir tilbakekalt, vil Luftfartstilsynet i tillegg underrette vedkommende om klageadgangen til Politidirektoratet.

Departementet nevner avslutningsvis at det til nå har vært relativt få avslag på akkreditering etter dagens ordning. Som nevnt innledningsvis innebærer forslaget til § 38-6 ingen

⁷ Ibid.

realitetsendringer, slik at det forutsettes at politiets praksis ikke endres når bestemmelsen trer i kraft.

5.2 Forslag til endringer i § 18-1 og redaksjonelle endringer

I § 18-1 er det listet opp hvilke avgjørelser som tas etter politiregisterlov og -forskrift som er gjenstand for klagebehandling. Som i lovens § 55 foreslås at utvidet vandelsgodkjenning tilføyes i § 18-1 første ledd nr. 4, der det fremgår at avgjørelser om vandelskontroll kan påklages. Klageadgangen vil også omfatte tilbakekall av utvidet vandelsgodkjenning, jf. forslaget til § 38-6 femte ledd.

Utover dette er begrepet «akkreditering» nevnt både i overskrifter og flere bestemmelser i politiregisterforskriften, der det vil være nødvendig å tilføye den nye ordningen. En samlet oversikt over forslagene til endringer i politiregisterforskriften fremgår i punkt 7.

Det foreslås at begrepet «utvidet vandelsgodkjenning» tilføyes i overskriften i del 8 (som nå er vandelskontroll og akkreditering) og i kapittel 38 (nå vandelsvurdering, straffattest og akkreditering).

I kapittel 21 er det gitt særlige regler for PSTs behandling av opplysninger. Paragrafene 21-1 og 21-2 omhandler henholdsvis nødvendighetskriteriet og hvem det kan behandles opplysninger om. Etter § 21-1 nr. 4 og § 21-2 første ledd nr. 5 kan PST behandle opplysninger om personer som skal akkrediteres. Siden det vil være nødvendig at PST behandler opplysninger også om personer som er underlagt den nye ordningen, foreslås at utvidet vandelsgodkjenning tilføyes i disse bestemmelsene.

Videre er «akkreditering» nevnt i §§ 44-1 og 49-1, som er formålsbestemmelsene til henholdsvis reaksjonsregisteret og personidentitet- og politiopplysningsregisteret. Ettersom formålet med registeret også vil gjelde for den nye ordningen, foreslås det å tilføye «utvidet vandelsgodkjenning» i begge bestemmelsene.

Utover dette er begrepet «akkreditering» nevnt i § 28-3 (definisjoner) og i § 44-1 (formålsbestemmelsen til reaksjonsregisteret). Departementet ser ikke behov for å definere begrepet utvidet vandelsgodkjenning, ettersom det i forslaget til ny § 38-6 er godt forklart hva ordningen innebærer.

5.3 Nærmere om saksbehandlingsregler i klagesaker

Som nevnt i punkt 2.2 ble det i securityforskriften § 35a innført en midlertidig klageordning fra 1. april 2025, hvorefter Politidirektoratet er klageinstans for politiets avslag på akkreditering for personer som har eller skal ha adgang til sikkerhetsbegrenset område. I bestemmelsens tredje ledd er det gitt regler for klagebehandlingen, herunder at saksbehandlingsreglene i politiregisterforskriften § 18-7 første ledd første, andre og tredje punktum, samt tredje ledd, gjelder for Politidirektoratets klagebehandling. Videre fremgår det av fjerde ledd at forvaltningsloven § 36 om sakskostnader gjelder tilsvarende.

Når den foreslåtte nye ordningen trer i kraft, vil klageretten og hvem som er klageinstans følge av de generelle bestemmelsene om dette i politiregisterforskriften. For eksempel fremgår det av § 18-1 hvem som er klageorgan og hvilke frister som gjelder, slik at det ikke

vil være nødvendig å regulere dette særskilt. Det vil også følge av § 18-7 fjerde ledd at forvaltningsloven § 36 gjelder. Det anses imidlertid å være behov for enkelte tilpasninger til de generelle saksbehandlingsreglene i § 18-7.

Departementet vurderer at det er mest hensiktsmessig at klagebehandlingen i disse sakene reguleres i en egen bestemmelse, se forslaget til ny § 18-9 i punkt 7. Utvidet vandelsgodkjenning etter ny § 38-6 er en ordning som kun er aktuell for personer i luftfarten, og som til en viss grad skiller seg fra andre klagesaker som behandles etter § 18-7, jf. § 18-1. I de sakene som klagebehandles etter reglene i § 18-7 har den registrerte tidligere fremsatt en begjæring, for eksempel en begjæring om innsyn, retting eller sletting, som er blitt avslått. Slike begjæringer fremsettes for den behandlingsansvarlige, noe som gjenspeiles i § 18-7 første ledd ved at det er den behandlingsansvarlige som eventuelt kan omgjøre vedtaket eller avvise klagen.

I saker om utvidet vandelsgodkjenning er det Luftfartstilsynet som fremsetter begjæringen, og det er også Luftfartstilsynet som er mottaker av politiets avgjørelse, som danner en del av grunnlag for tilsynets vedtak om adgang til sikkerhetsbegrenset område. Videre blir det mindre treffende å knytte saksbehandlingsreglene i klagerunden til den «behandlingsansvarlige». I disse sakene vil Kripos behandle saken som politiorgan, og ikke i egenskap av å være behandlingsansvarlig, jf. også at Kripos' avgjørelse kan være basert på opplysninger som andre enn Kripos har behandlingsansvaret for.

Et annet punkt hvor det er behov for særregulering av klagesaker om utvidet vandelsgodkjenning knytter seg til begrunnelsen for avgjørelsen, og særlig henvisningen til politiregisterloven § 54 tredje ledd. Paragraf 54 har saksbehandlingsregler for blant annet begjæringer om innsyn i politiets registre, og etter tredje ledd skal det ved avslag på begjæringen gis en begrunnelse som ikke tilkjenner at det foreligger en registrering. Bestemmelsen suppleres av politiregisterforskriften § 17-3 fjerde ledd om at det ved avslag på en innsynsbegjæring skal gis en alternativ begrunnelse, slik at begrunnelsen ikke tilkjenner om det foreligger en registrering. Dette praktiseres slik at begrunnelsen går ut på at vedkommende får tilbakemelding om at han eller hun ikke er registrert/unntaksbestemmelsene i lovens § 49 fjerde ledd kommer til anvendelse. Problemstillingen kompliseres ytterligere av at avslag på utvidet vandelsgodkjenning også kan være begrunnet i PSTs opplysninger. Etter politiregisterloven § 66 første ledd gjelder ikke reglene om innsyn etter § 49 andre og tredje ledd for opplysninger hos PST – med andre ord har ikke den registrerte rett til innsyn.

Som det fremgår av dette, passer ikke henvisningen til lovens § 54 tredje ledd fullt ut på klagesaker som gjelder avslag på akkreditering, ettersom klager i disse sakene, gitt avslaget, vil vite at det må foreligge en registrering.

Ved vedtakelsen av den midlertidige klageordningen var man klar over denne problemstillingen. I departementets brev til Politidirektoratet 10. mars 2025, som informerte om den midlertidige klageordningen for avslag på akkreditering i luftfarten, herunder Politidirektoratets oppgave som midlertidig klageorgan, ble det uttalt at anvendelsen av § 54 i

disse sakene innebærer at det ikke skal fremgå av Politidirektoratets vedtak hva registreringen går ut på eller om det er politiets eller PSTs opplysninger som ligger til grunn for avgjørelsen.

Departementet mener at denne regelen også må gjelde for den nye ordningen, se forslag til § 18-9 andre ledd. En annen løsning ville undergrave de hensyn som ligger til grunn for politiregisterloven § 54 tredje ledd og § 66.

I de tilfellene der klageren får medhold, foreslås at forvaltningsloven § 36 om sakskostnader skal gjelde tilsvarende, se forslaget til § 18-9 tredje ledd.

Avslutningsvis understrekes at den registrerte vil kunne få kontrollert om de registrerte opplysningene er behandlet i samsvar med loven. For opplysninger som er registrert hos politiet fremgår det av politiregisterloven § 59 at Datatilsynet etter begjæring fra den registrerte skal kontrollere at opplysningene om vedkommende er behandlet i samsvar med loven. For opplysninger hos PST kan slik begjæring fremsettes for Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget), jf. politiregisterloven § 68 andre ledd.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovendringen antas å ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser for de som er underlagt regelverkskravene. Hvis gebyrsatsen økes vil det imidlertid måtte dekkes av markedet.

Lovendringen antas heller ikke å ha store økonomiske eller administrative konsekvenser for arbeidsoppgavene som allerede utføres (av underliggende etater) i forbindelse med «dagens/den midlertidige» ordningen. Det er imidlertid noen endringer, bl.a. klageadgang til vandelsgodkjenning, som kan antas å medføre noe merkostnad. Disse vil bli dekket enten gjennom økte gebyrsatser eller innenfor gjeldende budsjetttrammer. En eventuell endring av gebyrsatser vil være gjenstand for behandling i den ordinære budsjettprosessen

7. Forslag til endringer i luftfartsloven og politiregisterloven

7.1 Forslag til endringer i luftfartsloven

§ 4-10 andre ledd skal lyde:

For særskilt godkjenning av personer som nevnt i første ledd kan departementet i forskrift stille krav om *bakgrunnsjekk etter § 7-24*.

§ 5-3 skal lyde:

Den som gjør tjeneste som fører av luftfartøy eller annen tjeneste på luftfartøy, må oppfylle de vilkår departementet fastsetter i forskrift. Kravene kan omfatte blant annet statsborgerforhold, alder, fysisk og psykisk skikkethet, edruskap, utdanning, praktisk trening, erfaring, ferdigheter og *bakgrunnsjekk etter § 7-24*.

§ 7-4 tredje ledd skal lyde:

Departementet fastsetter i forskrift de vilkår som må oppfylles for å få sertifikat eller andre tillatelser som tjenestegjørende i flysikringstjenesten. Kravene kan omfatte blant annet statsborgerforhold, alder, fysisk og psykisk skikkethet, edruskap, utdanning, praktisk trening, erfaring, ferdigheter og bakgrunnssjekk etter § 7-24.

§ 7-23 skal lyde:

§ 7-23. *Bruk av landingsplass*

Departementet kan gi forskrift om

- 1. hvilke landingsplasser som kan brukes til internasjonal luftfart eller om en landingsplass bare kan brukes til visse arter luftfart*
- 2. luftfartøyers manøvrering og opphold på landingsplasser*
- 3. om tidsluker (slots) til lufthavner med begrenset kapasitet.*

Bruk av landingsplass som nevnt i første ledd nr. 1 kan også fastsettes av departementet i enkeltvedtak.

Dersom et luftfartøy eller deler av det eller gjenstander fra det er til hinder eller ulempe for virksomheten på en landingsplass, kan dens innehaver fjerne eller flytte det for fartøyeierens regning hvis ikke fartøyeieren selv gjør det innen en frist fastsatt av landingsplassens innehaver. Ved fastsettelsen av fristen skal det tas tilbørlig hensyn til landingsplassens drift og fartøyets verdi.

For sine utgifter har landingsplassens innehaver panterett i gjenstander nevnt i andre ledd som fjernes, forvares eller berges. Panteretten har fortrinnsrett foran alle andre fordringer etter bestemmelsene om legalpanterett, dog med forbehold for det som er bestemt § 12-3. Oppnås ikke full dekning av utgiftene, er fartøyets eier ansvarlig for restbeløpet.

§ 7-24 skal lyde:

§ 7-24. *Bakgrunnssjekk*

Formålet med bakgrunnssjekk er å forebygge anslag og annen virksomhet som kan representere en risiko for sikkerheten i luftfarten samt å bidra til å sikre allmennhetens tillit til sivil luftfart. For å oppnå formålet må personer som arbeider i eller i tilknytning til luftfarten tilfredsstille krav til bakgrunnssjekk fastsatt av departementet i forskrift. Kravene kan rette seg mot personer som arbeider

- 1. om bord på luftfartøy*
- 2. på landingsplasser*
- 3. på anlegg utenfor landingsplass som yter eller leverer tjenester direkte til luftfarten eller som behandler, lagrer, produserer eller kontrollerer gjenstander som skal transporteres til landingsplass eller med luftfartøy,*
- 4. med transport av gjenstander til, fra eller mellom landingsplasser og anlegg som nevnt i nr. 3*
- 5. med å utvikle eller forvalte tekniske eller andre systemer som har betydning for sikkerheten i luftfarten*
- 6. i ansvarlig stilling i foretak som er underlagt krav etter denne paragraf og § 7-25*
- 7. hos myndighet og som utfører oppgaver knyttet til sikkerheten i luftfarten.*

I forskrift som nevnt i første ledd kan det blant annet gis bestemmelser om

- 1. krav til dokumentasjon av identitet samt utdanning og ansettelsesforhold*

2. *krav til politiattest, herunder at det skal kreves utvidet uttømmende politiattest, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1 og 2*
3. *krav til utvidet vandelsgodkjenning i samsvar med bestemmelsene gitt i medhold av politiregisterloven § 69 nr. 13 for personer som har eller skal ha adgang til sikkerhetsbegrenset område, samt at krav om utvidet vandelsgodkjenning også kan gjelde for personer som ikke har slik tilgang*
4. *konsekvensene av at kravene i nr. 1, 2 og 3 ikke er oppfylt, herunder om ileggelse av karantenetid og tilbakekall av tidligere innvilget bakgrunnssjekk*
5. *adgang til å kunne legge vekt på opplysninger fra andre offentlige myndigheter enn de som fremkommer i forbindelse med vandelskontroll etter nr. 2*
6. *krav om botid for inntil fem år dersom det ikke kan gjennomføres tilfredsstillende kontroller som nevnt i punkt 2 og 3*
7. *varslingsplikt for rekvirenter og utsteder av ID-kort, ansvarshavende for sikkerhet og arbeidsgiver*

Taushetsplikten er ikke til hinder for at Luftfartstilsynet utleverer opplysninger til offentlige myndigheter og private når det er nødvendig for å oppnå formålet med bakgrunnssjekken. Luftfartsmyndighetens vedtak om avslag på eller tilbakekall av utvidet bakgrunnssjekk som er begrunnet i politiets avslag på utvidet vandelsgodkjenning som nevnt i andre ledd nr. 3 kan ikke påklages. Det samme gjelder for Luftfartstilsynets avgjørelser om dispensasjon fra botidskravet etter andre ledd nr. 6. For krav om botid etter andre ledd nr. 6 gjelder politiregisterloven så langt det passer. Departementet kan gi forskrifter om gjennomføringen av denne bestemmelsen.

§ 7-25 skal lyde:

§ 7-25. *Sikkerhetskontroll og andre sikkerhetstiltak*

For å ivareta formålet i § 7-24 første ledd kan departementet gi forskrift:

1. *om at gjenstander og personer som skal inn på landingsplassens område utsettes for sikkerhetskontroll og andre sikkerhetstiltak. Kontrollen kan gjennomføres på eller utenfor landingsplassens område.*
2. *som stiller krav til foretak som driver landingsplass, luftfartsselskap og operatører av luftfartøy, fraktaktører, forsyningsleverandører og andre som driver virksomhet i tilknytning til luftfart om gjennomføring av sikkerhetskontroll og andre sikkerhetstiltak.*
3. *som stiller krav til foretak nevnt i punkt 2 om opplæring, sikkerhetsprogram, teknisk utstyr og andre sikkerhetstiltak som bidrar til å ivareta formålet.*

7.2 Forslag til endringer i politiregisterloven

I lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten gjøres følgende endringer:

§ 55 første ledd nr. 1 skal lyde:

1. *vandelskontroll og utvidet vandelsgodkjenning,*

§ 64 tredje ledd nr. 4 skal lyde:

8. *er nødvendig for personkontroll, akkreditering eller utvidet vandelsgodkjenning med de begrensninger som følger av § 67, eller*

§ 69 første ledd nr. 13 skal lyde:

13. straffattest, jf. § 46, akkreditering, jf. blant annet § 64 tredje ledd nr. 4 og *utvidet vandelsgodkjenning, jf. luftfartsloven § 7-24 andre ledd nr.3.*

8. Forslag til endringer i politiregisterforskriften

I forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) gjøres følgende endringer:

Overskriften i del 8 skal lyde:

Vandelskontroll, akkreditering og *utvidet vandelsgodkjenning*

Overskriften i kapittel 38 skal lyde:

Vandelsvurdering, straffattest og *utvidet vandelsgodkjenning*

§ 18-1 første ledd nr. 4 skal lyde:

4. avgjørelse om vandelskontroll, jf. politiregisterloven kapittel 7, *utvidet vandelsgodkjenning jf. § 38-6* og

Ny § 18-9 skal lyde:

§ 18-9. Saksbehandlingsregler for klage som nevnt i § 38-6

Ved klager på avslag på eller tilbakekall av godkjent vandelsvurdering etter § 38-6 gjelder forvaltningsloven § 33 annet ledd tilsvarende. Dersom politiet finner grunn til å omgjøre avslag på eller tilbakekall av *utvidet vandelsgodkjenning*, sendes melding til Luftfartstilsynet. Dersom politiet ikke finner grunn til å endre avgjørelsen eller til å avvise klagen, sendes klagen videre til klageorganet sammen med sakens dokumenter og medfølgende uttalelse. Klager skal underrettes om oversendelsen. Klageren har ikke rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter eller medfølgende uttalelse.

For behandlingen av klagen hos klageorganet gjelder forvaltningsloven § 33 femte ledd og § 34 om klageinstansens kompetanse tilsvarende, med unntak av annet ledd siste punktum. Av klageorganets vedtak skal det ikke fremgå hvilke opplysninger som ligger til grunn for avgjørelsen.

Forvaltningsloven § 36 om sakskostnader gjelder tilsvarende.

§ 21-1 nr. 4 skal lyde:

4. I forbindelse med akkreditering og *utvidet vandelsgodkjenning* kan det behandles opplysninger som er av betydning for akkreditering og *utvidet vandelsgodkjenning* i en aktuell sak.

§ 21-2 første ledd nr. 5 skal lyde:

5. Person som er underlagt undersøkelse med sikte på klarering, akkreditering eller *utvidet vandelsgodkjenning*.

Ny § 38-6 skal lyde:

§ 38-6. *Utvidet vandelsgodkjenning av personer i luftfarten*

Utvidet vandelsgodkjenning til formål som nevnt i luftfartsloven § 7-24 første ledd for personer som nevnt i luftfartsloven § 7-24 annet ledd nr. 3 gis av politiet.

Sak om utvidet vandelsgodkjenning skal forelegges Politiets sikkerhetstjeneste for uttalelse.

Ved utvidet vandelsgodkjenning kan politiet bare legge vekt på opplysninger som er relevante for formålet som nevnt i første ledd, herunder

1. opplysninger som gir objektive holdepunkter for å anta at personen har begått eller vil begå lovbrudd som kan utgjøre en risiko for sikkerheten i luftfarten
2. opplysninger om at en person er knyttet til et miljø hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå lovbrudd som nevnt i nr. 1, eller som ut fra andre objektive holdepunkter kan antas å begå slike
3. opplysninger om en person som har særlig tilknytning til personer som nevnt i nr. 2 eller som kan utnyttes til å begå lovbrudd som kan utgjøre en risiko for sikkerheten i luftfarten
4. opplysninger om forhold som kan føre til at personen selv, eller andre som kan påvirke personen, utsettes for trusler mot liv, helse, frihet, ære eller for utpressing, slik at personen kan utgjøre en risiko for sikkerheten i luftfarten.

Melding om utvidet vandelsgodkjenning, avslag på eller tilbakekall av godkjent vandelsgodkjenning sendes Luftfartstilsynet.

§ 44-1 skal lyde:

Formålet med reaksjonsregistret er å ivareta politiets og påtalemyndighetens behov for informasjon om strafferettslige reaksjoner og andre avgjørelser eller tiltak som følge av lovbrudd i forbindelse med forebygging, straffeforfølgning og som grunnlag for vandelskontroll, akkreditering og *utvidet vandelsgodkjenning* etter politiregisterloven kapittel 7 og forskriften del 8.

§ 49-1 første ledd skal lyde:

Formålet med behandlingen er å sikre at behandling av saks-, reaksjons- og identitetsopplysninger er knyttet til rett person eller foretak og gi oversikt over tiltak som er rettet mot personen eller foretaket til bruk i kriminalitetsbekjempelsen og som grunnlag for vandelskontroll, akkreditering og *utvidet vandelsgodkjenning* etter politiregisterloven kapittel 7 og forskriften del 8.