

HØRINGSNOTAT

OM

LOV OM ENDRINGER I LOV 11. JUNI 1993 NR. 101 OM LUTFART

Innhold

1.	Sammendrag	4
1.1	Generelt	4
1.2	Vandel	4
1.3	Misbruk av alkohol o.a.	4
1.4	Endret definisjon av luftfartsulykker	5
1.5	Passasjerrettigheter – informasjonsplikt m.v.	5
1.6	Straff	5
1.7	Samordning med plan- og bygningsloven	5
1.8	Ikrafttredelse	5
2.	Vandel	5
2.1	Bakgrunn - gjeldende rett m.v.	5
2.1.1	Generelt	5
2.1.2	Vandelskrav for ulike personellkategorier	6
2.1.3	Nye regler om strafferegistrering	9
2.1.4	Vandelskrav og vandelskontroll innen luftfarten – endringsbehov	10
2.2	Andre lands rett	10
2.2.1	Danmark	10
2.2.2	Sverige	11
2.3	Forslaget	12
2.3.1	Formål – hensyn – begrensninger	12
2.3.2	Forslag - flybesetningsmedlemmer	14
2.3.3	Forslag – flysikringstjenesten	15
2.3.4	Forslag - flyteknisk personell	16
2.3.5	Forslag – personell uten tilknytning til luftfartsanlegg	17
2.4	Administrative og økonomiske konsekvenser	17
3.	Misbruk av alkohol og andre rusmidler	18
3.1	Hvilke persongrupper som er underlagt reglene, rett til å foreta alkotest uten midtanke, lovstruktur, straffnivå	18
3.1.1	Bakgrunn - gjeldende rett	18
3.1.2	Andre lands rett	20
3.2	Påvirkning av andre rusmidler enn alkohol	25
3.2.1	Rapport med forslag til endringer i vegtrafikkloven	25
3.2.2	Andre lands rett	26
3.2.3	Departementets vurdering av betydningen for luftfarten	27

3.3 Straffenivå m.v.	28
3.4 Administrative og økonomiske konsekvenser	29
4. Endret definisjon av luftfartsulykker.....	30
4.1 Bakgrunn og gjeldende rett	30
4.2 Vurdering og forslag	30
5. Passasjerrettigheter - informasjonsplikt m.v.	31
5.1 Behovet for en generell hjemmel om informasjonsplikt	31
5.2 Regelteknikk.....	32
5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser	32
6. Straff.....	33
6.1 Bakgrunn	33
6.2 Forslaget	33
6.2.1 Luftfartsloven § 14-1 jfr. § 2-2.....	33
6.2.2 Luftfartsloven § 14-12.....	34
6.2.3 Luftfartsloven § 14-23 tredje ledd.....	34
6.2.4 Luftfartsloven kap. XII jfr. kap. XIV	34
6.3 Administrative og økonomiske konsekvenser	36
7. Prosedyre for behandling av forslag til plan om luftfartshindringer	36
8. Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget	36
9. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser	42

Forslag til lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart

1. Sammendrag.

1.1 Generelt.

I høringsnotatet foreslår departementet endringer og til dels nye bestemmelser i luftfartsloven om

- vandel,
- alkoholpåvirkning m.v.,
- definisjonen av luftfartsulykker
- plikt til å informere om passasjerrettigheter
- straff
- forholdet til plan- og bygningsloven

1.2 Vandel

Noe av bakgrunnen for forslagene er at gjeldende lov om strafferegistrering og strafferegistreringsforskriften vil bli opphevet. I stedet vil det bli vedtatt en ny politiregisterlov med tilhørende forskrifter. Dette innebærer at dagens hjemmel i strafferegistreringsforskriften til å kreve politiattest for søkere til flysertifikat bortfaller. En ny hjemmelsbestemmelse foreslås derfor tatt inn i luftfartsloven § 5-3.

Det foreslås videre å gi en klar hjemmel i luftfartsloven § 4-10 til å stille krav til vandel for teknisk personell. Forslaget i seg selv innebærer ikke at vandelskrav skal stilles, men det åpnes for å stille slike krav i forskrift i den grad dette ikke kommer i konflikt med EU/EØS-regler.

På samme måte foreslås det å kunne stille krav til vandel for personer som utfører arbeid som har betydning for sikkerheten i luftfarten selv om dette ikke utføres ved landingsplass eller annet luftfartsanlegg. Det kan være personer som innehar sentrale posisjoner i foretak som foretar sikkerhetskontroll av fraktgods utenfor lufthavner, eller personer som driver med opplæring av sikkerhetskontrollører.

I tråd med føringene i forarbeidene til den kommende politiregisterloven foretas det også en klargjøring og presisering av hjemlene til å kreve politiattest. Det vises her til §§ 4-10, 5-3, 7-4 og 7-24.

1.3 Misbruk av alkohol o.a.

Det foreslås dels materielle endringer, dels endret oppbygning av lovbestemmelsene for å gjøre disse mer oversiktlige.

I § 6-11 foreslås det å samle de bestemmelser som omhandler selve forbudet mot å tjenestegjøre i påvirket tilstand. I § 6-12 samles bestemmelsene om pliktmessig avhold. Reglene om kontrolltiltak er tatt inn i § 6-13.

Det foreslås som ny bestemmelse (i § 6-13) at politiet skal kunne ta alkotest (foreløpig blåseprøve) uten at det foreligger mistanke om tjenestegjøring i påvirket tilstand m.v.

Endelig foreslås det at luftfartsloven skal hjemle forskrifter som fastsetter absolutte grenser for hvor store mengder narkotiske stoffer eller medisiner man kan ha i kroppen før det utgjør et brudd på avholdsreglene. Denne delen av forslaget bygger på prinsippene fra de nylig vedtatte bestemmelsene om det samme i vegtrafikkloven.

Innholdsmessig og strukturelt er forslaget i stor grad sammenlignbart med tilsvarende bestemmelser i sjøloven, jernbaneloven og vegtrafikkloven.

1.4 Endret definisjon av luftfartsulykker

I 2010 ble ulykker med ubemannede fly føyd til den generelle definisjonen av luftfartsulykker i vedlegg 13 til Chicago-konvensjonen. Departementet forslår at definisjonen i luftfartsloven § 12-3 endres tilsvarende.

1.5 Passasjerrettigheter – informasjonsplikt m.v.

Departementet går inn for en ny bestemmelse (§ 10-41a) som hjemler informasjonskrav for flypassasjerene selv om disse ikke har forankring i EU/EØS-regler.

1.6 Straff

Forslagene er i det alt vesentlige kun retting av gale henvisninger i luftfartsloven kapitel XIV. De feilaktige henvisningene oppsto i forbindelse med tidligere endringer i luftfartsloven, der man overså at forslagene nødvendiggjorde justeringer i straffebestemmelsene.

1.7 Samordning med plan- og bygningsloven

Da den nye plan- og bygningsloven ble vedtatt ble det ved en feiltakelse ikke foretatt nødvendige konsekvensjusteringer i luftfartsloven § 7-13 som regulerer prosedyren for utarbeidelse av planer over luftfartshindringer. Mangelen foreslås rettet opp uten tilsiktede realitetsendringer.

1.8 Ikrafttredelse

Lovendringene foreslås å tre i kraft fra det tidspunkt Kongen fastsetter.

2. Vandel.

2.1 Bakgrunn - gjeldende rett m.v.

2.1.1 Generelt.

For luftfartspersonell i Norge gjelder i dag flere regler om *vandel*. Samlet sett omhandler disse vandelsreglene tre hovedproblemstillinger:

- Hvilke *personellkategorier* skal (eventuelt) underkastes vandelskrav?
- Hvilke *krav til vandel* skal i tilfelle gjelde (hva er ”god nok” vandel)?

- Hvordan skal *vandelskontrollen* utføres (her i betydningen hvordan finne ut om en personsandel tilfredsstiller de aktuelle kravene / er ”god nok”)?

Hvilke *personellkategorier* som i dag omfattes av vandelskrav kan utledes av luftfartsloven sammenholdt med forskrifter gitt med hjemmel i luftfartsloven og rundskriv utgitt av Luftfartstilsynet.

De aktuelle *vandelskravene* (”hva er god nok andel?”) er ikke uttrykt i formell lov. Vandelskravene / kriteriene finner man i forskrifter, og i rundskriv utgitt av Luftfartstilsynet (med tilhørende forvaltningspraksis).

Reglene om *vandelskontroll* finnes i forskrifter gitt i medhold av luftfartsloven og i annen lovgivning (lov og forskrift). Vandelskontrollen foretas av Luftfartstilsynet, og den skjer gjennomgående i forbindelse med søknad om sertifikater eller andre godkjenninger. Som grunnlag for vandelskontrollen kan Luftfartstilsynet innhente *politiattest* hos det aktuelle politidistrikt. 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 verserende straffesaker som ennå ikke er rettskraftig avgjort). Hvilken type politiattest Luftfartstilsynet kan kreve i det enkelte tilfelle varierer noe, se nærmere pkt. 2.1.2. nedenfor.

2.1.2 Vandelskrav for ulike personellkategorier

2.1.2.1 Personell som gjør tjeneste på luftfartøy

Av luftfartsloven § 5-3 fremgår at den som skal gjøre tjeneste på luftfartøy, må oppfylle de vilkår departementet (delegert til Luftfartstilsynet) fastsetter med hensyn til bl.a. andel.

Hvilke *typer flybesetningsmedlemmer* som skal underkastes krav om andel fremgår i noen grad av forskrift 20.12.2000 nr. 1673 (BSL C 1-1a). Denne forskriften gir generelle bestemmelser for visse typer luftfartssertifikater (jfr. forskriften pkt. 3), - herunder sertifikater for flybesetningsmedlemmer. En (parallel) angivelse av de flybesetningsmedlemmer som skal underkastes vandelskrav er gitt i Luftfartstilsynets rundskriv AIC N- 59/00.

M.h.t. *hvilke krav til andel* som skal gjelde, så heter det bare i BSL C 1-1a pkt. 7.1.5.1. at vandelen skal være ”god”. I Luftfartstilsynets rundskriv AIC-N 59/00 er det derimot gitt en mer utfyllende, stikkordsmessig anvisning på ”hvor god” vandelen må være for at søkeren skal få det aktuelle sertifikatet. En hovedføring er at søkeren i løpet av det siste året ikke må ha begått lovbrudd som gir grunnlag for tvil om vedkommendes skikkethet. Det er dernest gitt noen eksempler på lovbrudd som er egnet til å skape slik tvil.

Som grunnlag for *vandelskontroll* innhenter Luftfartstilsynet politiattest. For søkere til fly- og helikoptersertifikat krever Luftfartstilsynet en uttømmende politiattest. I tillegg tas det med opplysninger om alle verserende forbrytelsessaker samt verserende forseelsessaker som gjelder rusmiddelbruk eller som antas å ha betydning for formålet med attesten. Slik sett kan man tale om en form for *utvidet* politiattest. Innhentingen av slik politiattest skjer med hjemmel i strafferegistreringsforskriften¹ § 12 nr. 4 bokstav e.

¹ Forskrift 20.12.1974 nr. 4.

For andre typer flybesetningsmedlemmer enn flygere (på fly og helikopter) er det antatt at luftfartsloven § 5-3 kun hjemler innhenting av *ordinær* politiattest². I BSL C 1-1a (som er gitt med hjemmel bl.a. i luftfartsloven § 5-3) er det likefullt et krav om uttømmende politiattest. Praksis er varierende, - de fleste politikamre synes å utstede uttømmende politiattest.

2.1.2.2 Personell innen flysikringstjenesten

I luftfartsloven § 7-4 (overskrift "Flysikringstjenesten") heter det i tredje ledd:

"Departementet fastsetter de vilkår som må oppfylles av tjenestegjørende i flysikringstjenesten, og gi regler om sertifikat for slik tjeneste. I forskriftene kan det også stilles krav til vandel"(skrivefeil opprettholdt i sitatet).

Departementets myndighet er delegert til Luftfartstilsynet. Med hjemmel i luftfartsloven § 7-4 tredje ledd har Luftfartstilsynet gitt forskrift 25.10.2003 nr. 1301 (BSL C 3-1) om sertifisering med videre av *flygeledere*. I denne forskriften § 4 annet ledd bokstav c er selve hjemmelen til å stille krav til vandel gitt. Forskriften inneholder derimot ingen materielle bestemmelser om krav til vandel eller vandelskontroll. Flygeledere må imidlertid sikkerhetsklareres, og i den sammenheng foretas det en kontroll av vedkommendes vandel. I de langt fleste tilfelle må flygeledere også ha adgang til sikkerhetsbegrenset område. De fanges da også inn av vandelsreglene i forskrift 3. mars 2011 nr. 214 om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv. (heretter securityforskriften). Men søkere som innehar sikkerhetsklarering anses for å oppfylle de krav som stilles til vandel etter sikkerhetsforskriften.

Med hjemmel i luftfartsloven § 7-4 tredje ledd har Luftfartstilsynet også gitt forskrift 19.12.2008 nr. 1574 (BSL C 3-3) om autorisasjon m.v. for utøvelse av lokal *flygeinformasjonstjeneste, AFIS og HFIS*. I denne forskriften § 5 er hjemmelen til å stille krav til vandel gitt. I forskriften § 6 har man – i motsetning til flygelederforskriften BSL C 3-1 – spesifisert relevante kriterier for selve vandelsvurderingen. Mht. vandelskontrollen heter det i samme paragraf at Luftfartstilsynet kan innhente uttømmende politiattest.

Også AFIS / HFIS-fullmektiger må sikkerhetsklareres, og i den sammenheng foretas det bl.a. en kontroll av vedkommendes vandel. AFIS / HFIS-fullmektiger kan også være avhengig av å ha adgang til sikkerhetsbegrenset område. På samme måte som flygeledere slipper de en egen vandelskontroll etter securityforskriften fordi de allerede er sikkerhetsklarerte.

Det er ikke gitt noen materielle regler om vandelskrav og vandelskontroll i lov eller forskrift for andre typer personell innen flysikringstjenesten (ingen spesifikke vandelskrav for værtjenesten, kunngjøringstjeneste el.a.).

2.1.2.3 Personell som har adgang til eller ferdes på landingsplass m.v.

I luftfartsloven § 7-24 (overskrift "Om bruk av, adgang til og ferdsel på landingsplass m.v.") heter det i første ledd:

"Departementet kan gi forskrifter om luftfartøyers opphold på landingsplasser, og om adgangen til og ferdselen på landingsplasser og andre luftfartsanlegg. I forskriftene kan det også stilles krav til vandel".

² Jfr. brev 17.08.2004 fra Justisdepartementet til Luftfartstilsynet.

Departementets myndighet er delegert til Luftfartstilsynet. Med hjemmel bl.a. i luftfartsloven § 7-24 tredje ledd har Luftfartstilsynet gitt forskrift 1. mars 2011 om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv. (securityforskriften). Forskriften implementerer i norsk rett bl.a. forordning (EF) nr. 300/2008 om felles bestemmelser om sikkerhet i sivil luftfart og om oppheving av forordning (EF) nr. 2320/2002. I forskriften stilles krav om tilfredsstillendeandel for personell som skal ha *adgang til sikkerhetsbegrenset område*.

I forordning (EF) nr. 300/2008 av 11. mars 2008 om felles bestemmelser om sikkerhet i sivil luftfart og om oppheving av forordning (EF) nr. 2320/2002 (vedleggets punkt 1.2 fjerde underpunkt) står det følgende:

”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 sikkerhetsbegrensede områder.”

Utfyllende bestemmelser er gitt i forordning (EU) 185/2010 av 4. mars 2010 om detaljerte gjennomføringsbestemmelser om felles bestemmelser om sikkerhet i sivil luftfart. Det er imidlertid fortsatt opp til hvert enkelt land å fastsette i sin nasjonale lovgivning hva slags bakgrunnskontroll som skal kreves.

De reglene som er gjengitt ovenfor omfatter alle typer personell som skal ferdes på sikkerhetsbegrenset område. For annet bakkepersonell enn de som skal ha adgang til flyside er det ikke gitt noen materielle regler om vandelskrav eller vandelskontroll i formell lov eller forskrift.

2.1.2.4 Annet personell

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

(1) I henhold til luftfartsloven § 4-10 kan departementet bestemme at oppgaver innen *teknisk vedlikehold av luftfartøyer, luftdyktighet o.a.*, bare må ivaretas av personell med særskilt godkjenning eller ved godkjent bedrift. Bestemmelsen angir intet konkret om godkjenningskriterier, - herunder heller intet om vandel.

I den tidligere gjeldende forskrift 08.11.1994 (BSL C 1-1) hadde man generelle regler om utstedelse av luftfartssertifikater, herunder tekniske sertifikater (flyteknikersertifikat ICAO type I). I denne forskriften pkt. 3.1 bokstav d) var det bl.a. stilt krav til vandel.

BSL C1-1 ble avløst av forskrift 20.12.2000 nr. 1673 (BSL C 1-1a). Denne forskriften gjelder for visse typer luftfartssertifikater, - herunder flyteknisk sertifikat (Part 66). For sertifikatsøkere generelt er det i BSL C 1-1a pkt. 7.1.5.1 et krav om ”god vandel”, og fremleggelse av uttømmende politiattest. Det er imidlertid to *unntak* fra denne hovedregelen, hvorav det ene unntaket gjelder ”for søkere til flytekniske sertifikat” (jfr. forskriften pkt. 7.1.5.2). Begrunnelsen for dette unntaket er at teknisk vedlikeholdspersonale kan være avhengig av adgang til sikkerhetsbegrenset område, og følgelig vil bli underkastet slik vandelsvurdering som følger av securityforskriften.

(2) Securityforskriften gjennomfører i tillegg til forordning (EF) nr. 300/2008 også den utfyllende forordningen (EF) nr. 185/2010 om detaljerte tiltak for gjennomføring av felles bestemmelser om sikkerhet i sivil luftfart. I følge denne forordningen er det tre persongrupper som ikke trenger å ha noen umiddelbar fysisk tilknytning til lufthavnene som skal underlegges såkalt bakgrunnssjekk.

Den første gruppen er personer som er ansvarlig 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” i tråd med forordning (EF) nr. 185/2010 blant annet vedleggets pkt. 6.3.1.2 bokstav b, og som utfører oppgaver på vegne av den ordinære tilsynsmyndigheten. Det vises til bestemmelsen i samme vedleggs pkt. 11.5.2. Det er ”noe uklart” om det er hjemmel i gjeldende lov for å stille krav til vandel for disse tre gruppene.

2.1.3 Nye regler om strafferegistrering

Luftfartstilsynets bruk av politiattester som grunnlag for vandelskontrollen er forankret bl.a. i lov om strafferegistrering 11.06.1971 nr. 52 og tilhørende forskrift(er) om strafferegistrering 20.12.1974 nr. 4.

I Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) går Justisdepartementet inn for at strafferegistreringsloven og strafferegistreringsforskriften oppheves. Parallelt med dette foreslås det vedtatt en ny lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (”*politiregisterloven*”). Også den nye loven vil bli supplert med et forskriftsverk. Justisdepartementet tar sikte på at det nye regelverket i all hovedsak skal tre i kraft høsten 2011.

Den kommende politiregisterloven favner over en rekke deltemaer. På flere områder foreslås det markerte endringer av rettstilstanden; - på andre områder videreføres hovedtrekkene i dagens lovgivning. I forhold til utformingen av vandelskrav innen (bl.a.) luftfarten er primært det følgende av interesse:

- a) Vandelskontroll kan bare foretas når den har *hjemmel i lov eller i forskrift* gitt med hjemmel i lov³.
- b) Regler 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* politiattest⁴.
- d) De *formål* som berettiger bruk av politiattest *lovfestes*⁵.
- e) Med mindre annet er særskilt angitt i lov eller i forskrift gitt med hjemmel i lov, skal det utstedes *ordinær* politiattest⁶.

³ Lovutk. § 36 første ledd.

⁴ Lovutk. §§ 40 og 41.

⁵ Lovutk. § 37.

⁶ Lovutk. § 40 nr. 1.

f) Dagens hjemmel til å innhente uttømmende / utvidet politiattest for den som søker fly- eller helikoptersertifikat *bortfaller*, og vil ikke bli gjeninnført i politiregisterloven eller dens forskrifter⁷.

2.1.4 Vandelskrav og vandelskontroll innen luftfarten – endringsbehov

Gjennomgangen i avsnitt 2.1.2. ovenfor viser at dagens vandelsregelverk har et noe uryddig preg. Reglene finnes dels i den generelle sikkerhetslovgivningen, dels i luftfartsregelverket. De materielle reglene er for en stor del nedfelt i forskrifter, ikke i lov. I noen grad er vandelskrav verken nedfelt i lov eller forskrift, men i rundskriv og forvaltningspraksis. Reglene om selve vandelsvurderingen ("hvor strenge skal vi være, hvilke hensyn er relevante, hvilken vekt skal de ulike hensyn ha...etc") er av varierende standard. Et gjennomgående trekk er også at én og samme personellkategori er underkastet flere regelsett omandel som i stor grad overlapper hverandre.

Videre har det vært tvil om i hvilken grad lovbestemmelser om "andel" *hemler* krav om uttømmende og eventuelt utvidet politiattest (og ikke bare ordinær politiattest)⁸. Endelig kan det fremstå som tilfeldig hvilke personellgrupper som er underkastet hvilke vandelskrav.

Dette noe brokete bildet skyldes bl.a. at reglene dels er utslag av nasjonale / norske initiativ, dels har de "tvunget seg frem" gjennom EØS-samarbeidet, men med ulike "takt og tempo" innen luftfartens ulike fagområder / disipliner. Parallelt med dette har generelle nasjonale føringer for regelverksutviklingen endret seg. Regler som fremsto som uproblematisk på vedtakstidspunktet, er derfor ikke nødvendigvis like hensiktsmessige i dag.

Ut fra dette, samt de forhold som er omhandlet i pkt. 2.1.3 a – f ovenfor, er det departementets oppfatning at reglene om vandelskrav og vandelskontroll i luftfarten, bør endres på enkelte punkter.

2.2 Andre lands rett

2.2.1 Danmark

Den danske luftfartsloven § 34 regulerer krav til *flybesetningsmedlemmer*, og er langt på vei en "søsterbestemmelse" til den norske luftfartsloven § 5-3. Den danske bestemmelsen lyder:

"Transport- og energiministeren 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 man ser er ikke andel særskilt angitt som "skikkethetskriterium" i denne bestemmelsen. I den danske luftfartsloven § 35 om sertifikater heter det imidlertid i fjerde ledd:

"..... Certifikatet kan nægtes den, der er dømt for strafbart forhold, som begrunder en nærliggende fare for misbrug af certifikatet.....".

⁷ Dette er ikke uttrykk for at vandelskravet ikke er berettiget, men en følge av at denne type krav i tilfelle skal forankres i særlovgivningen.

⁸ Jfr. herunder Justisdepartementets brev 17.08.2005 til Luftfartstilsynet, Luftfartstilsynets brev 17.09.2004 til Justisdepartementet, Justisdepartementets brev 07.02.2004 (formodentlig feilskrift for 2005) til Luftfartstilsynet, rundskriv fra Politidirektoratet datert 01.2007 til landets politidistrikter o.a.

Denne bestemmelsen dekker i prinsippet alle typer lovbrudd, men i praksis har SLV⁹ etter hvert valgt å fokusere mest på overtredelse av alkohol- og narkotikalovgivningen.

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 når sertifikatet (eventuelt) innvilges, mottar SLV også oppdateringer fra Kriminalregisteret om lovbrudd som er begått etter at sertifikatet ble utstedt. Ut fra disse oppdateringene vurderes det om det bør settes i verk spesielle tiltak overfor sertifikatnehaveren, - i ytterste fall ved at sertifikatet inndras.

Tilsvarende regler og praksis gjelder også for flygeldere, AFIS / HFIS-personale og til dels også for teknisk vedlikeholdspersonale. Overfor sistnevnte kategori synes imidlertid terskelen for å nekte sertifikat p.g.a. ”ikke-flyfaglige kriterier” og ligge til dels høyt¹⁰.

For øvrig gjelder i all hovedsak de samme krav mht. adgang til flyside og lignende som i Norge.

2.2.2 Sverige

2.2.2.1 Den svenske luftfartslagens bestemmelser om *flybesetningsmedlemmer* er inntatt i lovens kapittel 4. I dette kapittelets § 5 tredje ledd er det inntatt en bestemmelse om ”elevtillstånd” der det heter:

”Elevtillstånd får endast ges till den som med hänsyn till sin ålder, sitt hälsotillstånd, sina fysiska och psykiska förhållanden och sina personliga förhållanden i övrigt kan anses lämplig att inneha certifikat. Vid prövningen skall beaktas om sökanden är känd för nykterhet och ordentlighet och om det kan antas att han kommer att visa det ansvar och omdöme som krävs av en certifikatsinnehavare”.

Denne bestemmelsen gjelder tilsvarende for utstedelse av luftfartssertifikat (jfr. kap. 4, § 6 første ledd), og den har langt på vei sitt motstykke i den norske luftfartsloven § 5-3. I motsetning til den norske bestemmelsen har den svenske bestemmelsen 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 sertifikatsøkeren ut fra ”... *personliga förhållanden ... kan anses lämplig att inneha certifikat*”.

Som ledd i vandelskontrollen innhenter Transportstyrelsen attest fra det s.k. Belastningsregisteret.

2.2.2.2 *Bakkebasert teknisk personale* (konstruksjon, teknisk vedlikehold m.v.) er regulert i den svenske luftfartsloven kapittel 3, § 10 som i all hovedsak tilsvarer den norske luftfartslov § 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 godkjennelse, - det være seg mht. vandel eller annet. I likhet med hva som gjelder for flybesetning foretas det imidlertid en

⁹ Statens Luftfartsvæsen. Tilsvarende det norske Luftfartstilsynet.

¹⁰ ”Den høye listen” synes ikke primært å være begrunnet i forholdet til EU, men skyldes snarere at det stilles lavere krav til helse / helbred for flyteknisk vedlikeholdspersonale enn til for eksempel flygere (fargesynskrav o.a.). SLV synes å være lite tilfreds med denne situasjonen.

egnethetsvurdering hvor vandel er ett relevant kriterium. Som ledd i denne kontrollen innhentes attest fra Belastningsregisteret¹¹. Se likevel avsnitt 2.2.2.5. nedenfor.

2.2.2.3 *Flysikringstjenesten* er omhandlet bl.a. i den svenske luftfartslagen kapittel 6, § 3. Bestemmelsen er generell i sin utforming, og angir ikke noen spesielle krav til personell i flysikringstjenesten, - heller ikke mht. vandel. For øvrig vises til ovenfor om generell egnethetsvurdering og innhenting av attest fra Belastningsregisteret.

2.2.2.4 (*Annet*) *bakkebasert personale*.

Det som er angitt ovenfor om effekten av BSL Sec i Norge har i all hovedsak gyldighet også i Sverige.

2.2.2.5 Vandelskrav i et (svensk) ”EU-perspektiv”.

Den svenske luftfartslovgivningen har siden slutten av 1990-årene vært igjennom en omfattende revisjonsprosess. Dette har ennå ikke ført til konkrete lovendringer av betydning, men flere av de vurderinger og lovforslag som er fremsatt er like fullt av interesse. I en supplerende offentlig delutredning fra 2007¹² er det et avsnitt (6.4) om ”Certifikat enligt EG-bestämmelser.” Med utgangspunkt i en drøftelse rundt Part 66-sertifikater heter det avslutningsvis mer generelt:

”Luftfartslagen innehåller bestämmelser om olika sorters certifikat, så som flygcertifikat och certifikat för flygledare eller flygtekniker. Det bör därför framhållas att lagens bestämmelser är tillämpliga endast i fråga om certifikat som utfärdas enligt bestämmelser i lagen Certifikat som utfärdas med stöd av EG-rättsakter hör inte utan vidare till den gruppen. Bestämmelserna om certifikat i 4 kap. luftfartslagen är således inte tillämpliga när det gäller exempelvis certifikat för luftfartygsunderhåll” (uthevet her).

Ut fra de temaer EU-regelverket pr. i dag dekker synes etter dette de ovennevnte regler i luftfartslagen om skicklighet / vandel å gjelde for alt sertifisert personell, med unntak for teknisk personell. I forhold til teknisk vedlikeholdspersonell / søkere til Part 66-sertifikater synes utredningen (sitatets siste setning) nesten reservasjonslöst å legge til grunn at en egnethets-/ vandelsvurdering *ikke* kan hjemles i lagens kap. 4¹³.

2.3 Forslaget

2.3.1 Formål – hensyn – begrensninger

I Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) om den kommende politiregisterloven gjengis lovutvalgets generelle vurderinger rundt vandelskontroll. Vurderingene har etter departementets syn relevans i forhold til vandelsproblematikken i bredere forstand. Det heter bl.a. (pkt. 12.2.3):

” ... vandelskontrollen 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,

¹¹ Kilde: Telefonsamtaler og mailveksling november 2009 med Transportstyrelsen.

¹² Förfatningsförslag Departementsserien, Ds 2007:36.

¹³ Her aner man en viss ”spenning” i forhold til praksisen med å innhente attest fra Belastningsregisteret også for teknisk vedlikeholdspersonell.

tjenestemottaker eller andre tredjepersoner Ivaretagelsen av dette trygghetshensynet står imidlertid i motsetning til, og må veies opp mot den dømtes behov for personvern og mulighet til rehabilitering..... det er naturlig å anta at den største effekten av vandelskontrollen 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 hindre ham i dette... ”.

Videre heter det (pkt. 12.3.1):

”... adgangen til å kreve politiattest (ble)... opprinnelig ... brukt ved ansettelser i stillinger eller posisjoner hvor det var særlig viktig å 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 fokus 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... ”.

Som angivelse av et typetilfelle som kan åpne for bruk av politiattest heter det:

”...For å utelukke fysiske og juridiske personer fra stillinger, funksjoner, tillatelser, oppgaver eller lignende hvor det kan medføre store samfunnsmessige skader eller være samfunnsødeleggende dersom disse innehas av personer som på grunn av ilagt straff, strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning straffbare handlinger er uegnet. Et eksempel på dette er kravet om politiattest for de som skal arbeide i lufthavner...”(understreket her).

Justisdepartementet sier seg i hovedsak enig i disse uttalelsene fra lovutvalget, men tilføyer (pkt. 12.3.3):

”... selv om man befinner seg innenfor disse typetilfellene, innebærer ikke dette automatisk at hjemmel for utstedelse av politiattest skal utferdiges. Ved vurderingen av om det bør gis en hjemmel til å utstede politiattest, og hvilken type attest man i så fall bør hjemle adgang til, må man her som ellers se hen til de alminnelige prinsippene om nødvendighet og relevans..... ”.

Den kommende politiregisterloven vil lovfeste i alt seks formål som kan berettigede bruk av politiattest. Formålsangivelsene er ment som retningsgivende føring til andre departementer når disse vurderer innføring av politiattesthjemler på sitt område. De seks formålene flyter litt over i hverandre, men departementet finner det forsvarlig å fokusere kun på ett av formålene (”formål nr. 1”). Det heter om dette i lovutkastet § 37 første ledd:

*”Politiatteest..... 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 manglende utelukkelse vil kunne medføre betydelige 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 ...”. (Understreket her. Skrivefeil i sitatet opprettholdt).

Departementet slutter seg i all hovedsak til de vurderinger fra politiregisterlovutvalget og Justisdepartementet som angitt ovenfor. Det ligger i dette bl.a. at vandel - etter departementets mening – i utpreget grad er et saklig hensyn å vektlegge ved vurderingen av om en person skal få adgang til å arbeide innenfor luftfarten (og få lov til å forbli der). Hvilke krav som skal gjelde for de ulike personell- / stillingskategorier bør imidlertid variere, avhengig av bl.a. hvor ”sikkerhets-/ skadeevnekritisk” den enkelte stilling er.

Foruten de allmenne hensyn og vurderinger rundt vandel og vandelskontroll som er omhandlet ovenfor, må regelverksutviklingen (også) på dette området ta hensyn til EU/EØS-regelverket. Regler som innføres gjennom EØS-samarbeidet går foran norsk nasjonal rett. Ved vurdering av nye nasjonale luftfartsbestemmelser må det derfor klarlegges om eksisterende EU/EØS-regelverk begrenser det nasjonale handlingsrommet. Ut fra mer pragmatisk betonte ressursvurderinger bør det også sees hen til påregnelig utvikling innen EU/EØS.

Luftfartsregelverket innen EU/EASA¹⁴ kjennetegnes ved at kravene man stiller for å oppnå bestemte sertifikater eller godkjenninger gjennomgående er avgrenset til å gjelde flyfaglige kriterier (utdanning / erfaring) i tradisjonell forstand. Eksempelvis synes den flytekniske kompetansen (alene) å være avgjørende for å oppnå et Part 66-sertifikat. ”Egnethetskrav” ut over det rent flyfaglige, omfattes ikke av (ordlyden i) reglene / vurderingskriteriene. Dette reiser spørsmålet om i hvilken grad EU/EØS-regelverket tillater bruk av nasjonalt forankrede ”egnethetskrav”, - for eksempel ved å stille krav til vandel som vilkår for å få utstedt et sertifikat forankret i EØS-regler. Slik endringsforslagene i høringsnotatet er utformet, blir imidlertid denne spørsmålsstillingen ikke satt på spissen.

2.3.2 Forslag - flybesetningsmedlemmer

Departementet er kommet til at det vil opprettholde muligheten for å stille krav til vandel for den som skal tjenestegjøre om bord i luftfartøy. Selv om vandelskrav kan representere et vesentlig inngrep i den enkeltes muligheter til yrkesvalg, veier hensynet til å ivareta sikkerheten tungt. Vandelskrav bidrar også til at passasjerene kan ha tillit til at flybesetningen har en ”sunn”, sikkerhetsfremmende holdning og innstilling til sitt virke.

Det kommende EU/EASA-regelverk (”Part FCL”) forventes ikke å ville inneholde eller åpne for vandelskrav¹⁵. I så fall er det mye som tilsier at det ikke blir mulig for Norge å

¹⁴ European Aviation Safety Agency; EU-byrå underlagt Kommisjonen. Etablert i 2003, Norge medlem i juni 2005 (uten stemmerett).

¹⁵ I forordning (EF) 216 / 2008 (den nye basisforordningen) annex III pkt. 1.a.1 heter det rett nok: ”A person undertaking training to fly an aircraft must be sufficiently mature educationally, physically and mentally to acquire, retain and

opprettholde krav om vandel som et nasjonalt særvilkår. Pr. i dag er imidlertid disse forholdene ikke fullt ut klarlagt, og en Part FCL vil neppe være på plass i Norge før i (ca) 2013. Ut fra en samlet vurdering av disse forhold foreslår departementet å opprettholde muligheten til å stille vandelskrav for flybesetningsmedlemmer.

De andelskravene som stilles til flybesetningsmedlemmer fremgår i dag verken i lov eller forskrift. De er kun skissemessig angitt i Luftfartstilsynets rundskriv AIC N 00/59. Ut fra generelle legalitetshensyn finner departementet at denne ordningen ikke er tilfredsstillende. Departementet har derfor vurdert å ta inn materielle regler om vandelskrav og vandelskontroll i selve lovteksten, men har kommet til at dette vil sprengte rammen for hva som er naturlig å ta med i en lovtekst. I stedet må det eventuelt gis utfyllende forskrifter om hvilke personellkategori som skal være omfattet, innholdet i selve vandelskravet og hvordan vandelen skal kontrolleres.

Som nevnt i avsnitt 2.1.3 vil den hjemmel som i dag finnes i strafferegistreringsforskriften til å kreve politiattest for flygere, falle bort. Samtidig vil kravet om lovhjemmel for å innhente politiattest bli presisert og innskjerpet i den nye politiregisterloven. På denne bakgrunn foreslår departementet et nytt annet ledd i luftfartsloven § 5-3, der det gis hjemmel til å kreve politiattest. Det nye annet ledd i § 5-3 vil i det vesentlige ha samme materielle innhold som gjeldende § 12 nr. 4 bokstav e) i strafferegisterforskriften.

2.3.3 Forslag – flysikringstjenesten

Adgangen til å stille krav om vandel for *flygeledere* er forankret i luftfartsloven § 7-4 jfr. BSL 3-1 § 4. Konkrete vandelskrav og vandelskontrollkrav fremgår av securityforskriften.

Adgangen til å stille krav om vandel for *AFIS- / HFIS-fullmektiger* er i dag forankret i luftfartsloven § 7-4 og BSL C 3-3 § 5. Selve vandelskravet og reglene om vandelskontroll fremgår av BSL C 3-3 § 6. I tillegg kan AFIS / HFIS-personell være avhengig av adgang til sikkerhetsbegrenset område, og omfattes derfor av vandelskravene i securityforskriften. Men disse gjør i sin tur unntak for vandelskontroll når noen er sikkerhetsklarerte.

Departementet mener den legalitetsmessige forankringen av at det skal kunne stilles vandelskravet er tilfredsstillende etter gjeldende regler både for flygeledere og AFIS- / HFIS-personell.

Bildet er mindre oversiktlig når det gjelder hvilke vandelskrav som faktisk stilles. Det er eksempelvis vanskelig å se noen avgjørende grunn til at det i BSL C 3-1 ikke er tatt inn noen materielle regler om vandel for flygeledere, i motsetning til hva som er gjeldende etter BSL C 3-3 for AFIS / HFIS-personell. Problemstillingen kan for så vidt også snus "på hodet": Hvorfor spesifisere vandelskrav i BSL'en for AFIS/HFIS når dette ikke er gjort for flygeldere?

På forskriftsplan synes det etter departementets syn å være behov for forenkling og bedre samordning. Samtidig er handlingsrommet begrenset. EØS-reglene etablerer klare rammer, og det er flere ulike hensyn som ligger bak de gjeldende nasjonale reglene om vandel. De viktigste er flysikkerhet (safety), forebygging av anslag mot luftfarten (security) og mer generelle nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er derfor i prinsippet ikke gitt at vandelskravene

demonstrate the relevant theoretical knowledge and practical skill". Den "modenhet" det her er tale om synes imidlertid mer å relatere seg til evnen til å utvise de nødvendige *flyfag*teoretiske og –praktiske ferdigheter, i motsetning til den type "egnethet" mht. ansvarsbevissthet, holdninger og innstilling som et vandelskrav har flate mot.

som skal ivareta én type hensyn (for eksempel safety) automatisk ivaretar et annet hensyn (for eksempel security).

Som nevnt i avsnitt 2.1.4. har det vært en viss diskusjon om det er tilstrekkelig klare hjemler i dagens regelverk for å kreve de ulike typer politiattester (ordinær, uttømmende, utvidet). Til dels må man søke veiledning i forarbeidene til luftfartsloven¹⁶ for å få klarhet i hvilke typer politiattester det er hjemmel for å kreve.

I Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) heter det på side 142 at ”... *det er viktig at bestemmelsene om politiattester er oversiktlige og lett tilgjengelige....*”. Departementet er enig i dette. Av den grunn foreslås det at luftfartsloven § 7-4 tredje ledd får en ny tredje / siste setning som presiserer at det kan kreves uttømmende politiattest med visse tilleggsopplysninger, jfr. tilsvarende endringsforslag for luftfartsloven § 5-3 i avsnitt 2.3.2 ovenfor, og dagens strafferegistreringsforskrift § 12 nr. 4 bokstav e) to siste setninger.

Luftfartsloven § 7-4 vil også i endret form hjemle krav om vandel for *alle* personellgrupper innen flysikringstjenesten. Tilsvarende vil den nye presiserte hjemmelsbestemmelsen for politiattester gjelde generelt for flysikringstjenesten. Departementet ser imidlertid i dag ingen avgjørende grunn til gjennom lov eller forskrift å stille vandelskrav for andre spesifikke grupper flysikringspersonell (for eksempel meteorologer, personell innen kunngjøringstjenesten o.a.) enn de som i dag er underkastet krav om vandel.

2.3.4 Forslag - flyteknisk personell

Verken i luftfartsloven eller i forskrift stilles det i dag krav om vandel for flyteknisk personell, og denne gruppen står derfor i en særstilling blant luftfartspersonell. Ut fra en sikkerhets- / skadepotensialtankegang er det vanskelig å begrunne denne særbehandlingen.

Det kan hevdes at sikkerhets-/skadeavvergingshensynet ivaretas tilstrekkelig gjennom den vandelskontrollen som er knyttet til at disse personene ofte trenger adgang til sikkerhetsbegrenset område.

Selv om det kan være at EØS-regler gjør at nasjonale vandelskrav i fremtiden vil bli knyttet til utstedelse av adgangsbevis for lufthavner, mener departementet det fremdeles er behov for å opprettholde et separat sett av hjemler som gjør det mulig å knytte vandelskrav direkte til profesjonssertifikatene.

Departementet foreslår derfor at det i luftfartsloven § 4-10 tas inn en regel som *åpner for* å innføre krav om vandel også for de personellkategoriene som § 4-10 omfatter (både luftdyktighet og vedlikehold). Bruken av hjemmelen må avgjøres ut fra hvordan man til enhver tid vurderer behovet for slike regler, og det handlingsrommet man har innenfor EØS-reglene.

I forlengelsen av den nye fullmaktsbestemmelsen i § 4-10 foreslås også en regel om politiattest på linje med hva som gjelder / er foreslått for de øvrige personellkategorier.

¹⁶ Ot.prp. nr. 65 (2003 – 2004).

2.3.5 Forslag – personell uten tilknytning til luftfartsanlegg

Som nevnt i pkt. 2.1.2.4 er det usikkert om det er hjemmel i gjeldende lov til å stille krav om vandel til 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 ansvarlig 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 tilsynsmyndigheten.

Siden Norge allerede har bundet seg til å gjennomføre forordningen i norsk rett er det strengt tatt ikke behov for en rettspolitisk drøftelse av om en hjemmel bør vedtas. Departementet har derimot vært noe i tvil om hvordan dette bør gjøres rent regelteknisk. Siden disse persongruppene ofte ikke har noe direkte fysisk tilknytning til landingsplasser, og det heller ikke alltid å omtale de stedene de utfører sitt arbeid som "luftfartsanlegg" slik dette ordet brukes i §§ 7-24 og 7-25.

Departementet har på den annen side vanskelig for å finne en annen naturlig plassering for slike bestemmelser enn loves kapittel VII. 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 de til §§ 7-24 eller 7-25. Oppgavefordelingen mellom disse er ikke helt klar, men departementet har valgt å foreslå en tilføyelse til § 7-25 som en del av en pakkelsøsning. For det første tilføyes overskriften til kapittel VII et ledd som gjør det klart at det også omfatter visse former for sikkerhetskritisk virksomhet utenfor luftfartsanlegg.

For det andre er det – før man utformer vandelsbestemmelsene – ønskelig å gjøre det klart at bestemmelsen i sin alminnelighet gir hjemmel til å regulere virksomhet som overhode ikke foregår på steder som det er naturlig å kalle luftfartsanlegg, men som likevel har betydning for sikkerheten i luftfarten. Det typiske eksempelet er foretak som foretar sikkerhetskontroll av frakt og som ikke holder til på eller ved en landingsplass.

For det tredje må selve hjemmelen til å stille vandelskrav føyes til bestemmelsen. Det foreslås at denne knyttes til personer som utfører arbeid utenfor luftfartsanlegg når dette har betydning for sikkerheten i luftfarten. Det foreslås at det skal være mulig å be om både ordinær, uttømmende og utvidet politiattest for denne persongruppen på samme måte som for andre persongrupper omfattet av dette notatet.

2.4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslagene antas ikke å ville medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Slike konsekvenser vil i tilfelle komme som følge av at de fullmaktsbestemmelser som foreslås i luftfartsloven, benyttes ved å vedta nye vandels-

forskrifter. I en slik sammenheng må de administrative og økonomiske konsekvenser utredes på vanlig måte.

3. Misbruk av alkohol og andre rusmidler

3.1 *Hvilke persongrupper som er underlagt reglene, rett til å foreta alkotest uten midtanke, lovstruktur, straffnivå*

3.1.1 Bakgrunn - gjeldende rett

3.1.1.1 Flybesetningsmedlemmer

Luftfartsloven § 5-3 fastsetter at personell som gjør tjeneste ombord i luftfartøy (flygere, flymaskinister, navigatører, flygeinstruktører, flygerelever, kabinbesetning o.a., - heretter samlet kalt flybesetningsmedlemmer) må tilfredsstille de krav departementet setter bl.a. mht. *”edruskap”*.

Mer spesifikke bestemmelser om avhold fra alkohol, legemidler o.a. er gitt i luftfartsloven § 6-11. Av denne bestemmelsen fremgår at ingen må gjøre tjeneste om bord hvis man er påvirket av alkohol (ikke edru) eller annet berusende middel m.v. Under tjeneste må alkoholkonsentrasjonen i blodet ikke overstige 0,2 promille. Flybesetningsmedlemmer har 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 tjenesterelaterte forhold.

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

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

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

3.1.1.2 Personell innen flysikringstjenesten

I luftfartsloven § 7-4a er departementet gitt hjemmel til ved forskrift å bestemme at luftfartsloven § 6-11 og § 14-12 (jfr. 4.1.1. ovenfor) skal gis tilsvarende anvendelse på personell som arbeider i luftfartens flysikringstjeneste¹⁷ eller i privat luftfartsforetak som arbeider med kontroll av luftfartøyer i luften m.v. Denne hjemmelen er benyttet ved forskrift 17.12.2001 nr. 1462 (BSL G 2-6) om avhold fra nytelse av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel i luftfartens tjeneste.

¹⁷ Definisjon av ”flysikringstjeneste”: Se forskrift 21.08.2003 nr. 1068 (BSL A 1-9) § 3 b.

Dette innebærer at for eksempel flygeledere i kontrolltårn og 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 tilbaketrekning av sertifikater ved overtredelse av avholdsplikten m.v. retter seg mot flybesetningsmedlemmer og kan derfor ikke anvendes overfor (sertifisert) personell innen 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 bestemmelsen¹⁸.

3.1.1.3 Andre personelltyper

For annet personale enn flybesetningsmedlemmer og personell innen flysikringstjenesten finnes det ingen spesielle regler i luftfartsloven om pliktmessig avhold, promillegrense og lignende. For *teknisk personale* (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 tilbakekalles¹⁹.

Straffebestemmelsen i § 14-6 omfatter også personell som viser uforsvarlig forhold i forbindelse med utrusting, lasting eller annen klargjøring av luftfartøy. For denne type personell finnes det ikke bestemmelser om sertifikat el. l. i luftfartsloven.

3.1.1.4 Kontroll med at promilleregler m.v. overholdes

Luftfartslovens regler om *kontroll* med at promilleregler m.v. overholdes, begrenser seg til følgende bestemmelse i § 6-11, 3. ledd:

”Når det er grunn til å tro at noen har overtrådt bestemmelsene i første eller annet ledd (om promillegrense og pliktmessig avhold, tilføyet her), kan politiet fremstille ham til undersøkelse av lege, som kan ta blodprøver. 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 (for siste kategori, jfr. omtalen av § 7-4a ovenfor).

Videre hjemler § 6-11 (så langt den rekker mht. personellkategorier) kun *blodprøvetagning*. I § 6-11 – eller andre bestemmelser i luftfartsloven – gis ingen (klar) hjemmel til å benytte andre kontrolltiltak som for eksempel alkotest (dvs. *blåseprøve* som gir en foreløpig indikasjon) eller *utåndingsprøver*.

For å benytte det ene kontrolltiltak man har – blodprøve – er det videre en forutsetning at det foreligger *mistanke* om overtredelse av pliktavholdsreglene m.v. Det finnes i dag ikke hjemmel for å benytte blodprøve hvis slik mistanke ikke foreligger.

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

¹⁸ Forskrift 25.10.2003 nr. 1301 kap. IX og forskrift 19.12.2008 nr. 1574 §§ 18 og 19.

¹⁹ Forskrift 19.06.2008 nr. 614 (BSL C 7-1) § 10 for så vidt gjelder teknisk vedlikeholdspersonale.

”§ 3c. (Alkotest, utåndningsprøve, 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 alkoholtesten eller andre forhold gir grunn til å tro at bestemmelsene i §§ 3 a eller 3 b er overtrådt, kan politiet fremstille personen for utåndningsprøve, blodprøve og klinisk legeundersøkelse for å søke å fastslå påvirkningen. Slik fremstilling skal i alminnelighet finne sted for den som nekter å medvirke til alkotest.

Utåndningsprøve 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 – til dels likelydende – regler finnes i vegtrafikkloven (jfr. §§ 22, 22a og 22b²⁰) og sjøloven kapittel 6A. Innenfor veg-, sjø- og jernbanesektorene har politiet m.a.o. hjemmel til å kreve alkotest som ledd i kontrollvirksomheten innen vedkommende sektor, uten at det er mistanke om overtredelse av de underliggende bestemmelser om pliktmessig avhold. Sjøloven kapittel 6A ble innført ved lov 25.06.2004 nr. 52. De tilsvarende regler for jernbane ble innført ved lov 05.05.2006 nr. 13. For vegtrafikklovens vedkommende ble de aktuelle regler vedtatt ved lov 10.04.1988 nr. 8, og 25.06.2004 nr. 52. Endringene var i tråd med generelle lovstrukturføringer som bl.a. innebar at regler om avholdsplikt skulle tas inn i de lover som ellers gjelder for vedkommende virksomhet²¹. Dagens luftfartslov er tilpasset disse strukturføringene, men innholdsmessig er det som nevnt flere ulikheter med beslektet lovgivning. I noen grad fremtrer disse ulikhetene som tilfeldige. Høringsforslaget tar sikte på i større grad å harmonisere luftfartslovens regler om alkoholpåvirkning, pliktmessig avhold, kontrolltiltak m.v. til de tilsvarende regler innen vegtrafikk, sjøtrafikk og jernbane. Det er tale om både en innholdsmessig og strukturell tilpasning.

3.1.2 Andre lands rett

3.1.2.1 Danmark

Den danske luftfartsloven § 50 stk. 1 setter forbud mot å tjenestegjøre i påvirket tilstand m.v. Videre har politiet hjemmel i luftfartsloven § 50 stk. 7 til å ta utåndningsprøver 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 slike prøver.

3.1.2.2 Sverige

Dagens svenske luftfartslag har en generelt utformet regel i kap. 5 § 10 der flybesetningsmedlemmer forbyr å tjenestegjøre under påvirkning av alkohol el. l. Gjennom en ren henvisningsregel i kap. 6 § 16 er reglene for flybesetningsmedlemmer gitt tilsvarende

²⁰ Vegtrafikkloven § 22b er p.t. ikke trådt i kraft, jfr. avholdspliktloven 16.07.1936 nr. 2 som fortsatt er i kraft på vegtrafikkområdet. ”De siste rester” av pliktavholdsloven forventes opphevet i 2010 / 2011. Vegtrafikkloven § 22b vil da tre i kraft.

²¹ Jfr. Lovstrukturutvalget, NOU 1992:32.

anvendelse for flygeledere, flygteknikere, flygklarerare o.a. For overtredelse anvendes bøter eller fengsel inntil to år (kap. 13 § 1).

I utkastet til ny svensk luftfartslag er det foreslått flere endringer på dette området. I kap. 13 (ansvars-/straffebestemmelser) §§ 1 og 2 foreslås det inntatt regler som materielt ligger nær opp til de regler som dels gjelder i Norge i dag, dels foreslås innført i dette høringsnotatet. Stikkord mht. det svenske lovforslaget: Konkrete lovbestemmelser om ”flygfylleri” (0,2 promille) med strafferamme bøter / fengsel inntil seks måneder, og ”grovt flygfylleri” (1,0 promille) med strafferamme to års fengsel. Narkotika og tilsvarende bedøvende eller berusende midler omfattes. Lovforslaget vil ikke bare gjelde for flybesetningsmedlemmer, men også for flygeledere, teknikere o.a. - Videre foreslås det adgang til stikkprøvekontroller uten krav om mistanke.

3.1.3 Forslaget

3.1.3.1 Alkotest

Det foreslås at politiet skal kunne ta alkotest (foreløpig blåseprøve) av en person *selv om det ikke foreligger mistanke* om alkoholpåvirkning m.v. Videre foreslås det at dersom resultatet av alkotesten gir grunn til å tro at grensene mht. alkoholkonsentrasjon m.v. er overtrådt, så kan politiet fremstille vedkommende for utåndingsprøve og eventuelt blodprøve. Blodprøve må tas av lege, bioingeniør eller sykepleier.

Forslaget er begrunnet i sikkerhetsmessige hensyn, og åpner for ”ad-hoc-prøver” som ledd i den ordinære kontrollvirksomhet. Det presiseres at alkotesten må tas av *politiet*. Bestemmelsen åpner ikke for at personale fra for eksempel Luftfartstilsynet kan kreve å ta slik test. Luftfartstilsynet el. a. må i tilfelle anmode politiet om å ta slike tester. En slik anmodning vil politiet stå fritt til å vurdere ut fra egne hensyn og prioriteringer.

Innholdsmessig er endringsforslaget i hovedtrekk i samsvar med de tilsvarende regler i vegtrafikkloven, sjøloven og jernbaneloven.

3.1.3.2 Personkrets

Den *personkretsen* som i dag omfattes av § 6-11, er som nevnt flybesetningsmedlemmer og personell innen flysikringstjenesten. For personale som arbeider med konstruksjon eller teknisk vedlikehold av luftfartøy, finnes i dag ingen regel i luftfartsloven som direkte går på påvirkning av alkohol, pliktmessig avhold m.v.

I forbindelse med revisjonen av sjøloven i 2004 og jernbaneloven i 2005 var det et tema hvordan man mest hensiktsmessig kunne avgrense den personkrets den respektive lov skulle omfatte.

Generelt gjelder at promille- og avholdsbestemmelsene m.v. har som formål å fremme *sikkerheten* innen vedkommende transportsektor. Sjøfart, jernbane og luftfart har til felles at sikkerhetsnivået ikke bare er avhengig av den som fører, eller er mannskap om bord på, det aktuelle transportmiddel (skipet, toget, trikken, luftfartøyet). Alle disse transportgrener er avhengig av et ”omkringliggende system” for å kunne fungere. Typisk gjelder dette teknisk vedlikehold av transportmidlene i snever forstand (toget, skipet, flyet), anlegg, drift og vedlikehold av tilhørende infrastruktur (skinnegang, signalanlegg, navigasjonsinstallasjoner, samband, landingsplasser), utførelse av transportstyringsfunksjoner (kontrollsentraler,

trafikklederkontor etc.). Det ligger i dagen at svikt innen disse funksjoner i dramatisk grad kan sette sikkerheten i fare.

Ut fra dette avgrenses reglene om alkoholpåvirkning m.v. 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 avgrensning i jernbaneloven er den som fører eller forsøker å føre rullende materiell, og ”... *den som utfører eller forsøker å utføre oppgaver knyttet til sikkerheten ved jernbane...*” (jernbaneloven § 3a). Av § 3a siste ledd fremgår at departementet kan gi forskrifter ”*om hvem som omfattes av denne bestemmelsen*”²².

Både ut fra ordlyden og de aktuelle forarbeider kan det synes som om jernbaneloven har et noe videre nedslagsfelt enn sjøloven.

Ut fra de sikkerhetshensyn som er nevnt ovenfor foreslår departementet at det gis regler om avholdsplikt m.v. for flere personellkategorier innen luftfarten enn i dag. Forslaget er også begrunnet i et ønske om bedre samsvar mellom luftfartsloven og beslektet lovgivning. Det forutsettes at de personellkategorier som skal omfattes av avholdsplikt m.v. utfører tjeneste av betydning for *sikkerheten*.

3.1.3.3 Luftfartsloven § 6-11 / § 14-12: Beskrivelsen av hva som er straffbart (gjerningsbeskrivelsen)

I luftfartsloven § 6-11 (plassert i kapittel VI om ”Fartøysjefen og tjenesten ombord”) heter det innledningsvis:

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

Straffebestemmelsene i 1993 loven er inntatt i dens kapittel XIV. I § 14-12 lyder:

”§ 14-12. Overtredelse av § 6-11

Den som gjør eller forsøker å gjøre tjeneste ombord i strid med bestemmelsene i § 6-11 første ledd, straffes med bøter eller med 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 fengselsstraff, om ikke særdeles formildende omstendigheter er til stede.”

Straffebestemmelsen omfatter m.a.o. *forsøk*, men dette omfattes ikke av ordlyden i den underliggende materielle hovedbestemmelsen i § 6-11.

Departementet finner det noe uryddig at rettsstridsbeskrivelsen i § 6-11 er forskjellig fra gjerningsbeskrivelsen i straffebestemmelsen (§14-12). Så vel systematikk som ordvalg er på dette punkt en videreføring fra den tidligere gjeldende luftfartslov fra 1960 (jfr. 1960-lovens §§ 71 og 186). Departementet kan 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. I så måte kommer § 6-11 på linje med de tilsvarende bestemmelser i vegtrafikkloven (§ 22

²² Jfr. Fråholdspliktforskrifta 16.10.2006 nr. 1160.

første ledd), jernbaneloven (§ 3a første ledd), sjøloven (§ 143 første ledd) og fritids- og småbåtloven (§ 33).

Etter ordlyden i gjeldende § 6-11 (jfr. § 14-12) er det ikke straffbart i seg selv å nyte alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler *i tjenestetiden* (uavhengig av hvilken rusgrad dette måtte medføre). Derimot er det straffbart å nyte alkohol de siste åtte timer *før tjenestetiden*. Det er lite konsekvent å strafflegge inntak av alkohold før tjenestetiden, mens man lar det være straffritt å nyte alkohol m.v. i tjenestetiden (hvor dette inntaket ikke fører til at man blir påvirket i lovens forstand). Departementets forslag til § 6-12 første ledd, sammenholdt med § 14-12, gjør det klart at det under enhver omstendighet er straffbart å nyte alkohol og lignende *i tjenestetiden*, uavhengig av hvilken "rusgrad" dette måtte medføre.

Endelig er det nytt i lovforslaget at en *alkoholkonsentrasjon* på mer enn 0,1 milligram pr. liter utåndet luft kan utløse straff. Tilsvarende grense finnes for utåndingsprøve i vegtrafikkloven og i sjøloven – det vil si de andre lovene som retter seg mot utøvere av yrkestransport.

De tilsvarende grensene for påvirkning av andre stoffer omhandles i punkt 3.2.

3.1.3.4 Lovstruktur

Dagens § 6-11 inneholder flere typer "ruspåvirkningsrelaterte" regler. I én og samme paragraf er det en generell regel som forbyr tjenestegjøring i påvirket tilstand, en eksakt promillegrense for alkoholkonsentrasjonen i blodet, en regel om pliktmessig avhold før tjenesten begynner, en regel om pliktmessig avhold etter at tjenesten er avsluttet, og en kontrollbestemmelse for så vidt gjelder blodprøvetagning. M.h.t. tilgjengelighet er dagens § 6-11 ikke optimal. Tilgjengeligheten vil neppe bli bedre hvis man også tar inn i § 6-11 den foreslåtte regel om alkotest.

For å lette oversikten og tilgjengeligheten til loven, foreslås det at de gjeldende og foreslåtte materielle bestemmelsene om alkoholpåvirkning og lignende, fordeles på flere paragrafer etter mønster fra sjøloven kapittel 6A og jernbaneloven kapittel I A.

Konkret innebærer forslaget at nåværende § 6-11 beholdes som en "fanebestemmelse" der det generelle forbudet mot tjenestegjøring i påvirket tilstand inntas. I samme bestemmelse inntas også konkrete grenseverdier for alkoholkonsentrasjon: I blodet maksimalt 0,2 promille (som i dag), og i utåndingsluft maksimalt 0,1 milligram alkohol pr. liter utåndet luft. Sistnevnte bestemmelse er ny (i luftfartsloven), men tilsvarer reglene i sjøloven § 143 første ledd nr. 2, jernbaneloven § 3a første ledd nr. 2 og vegtrafikkloven § 22 første ledd.

I en ny § 6-12 foreslås det å innta reglene om pliktmessig avhold, dvs. den s.k. "åttetimersregelen" og den s.k. "sekstimersregelen". Dette innebærer ingen endring av rettstilstanden.

I en ny § 6-13 inntas reglene om kontrolltiltak, herunder bl.a. den nye regelen om alkotest.

Nåværende § 6-12 om kapittelets anvendelsesområde, blir ny § 6-14.

Straff er den mest ytterliggående og alvorligste form for sanksjon som det offentlige kan benytte overfor borgerne. Departementet ser det derfor som prinsipielt viktig at straffebud i

størst mulig grad inntas i formell lov, - og i minst mulig grad henvises til underliggende forskrifter.

Ut fra dette hadde departementet helst sett at (også) de straffesanksjonerte reglene om alkoholpåvirkning, pliktmessig avhold etc. i sin helhet var tatt inn i selve lovteksten / luftfartsloven *for alle de aktuelle personellkategorier*. Pr. i dag er dette tilfelle kun for flybesetningsmedlemmer, jfr. luftfartsloven §§ 6-11 og 14-12.

For personell innen flysikringstjenesten inneholder luftfartsloven (§7-4a) kun en *hjemmel* til å gi forskrifter om at §§ 6-11 og 14-12 skal gis anvendelse. Dette er gjort ved forskrift 17.12.2001 nr. 1462.

For øvrige personellkategorier er det ikke gitt noen straffesanksjonerte regler som går eksplisitt på tjenestegjøring i påvirket tilstand, pliktmessig avhold etc.

For sjølovens del er hele det aktuelle regelverket tatt inn i selve lovteksten / sjøloven gjennom et eget kapittel 6 A om "*Alkoholpåvirkning, pliktmessig avhold m.v.*". Den nærmere avgrensning av personkretsen som omfattes av straffebudet, synes å være overlatt til domstolene.

Også for jernbane er de aktuelle lovbestemmelsene samlet i ett lovkapittel (jernbaneloven kapittel IA) om "*Fører og annet personell ved jernbane mv.*". For jernbane er imidlertid den nærmere avgrensning av personkretsen som skal ha avholdsplikt m.v. angitt i forskrift.

For luftfartens del ligger det lovteknisk dårlig til rette for å samle alle reglene om avholdsplikt i ett kapittel i luftfartsloven. Luftfartsloven har ikke noe eget kapittel om luftfartspersonale (i vid forstand). Lovstrukturen er for en stor del forankret i de ulike "flyfagdisipliner".

Eksempelvis omhandler lovens kapittel IV flytekniske forhold om vedlikehold o.a., og i § 4-10 åpnes det for å gi forskrifter om hvilke krav mv. som skal settes til slikt teknisk personale. Tilsvarende har kapittel V og kapittel VI bestemmelser om tjenesten om bord i luftfartøy, - herunder bestemmelser om flybesetningsmedlemmer. I kapittel VII har man så bestemmelser om flysikringstjenesten, bakketjeneste m.v. Et samlet regelsett om alkoholpåvirkning, pliktavhold m.v. for samtlige aktuelle personellkategorier, har derfor ingen naturlig plass i noen av de eksisterende "fagdisiplinforankrede" kapitler i luftfartsloven.

Et alternativ kunne være å plassere reglene som nye bestemmelser i luftfartslovens kapittel XIII "Forskjellige bestemmelser". Departementet viker likevel tilbake for dette fordi en slik plassering vil bryte med brukernes (herunder bl.a. de aktuelle personellkategoriers) tilvante forventning om at de vil finne "alt de trenger i sitt kapittel".

Det er også et moment at det er behov for en nærmere vurdering og konkretisering av hvilke personellgrupper som bør omfattes av de nye reglene. Hovedføringen for grensegangen må være hvor sikkerhetskritisk de ulike personellkategorier er. En tilstrekkelig klar og praktikabel grensedraining fordrer imidlertid etter departementets skjønn en så detaljert utforming, at bestemmelsen egner seg best i forskrift (jfr. jernbaneloven § 3a med tilhørende forskrift).

Etter dette foreslår departementet en ordning der §§ 6-11, 6-12 og 6-13 blir de materielle hovedbestemmelser på dette området, og at de henvender seg direkte til flybesetningsmedlemmer. Straffesanksjoneringen foreslås inntatt i en noe justert § 14-12. Andre personellkategorier "hektes opp" mot disse bestemmelser. Av grunner som er nevnt

innledningsvis i dette hovedavsnitt, ønsker imidlertid departementet at denne ”opphekingen” skjer i en bestemmelse i *luftfartsloven*, - ikke i en underliggende forskrift.

Etter dette foreslår departementet at luftfartsloven § 7-4a endres *fra å åpne for* at personell innen flysikringstjenesten (gjennom forskrift) skal kunne underkastes de samme regler som flybesetningsmedlemmer, *til å fastslå* at flysikringspersonale er underkastet de samme ruspåvirkningsregler m.v. som flybesetningsmedlemmer. Ut fra emneavgrensingen for kapittel VII foreslår departementet også at personale innen bakketjenesten er underkastet de samme regler. For § 7-4a generelt foreslås det presisert at bestemmelsen bare rammer personell innen de nevnte kategorier (flysikring og bakketjeneste) som utfører tjeneste av betydning for *sikkerheten*.

For så vidt i tråd med jernbaneloven og sjøloven (og for den del også den danske og svenske luftfartsloven) finner departementet det derimot uhensiktsmessig å innta i lovteksten en nærmere presisering / opplisting av hva slags personell som utfører oppgaver ”av betydning for sikkerheten”. Den nærmere grensedragning kan i prinsippet overlates til domstolene eller foretas i forskrift. Departementet finner det mest heldig om en slik grensedragning primært søkes foretatt i en forskrift. En slik forskriftshjemmel foreslås inntatt i § 7-4a, og departementet vil i tilfelle følge opp dette ved å initiere en ny forskrift der avgrensingen foretas.

Ut fra den fagdisiplinsystematikk som generelt preger luftfartsloven foreslår departementet også at det inntas en ny bestemmelse i kapittel IV (ny § 4-11) som gir §§ 6-11 flg. og § 14-12 anvendelse også for teknisk personale. Den nærmere personellavgrensingen finner departementet også her mest hensiktsmessig foretas i forskrift. Følgelig foreslås det å innta en forskriftshjemmel i § 4-11 på linje med den som foreslås for § 7-4a.

3.2 Påvirkning av andre rusmidler enn alkohol

3.2.1 Rapport med forslag til endringer i vegtrafikkloven

Forslagene i punkt 3.1 har som hovedformål å gi luftfartslovens regler om misbruk av alkohol tilnærmet samme innhold og lovteknikk som i den øvrige transportlovgivningen. 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 rapport *Kjøring under påvirkning av andre rusmidler enn alkohol* i mars 2009 (heretter kalt ”rapporten”).²³

Departementet sendte rapporten på offentlig høring ved brev av 30. mars 2009. I høringsbrevet er forslagene fra arbeidsgruppen forklart slik:

- Endring av vegtrafikklova § 22 for å innføre låge lovfastsette grenser for når ein i alle tilfelle vert rekna som påverka av ulike narkotiske stoff.

Arbeidsgruppa omtalar framlegget som basert på eit ”nulltoleranseprinsipp med minstegrenser”. Med minstegrenser siktar gruppa til at dei låge lovfastsette grensene skal setjast ved slike nivå at ein sikrar at lovforbodet berre rammar konsentrasjonar av stoff i

²³ Rapporten kan lastes ned fra Samferdselsdepartementets nettside:

http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/rapporter_og_planer/ny_vegtrafikklov_190309.pdf

blodet, der det ligg føre moglegheit for at evna til å føre motorvogn har vorte nedsett. Frå dette "nulltoleranseprinsippet" foreslår arbeidsgruppa å gjere unntak for dei som har inntekte aktuelle stoff i medhald av føreskriven resept. For dei som tek reseptføreskrivne legemiddel vert det ikkje gjort framlegg om å endre rettstilstanden. Arbeidsgruppa foreslår at ein for desse tilfella framleis skal foreta ei individuell vurdering av om vedkomande var påverka i slik grad at køyredugleiken var sett ned.

- Endringar i vegtrafikklova § 31 andre og tredje ledd for å innføre særskilte straffeutmålingsreglar for køyring under påverknad av annan rus enn alkohol og forenkling av straffeutmålingsreglane i promillesaker.
- Endring av vegtrafikklova § 22a for å innføre lovheimel for bruk av hurtigtest ved trafikkontroll for å avdekke mogleg påverknad av andre rusmiddel enn alkohol.

Tilrådinga frå arbeidsgruppa inneber at ein skal kunne gjennomføre slik kontroll utan krav om mistanke.

- Presiserande endring av vegtrafikklova § 34 fyrste ledd, slik at politiet, ved skjelleg grunn til å tru at det ligg føre misbruk av alkohol eller andre rusmiddel, kan pålegge vedkomande å gjennomføre legeundersøking for å opplyse saka.
- Innføring av obligatorisk krav om legeattest/legeundersøking for personar som søker om å få førarkortet attende etter å ha mista det som fylgje av straff for ruspåverka køyring eller ved administrativt tilbakekall på grunn ikkje tilfredsstillande "edruelegheit".

I dag har vegstyresmaktene ein fakultativ åtgang til å krevje legeattest i slike tilfelle. For å gjennomføre denne tilrådinga synest det tilstrekkeleg med endring av førarkortforskrifta.

- Eit *fleirtal* i arbeidsgruppa foreslår endring av vegtrafikklova § 33 nr. 1, slik at dei med førarkort på prøve som vert straffa for ruspåverka køyring med påverknad svarande til 0,5 promille eller lågare - uavhengig av om påverknaden skuldast alkohol eller anna rus - som hovudregel skal tape føreretten for ei kortare periode.

Eit *mindretal* i arbeidsgruppa går inn for at ei slik endring av vegtrafikklova § 33 nr. 1 skal gjelde alle førarar, ikkje berre dei som har føreretten 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 i overensstemmelse med forslaget i arbeidsgruppens rapport. I desember sluttet Stortinget seg til lovforslaget uten noen endringer.

3.2.2 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 også 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 opstemmende 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 absolut legalgrense.

3.2.3 Departementets vurdering av betydningen for luftfarten

Luftfartsloven §§ 6-11 og 7-4a omfatter allerede i dag 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 yrkessjåfører) gjør seg gjeldende med minst like stor vekt. Departementet mener derfor det er nødvendig å vurdere om det er behov for endringer av den typen som nå er vedtatt for vegtrafikksektoren også i luftfarten.

Departementet legger i det følgende til grunn at de rusfaglige og 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 denne problemstillingen. Når luftfartsloven likevel ikke inneholder, eller hjemler, en eksakt grense for hva som skal 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 slikt stoff man må være påvirket av for at evnen til å utøve yrket skal være nedsatt like mye som en gitt mengde av alkohol. Det er den medisinskfaglige utviklingen, og utviklingen av måleapparatene, som nå gjør dette mulig for enkelte stoffer.

Endringene 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 fastsettes i en forskrift som er langt enklere å oppdatere.

Samferdselsdepartementet mener denne lovgivningsteknikken bør kunne anvendes også i luftfartsloven for så vidt gjelder vurderingen av hvilken påvirkning som overhode skal være straffbar. Det vises til § 6-11 tredje ledd i lovutkastet.²⁴ Så lenge man mener at de medisinskfaglige og rettspolitiske vurderingene på de to områdene er sammenfallende kan det også være hensiktsmessig å fastsette en felles forskrift som er hjemlet både i luftfartsloven og i vegtrafikkloven (eventuelt også i jernbaneloven og sjøloven dersom det senere skulle bli vedtatt likende endringer i disse).

²⁴ Tilsvarende forslaget til ny § 22 tredje ledd i vegtrafikkloven.

I punkt 3.1.3.1 har departementet forslått at politiet skal kunne foreta alkotest (foreløpig blåseprøve) selv om det ikke foreligger mistanke. De vedtatte endringene i vegtrafikkloven innebærer at det skal kunne tas en liknende foreløpig test i form av en spyttprøve som analyseres på stedet av et såkalt "narkometer". Dette måleinstrumentet kan også brukes ved eventuelle rutinekontroller i luftfarten. I utkastet til § 6-13 første ledd er det tatt inn særskilte bestemmelser for å sikre klar hjemmel.

Det understrekes at den spyttprøven som benyttes ved bruk av "narkometer" ikke er det samme som den spyttprøven som er omtralt i utkastet til 6-13 tredje ledd. Den sistnevnte er en prøve som brukes som grunnlag for en grundigere analyse. Resultatet av denne sistnevnte kan brukes som bevis for domstolene.

Endringer i vegtrafikkloven omhandler ikke bare hva som skal være forbudt (den tidligere nevnte legalgrense basert på nulltoleranseprinsippet med minstegrense), men også de sanksjonene og reaksjonene som er en konsekvens av at reglene brytes. Viktigst er straff og tilbakekall av tillatelse. Straffutmåling omtales i punkt 3.3. I det følgende omtales tilbakekall av tillatelse.

Luftfartsloven har en særlig regel om pliktig tilbakekall av sertifikat dersom en person er ilagt straff for å ha gjort tjeneste om bord påvirket av alkohol eller "annet rus- eller bedøvelsesmiddel", som det heter i gjeldene § 5-6 annet ledd. Denne bestemmelsen omhandler noen av de samme problemstillingene som vegtrafikkloven § 33. Med hjemmel i vegtrafikkloven § 33 har Justis- og politidepartementet fastsatt utfyllende forskrift om hva slags reaksjoner som bør ilegges ved ulike konsentrasjoner av alkohol i blodet (tapsforskriften).

De vurderingene som er gjort i tilknytning til vegtrafikkloven og tapsforskriften har ingen direkte overføringsverdi til luftfartsloven. Vegtrafikklovgivningen skiller nemlig mellom lavpåvirkning og mer alvorlige grader av 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 rusmiddel, så *skal* sertifikat alltid tilbakekalles for minst ett år. Selv om det foreslås å innføre legalgrenser for påvirkning også av andre rusmidler enn alkohol på luftfartsområdet, mener departementet det ikke er grunn til å endre regelen i § 5-6 av denne grunn. Derimot er det foreslått en liten endring av ordlyden for å sikre at ordlyden stemmer bedre overens med ordlyden i den forslåtte § 6-11 og i vegtrafikkloven.

3.3 Straffenivå m.v.

Vegtrafikkloven inneholder i dag relativt detaljerte regler om hvilken straff ulike grader av alkoholpåvirkning normalt skal føre til. Selv om graderingen er redusert noe etter de siste endringene i vegtrafikkloven, opprettholdes prinsippet om at loven skal inneholde retningslinjer for straffeutmålingen. Samtidig utvides prinsippet til også å kunne omfatte retningslinjer for straffeutmålingen ved forekomst av bestemte mengder av andre berusende eller bedøvende middel enn alkohol.

Departementet har vanskelig for å se at en tilsvarende tilnærming er egnet i luftfartsloven. Vegtrafikkloven er en lov om masseovertrедelser, og behovet for standardisering er derfor langt større enn innenfor luftfarten. Avholdsreglene i luftfartsloven retter seg, i likhet med jernbaneloven og sjøloven, i hovedsak mot yrkesutøvere.

Departementet kan heller ikke se at forslaget om å innføre legalgrenser (se punkt 3.2) for hva som er forbudt mengde av andre berusende eller bedøvende midler i blodet enn alkohol tilsier andre strafferammer enn de som i dag følger av luftfartsloven § 14-12. Bestemmelsen lyder:

”Den som gjør eller forsøker å gjøre tjeneste ombord i strid med bestemmelsene i § 6-11 første ledd, straffes med bøter eller med 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 fengselsstraff, om ikke særdeles formildende omstendigheter er til stede.”

Forslaget i punkt 3.2 innebærer at terskelen for hva som utgjør et brudd på § 6-11, og forslaget til ny § 6-12, klargjøres for så vidt gjelder bruk av annet enn alkohol. Men det er etter departementets syn ikke noe ved dette som tilsier at strafferammen bør endres. Derimot må selvsagt henvisningene i bestemmelsen endres som følge av at de bestemmelsene det vises til endres.

Uavhengig av forslagene i punkt 3.2 har departementet vurdert om strafferammen i § 14-12 er riktig. Bakgrunnen er en systematisk sammenligning med de tilsvarende bestemmelsene i transportlovene i våre naboland.

Bestemmelsen er en direkte videreføring fra luftfartsloven av 1960. I lovkomisjonens innstilling til 1960-loven var strafferammen satt til *ett* år. Departementet valgte imidlertid²⁵ å legge seg på *to* år under henvisning til tilsvarende strafferamme i den (den gang) nye svenske luftfartsloven og det tilsvarende forslaget til ny dansk luftfartslov. Både Sverige og Danmark har i dag en strafferamme på to års fengsel for de aktuelle lovbrudd.

Strafferammen for de tilsvarende lovbrudd etter sjøloven og jernbanelovene er ett års fengsel. I disse lovene gis det heller ingen føringer mht. bruk av fengsel ved brudd på 6-timersregelen. I så måte er disse reglene en direkte videreføring av de bestemmelsene som tidligere var inntatt i lov om pliktmessig avhold.

Hovedføringen om fengsel for brudd på 6-timersregelen er ”særnorsk”. Regelen kom som et resultat av at Samferdselsdepartementet ”...*(i) samråd med Sosialdepartementet (har) ... ansett det ønskelig at straffetruselen er den samme her som når det gjelder overtredelse av forbudet mot å gjøre tjeneste i påvirket tilstand...*”²⁶. Det er ikke utdypet hvorfor man anså dette som ”ønskelig”.

Departementet er i tvil om hvor stor praktisk betydning hovedføringen om fengsel for brudd på 6-timersregelen har. Med bakgrunn i de vurderinger som kommer til uttrykk i forarbeidene til 1960-loven har departementet imidlertid ikke funnet det hensiktsmessig å foreslå noen endringer i § 14-12 for så vidt gjelder strafferammen og hovedføringen om fengsel for brudd på 6-timersregelen.

3.4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslagene i punkt 3.1 og 3.2 kan ikke sees å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Dersom man skal benytte seg av muligheten til å foreta rutinemessige

²⁵ Ot.prp. 1959-60 nr. 52 side 55.

²⁶ Ot.prp. 1959-60 nr. 52 side 55.

kontroller (stikkprøvekontroller) av eventuelle brudd på avholdsreglene, vil det kunne kreve noe ressurser hos politiet. På samme vil oppfølgende prøvetaking og analyser av innsamlede prøver kunne kreve noe ressurser hos Folkehelseinstituttet.

4. Endret definisjon av luftfartsulykker

4.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Luftfartsulykke er definert i luftfartsloven § 12-3 første ledd. Samtidig er det forutsatt i § 12-3 at det kan gis utfyllende forskrift om hva som skal regnes som luftfartsulykke. Dette er gjort i 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 § 4 nr. 3.

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) - særlig pkt. 5.2. Her fremgår det at det har vært en målsetning å gjenspeile definisjonen av luftfartsulykker slik denne fremgår av Chicago-konvensjonens vedlegg 13. Denne bestemmelsen ble endret høsten 2010, og formålet var å fange opp ulykker med ubemannede fly (droner). Etter endringen (understreket) lyder innledningen til definisjonen av ulykke i vedleggets kapittel 1 slik:

”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 such 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...”

4.2 Vurdering og forslag

Norge er folkerettslig forpliktet til å legge den nye definisjonen til grunn for sin praktisering av reglene i vedlegg 13, det vil si ved anvendelsen av reglene i luftfartsloven kapittel 12. 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 fly. Det er derfor ikke tvilsomt at loven må endres for at Norge skal kunne innfri sine folkerettslige forpliktelser. Departementet har antydnet overfor ICAO at det vil ta om lag halvannet år å justere lovteksten, regnet fra høsten 2010.

Saken viser at en relativt liten endring av et vedlegg til Chicago-konvensjonen gjør det nødvendig å endre luftfartsloven. Man kan spørre seg om den regelteknikken om 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 bare i forskrift), og behovet for å sikre en klar lovforankring av sentrale forpliktelser. 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 mener

departementet at regelverket fremstår som inkonsistent, og kanskje også i strid med det generelle prinsippet om lovforankring av plikter.

Departementet har derfor kommet til at de sentrale delene av ulykkesdefinisjonen fremdeles bør fremgå av loven. Det foreslås at definisjonen legges tett opp mot den siterte definisjonen fra vedlegg 13, men at teksten forsøkes gjort noe lettere tilgjengelig ved hjelp av redaksjonelle hjelpemidler. Følgende ny § 12-3 første ledd foreslås:

”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 ombord 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 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, 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. Det betyr samtidig at luftfartsloven må endres for at forordningen skal kunne gjennomføres i norsk rett. Forordningen er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen, men den er klart EØS-relevant, og derfor er det viktig at den foreslåtte lovbestemmelsen også gjør det mulig å gjennomføre forordningen.

5. Passasjerrettigheter - informasjonsplikt m.v.

5.1 Behovet for en generell hjemmel om informasjonsplikt

EU-kommisjonen vurderer om det er nødvendig og hensiktsmessig å styrke passasjerene vern ved konkurs i flyselskaper. På oppdrag fra Kommisjonen har konsulentselskapet Booz & Co. utarbeidet rapporten *Study on Consumer Protection against Aviation Bankruptcy*. Rapporten munnet ikke ut i konkrete forslag, og det er for øyeblikket uklart hvordan rapporten og sakskomplekset for øvrig vil bli fulgt opp fra EUs side.

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 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.

Rapporten ble våren 2010 fulgt opp av en bred konsultasjon der Kommisjonen spurte alle berørte hva man bør gjøre for å verne flypassasjerene ved konkurs. Det er tydelig på spørsmålsstillingen at konsultasjonen et stykke på veg bygger på anbefalingene fra rapporten.

Uansett hvordan EU-kommisjonen følger opp rapporten og konsultasjonen, 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 billettkjøp. En slik hjemmel finnes ikke i dag.

5.2 Regelteknikk

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. Luftfartsloven § 8-10 er en videreføring av § 108b i luftfartsloven av 1960, og var ment som en forberedelse til gjennomføringen av luftfartsbestemmelsene i den da kommende EØS-avtalen. Paragrafen første ledd er i dag delvis overflødig ved siden av §§ 10-42 og 16-1.

Departementet mener det er naturlig å samle bestemmelsene som omhandler passasjerrettigheter i luftfartslovens kapittel X. Siden bestemmelsene i §§ 10-42 og 10-43 er forbeholdt rettigheter som bygger på EØS-avtalen mener departementet at det kan være naturlig å plassere bestemmelsene foran disse bestemmelsene, men samtidig i underkapittel F som inneholder "Andre bestemmelser".

Forslaget går ut på å føye til en ny § 10-41a.

Departementet tar sikte på å videreføre realitetsinnholdet i gjeldene § 8-10 første ledd, samtidig med at denne bestemmelsen oppheves. Bestemmelsen får også en tilføyelse som er omhandler de tidligere nevnte informasjonsforpliktelsene. Innholdet i nåværende § 8-10 annet ledd tatt inn i § 8-8 som nytt tredje ledd. Forslaget innebærer m.a.o. at luftfartsloven § 8-10 oppheves.

En opphevelse av § 8-10 innebærer imidlertid at § 14-23 (straff for brudd på konsesjonskrav m.v. for luftfartsvirksomhet) må endres. Dette skjer ved å la § 14-23 henvise til det nye tredje ledd i § 8-8.

§§ 10-42 og 10-43 inneholder bestemmelser om håndheving av de pliktene som følger av § 10-42. Departementet mener de pliktene som hjemles i § 10-41a bør kunne håndheves på samme måte. Som kjent har departementet allerede hatt på høring et forslag til nye generelle bestemmelser om håndheving av brudd på luftfartsloven ved hjelp av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.²⁷ Det anses derfor som mest hensiktsmessig at det ved utformingen av dette sistnevnte lovforslaget tas inn en henvisning også til § 10-41a, og følgelig at sanksjoner for brudd på den foreslåtte bestemmelsen for øvrig ikke omtales i dette høringsnotatet.

5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer dels en restrukturering av innholdet i dagens § 8-10, dels gis departementet fullmakt til å gi forskrifter om passasjerrettigheter. Lovforslaget i seg selv vil derfor ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Slike konsekvenser vil i tilfelle komme som følge av at den foreslåtte fullmaktsbestemmelsen benyttes ved å vedta nye forskrifter. I en slik sammenheng må de økonomiske og administrative konsekvenser utredes på vanlig måte.

²⁷ Høringsnotat av 16. februar 2009 i sak 09/53.

6. Straff

6.1 Bakgrunn

Luftfartsloven kapittel XIV inneholder bestemmelser om straff for overtredelse av ulike bestemmelser i luftfartsloven, samt for overtredelse av forskrifter gitt i medhold av luftfartsloven.

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

Som følge av de foreslåtte reglene om alkoholpåvirkning m.v. (se pkt. hovedavsnitt 3 ovenfor) foreslås det også en mindre endring av § 14-12. Med reservasjon for § 14-12 er det ikke tilsiktet realitetsendringer av betydning.

6.2 Forslaget

6.2.1 Luftfartsloven § 14-1 jfr. § 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 inntil 1 år”.

Luftfartsloven § 2-2 første ledd hadde frem til 01.07.2001 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 m.v. mellom Norge og andre stater. Unntaket i nr. 3 refererte seg til individuelle tillatelser basert på søknader i det enkelte tilfelle.

Ved endringslov 04.05.2001 (i kraft 01.07.2001) ble § 2-2 første ledd nr. 1 endret til å lyde:

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

Øvrige deler av § 2-2 forble uendret.

Endringen i 2001 med henvisningen til (bl.a.) § 16-1 tok primært sikte på sikre likebehandling av luftfartøyer med norsk nasjonalitet og luftfartøyer med nasjonalitet i andre stater tilsluttet EØS-avtalen. Ved lovendringen i 2001 ble imidlertid straffebestemmelsen i § 14-1 stående uendret. Isolert ut fra formuleringen av gjerningsbeskrivelsen i § 14-1 er det derfor straffbart å operere i Norge med ”ikke-norske” luftfartøy hjemmehørende i en EØS-stat. Dette er klarligvis ikke lovgivers intensjon. Problematikken oppstår forsåvidt også i andre sammenhenger; - jfr. luftfartsloven § 16-2 om gjennomføring av EFTA-konvensjonen, og § 16-3 om ECAA-avtalen (European Common Aviation Area).

Etter dette foreslår departementet å endre luftfartsloven for å klargjøre 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 en endring av § 14-1, eller ved endring av § 2-2, eller ved å endre begge bestemmelser. For å oppnå ønsket grad av klargjøring og samtidig gjøre de aktuelle bestemmelser mest mulig tilgjengelige, har departementet valgt å foreslå en endring av begge bestemmelser.

De forhold som strafflegges etter forslaget er sammenfallende med hva som var intensjonen etter de nå gjeldende regler. Straffens størrelse er uendret.

6.2.2 Luftfartsloven § 14-12

Behovet for endringer i denne bestemmelsen er behandlet i punkt 3.3.

6.2.3 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”.

Bl.a. med bakgrunn i at § 8-10 foreslås opphevet og er delvis erstattet av et nytt tredje ledd i § 8-8, foreslås det at § 14-23 tredje ledd endres ved å henvise til § 8-8 tredje ledd.

6.2.4 Luftfartsloven kap. XII jfr. kap. XIV

6.2.4.1 Generelt

Ved endringslov 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 undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser m.m. I forbindelse med lovendringen i 2005 ble det ved en inkurie oversett at det måtte foretas endringer i enkelte bestemmelser i luftfartsloven kap. XIV (om straff) som viser til bestemmelser i det tidligere kapittel XII. Forslaget innebærer nødvendige korrigeringer i kap. XIV, uten at det er tilsiktet realitetsendringer.

6.2.4.2 Luftfartsloven § 14-25 første ledd

Bestemmelsen lyder:

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

Den opphevede § 12-7 om fjerning av vrakrester m.v. 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 tilsvarende i hovedsak luftfartsloven § 12-7. De endringene som er foretatt er av språklig karakter”.

Etter dette foreslås henvisningen i § 14-25 første ledd til § 12-7, endret til en henvisning til § 12-14.

6.2.4.3 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 forskrifter gitt med hjemmel i § 12-1, unnlater å møte frem til tjeneste eller på annen måte overtrer sine plikter, 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:

”Utkastets §§ 12-6 og ... er ordrette videreføringer av gjeldende lovs §§ 12-1 og ...”

Etter dette foreslås henvisningen i § 14-26 til § 12-1, endret til en henvisning til § 12-6.

6.2.4.4 Luftfartsloven § 14-34

Bestemmelsen lyder:

*”§ 14-34. 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 angitte tilfelle) 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 undersøkelser er forankret i den nå gjeldende § 12-12.

Fra Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) side 80 flg. heter det om den nye § 12-1:

”Paragrafen tilsvarer i hovedsak § 12-4 i gjeldende lov..... Første ledd slår fast at departementet har myndighet til å bestemme hvilket organ som skal være undersøkelsesmyndighet etter luftfartsloven..... Selve plikten til å foreta undersøkelser, og det nærmere omfanget av denne, er omhandlet i utkastet § 12-12”.

Etter dette foreslås henvisningen i § 14-34 endret til en henvisning til § 12-12.

6.3 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget antas ikke å ha administrative eller økonomiske konsekvenser.

7. Prosedyre for behandling av forslag til plan om luftfartshindringer

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

Formålet med lovforslaget er i hovedsak å foreta en nødvendig teknisk justering av en gal henvisning, ikke å endre det materielle innholdet i prosedyrereglene. Men systematikken i de parallelle prosedyrereglene i plan- og bygningslovens også har blitt endret noe (se bl.a. samspillet mellom den nye loven §§ 5-2 og 12-10), så må det også utøves et visst skjønn ved utformingen av henvisningsbestemmelsene i luftfartsloven.

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

8. Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Alle paragrafangivelser i dette avsnitt referer seg til luftfartsloven, med mindre annet er opplyst.

Til § 2-2

§ 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 i gjeldende § 14-1 sammenholdt med ordlyden i gjeldende § 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 adgang til å operere EU/EØS-registrerte luftfartøy i Norge bli forankret i § 2-2 første ledd nr. 1, mens § 14-1 knytter straffriheten til § 2-2 første ledd nr. 2.

De foreslåtte endringer 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 linje med norske luftfartøyer. Den foreslåtte ordlyd 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 forskrifter gitt i medhold av § 16-2 (jfr. EFTA-konvensjonen) og § 16-3 [jfr. ECAA-avtalen (European Common Aviation Area)].

Til § 4-10

Denne bestemmelsen omhandler konstruksjon og vedlikehold av luftfartøyer m.m, og åpner adgang til bl.a. å gi nærmere regler / forskrifter om godkjenning av personell på dette området. Bestemmelsen gir i seg selv ingen føringer om hvilke kriterier som skal legges til grunn for godkjenning av slikt personale. Dette til dels i motsetning til lovbestemmelsene om flybesetningsmedlemmer (§ 5-3), personell innen flysikringstjenesten (§ 7-4), personell innen bakketjenesten (§ 7-4) som alle (om enn på ulikt vis) angir vandel som et relevant kriterium.

Det nevnes at det tidligere har vært forskrifter hjemlet i § 4-10 som har stilt krav om vandel for teknisk personale, selv om vandel ikke har vært uttrykkelig nevnt som kriterium i § 4-10. De forskrifter som i dag er gjeldende og gitt med hjemmel i § 4-10 opererer imidlertid ikke med krav til vandel.

Departementet anser generelt vandel som et saklig og relevant forhold i vurderingen av om personer skal "slippe inn i luftfartssystemet" gjennom tildeling av sertifikater eller andre former for godkjenning. Ut fra en sikkerhets- / skadeevnebetragtning ser ikke departementet noen grunn til å vurdere teknisk personale annerledes enn flybesetningsmedlemmer og andre personellkategorier der vandel i dag er stilt opp som et relevant moment. På denne bakgrunn foreslås et nytt andre ledd i § 4-10 som uttrykkelig åpner for ("*kan*") å benytte vandel som kriterium ved vurderingen av om en person skal gis en et teknisk sertifikat.

Det er ikke gitt at alle personellkategorier som omfattes av § 4-10 også bør omfattes av et vandelskrav, og at vandelskravene i tilfelle bør være de samme for alle typer stillinger / personellkategorier. Dette må avgjøres ut fra en sikkerhets- / skadeevnevurdering for hver av de ulike tekniske fagdisipliner / personellkategorier som § 4-10 omfatter. Det åpnes for at en slik nærmere presisering eventuelt kan foretas i forskrift.

Med hensyn til vandelskontrollen foreslås det en uttrykkelig hjemmel i andre ledd til å innhente politiattest. Ordlyden (det nye annet ledd, to siste setninger) faller sammen med formuleringene i strafferegistreringsforskriften § 12 nr. 1 bokstav e, to siste setninger (som pr. i dag gjelder kun for flygere, jfr. merknadene til § 5-3 nedenfor).

Det understrekes at § 4-10 kun *åpner for* å operere med vandelskrav overfor teknisk personale, - bestemmelsen i seg selv fastslår ikke at vandel skal inngå i vurderingen av å tildele et sertifikat eller godkjenning. Denne tilnærmingen til vandelsproblematikken har i hovedsak sin bakgrunn i forholdet til EU / EØS. Det kan fremstå som tvilsomt i hvilken grad EU/EØS-regelverket tillater faktisk bruk av nasjonalt baserte tilleggskrav om (for eksempel) vandel. Problematikken har i dag størst aktualitet for teknisk personale, - øvrige personellkategorier innen luftfarten er p.t. fortsatt i stor grad i "EU/EØS-fritt rom".

Anvendelsen av de fullmakter som ligger implisitt i § 4-10 annet ledd fordrer derfor to sett vurderinger: For det første den ”flysikkerhetsmessige hensiktsmessigheten” av å operere med vandelskrav, - for det andre handlingsrommet i forhold til EU/EØS.

Til § 4-11

Forslaget til ny § 4-11 innebærer at de flytekniske personellkategorier som omfattes av § 4-10 nå underkastets de samme regler om påvirkning av alkohol o.a., pliktavhold, alkoholkontroll etc. som gjelder for flybesetning (og etter forslaget også andre personellgrupper innen luftfarten). Det er imidlertid en forutsetning av de personer som faller inn under § 4-10, bare omfattes av § 4-11 i den grad de har oppgaver og ansvar av betydning for *sikkerheten*. Det åpnes for at departementet gjennom forskrift kan foreta en mer konkret avgrensning av den personkrets som skal omfattes av § 4-11.

For øvrig vises det til merknadene til §§ 6-11, 6-12 og 6-13.

Til § 5-3

Det nye annet ledd er for en stor del en direkte konsekvens av at hjemmelen i straffe-registreringsforskriften til å kreve politiattest for flygere bortfaller når strafferegistrerings-forskriften blir opphevet (formentlig i 2010 / 2011). Formuleringen i annet ledd er for en stor del sammenfallende med strafferegistreringsforskriften § 12 nr. 1 bokstav e. For flygere er det derfor ingen reell endring av rettstilstanden. For andre typer besetningsmedlemmer enn flygere blir det (i prinsippet) en endring, idet dagens § 5-3 nok bare hjemler innhenting av ordinær politiattest (ikke uttømmende). 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

Den første endringen er gjort kun for å sikre at ordlyden stemmer bedre overens med ordlyden i § 6-11. Når samme realitet er tilsiktet bør det ikke være forskjeller mellom disse bestemmelsene. Henvisningen til § 6-12 skyldes at gjeldene § 6-11 er foreslått delt opp, og at henvisningen som en konsekvens må justeres tilsvarende.

Til § 6-11

Bestemmelsen statuerer selve forbudet mot å tjenestegjøre i påvirket tilstand, og må sees i sammenheng med den foreslåtte § 6-12 om pliktmessig avhold og den foreslåtte § 6-13 om kontrollmidler. Gjeldende § 6-11 foreslås endret på flere punkter, men disse endringsforslagene er mer av strukturmessig art enn uttrykk for reelle forskjeller.

Selve påvirkningsforbudet, hva ”påvirket” innebærer, samt personkretsen som den nye § 6-11 omfatter, er ment å være sammenfallende med hva som i så måte følger av gjeldende § 6-11. Tilsvarende videreføres regelen om at ikke bare alkohol omfattes, men også annet berusende eller bedøvende middel. Tilsvarende gjelder sykdom, legemidler, tretthet m.v. Videre opprettholdes alkoholgrensen på 0,2 promille. 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.

Det understrekes at selve forbudet går på å være ”påvirket”. Dette kan man etter omstendighetene være selv om (for eksempel) alkoholkonsentrasjonen ikke overskrider grenseverdiene på 0,2 promille eller 0,1 milligram. Men overskridelse av disse verdier innebærer at man uansett anses påvirket. Slik sett er § 6-11 mer på linje med vegtrafikkloven

§ 22 enn med jernbaneloven § 3a og sjøloven § 143 (der ordlyden indikerer at straff forutsetter overskridelse av grenseverdiene).

For øvrig er det nå presisert i § 6-11 at også forsøk (på å gjøre tjeneste i påvirket tilstand) rammes. Slik sett harmonerer nå § 6-11 med den korresponderende straffebestemmelsen i § 14-12.

Til § 6-12

Bestemmelsen har regler om pliktmessig avhold. Reglene om avhold 8-timer før og (eventuelt) 6-timer etter tjenesten (som i dag er nedfelt i § 6-11), videreføres i den foreslåtte § 6-12. Nytt er det imidlertid at reglene knyttes opp til begrepet "tjenestetid" som er presisert / definert i lovteksten, og for øvrig på dette punkt på linje med jernbaneloven § 3b. For øvrig er det klargjort at alkoholinntak m.v. er forbudt i tjenestetiden, uavhengig av om dette fører til om man blir påvirket eller ei.

Til § 6-13

Den foreslåtte § 6-13 omhandler de kontrollmidler som kan tas i bruk for å avdekke om § 6-11 eller § 6-12 er overtrådt.

Etter dagens lovgivning kan politiet fremstille en person for blodprøvetaking hos lege dersom det er mistanke om overtredelse av påvirkningsforbudet eller pliktavholdsreglene. Dette foreslås opprettholdt, men i tillegg foreslås at politiet rutinemessig skal kunne foreta alkotest (foreløpig blåseprøve) av den som har vært involvert i en "luftfartsulykke" eller "luftfartshendelse". Disse to begrepene skal forstås på samme måte som i § 12-1 med tilhørende forskrifter.

Videre foreslås det at politiet skal kunne ta alkotest som ledd i kontrollen av luftfarten, uten at det foreligger mistanke om overtredelse av §§ 6-11 eller § 6-12. Forslaget er sikkerhetsmessig begrunnet, og på linje med hva som gjelder for veg, sjøfart og jernbane.

Alkotest og utåndingsprøve kan tas av politiet, - i motsetning til annet kontroll- eller inspeksjonspersonale (herunder ansatte i Luftfartstilsynet). Blodprøve kan tas av lege, sykepleier eller bioingeniør. Disse yrkesbetegnelsene skal forstås i samsvar med hva som følger av jernbaneloven og relevant særlovgivning.

Til § 7-4

Departementet ser det som viktig – for så vidt i tråd forarbeidene til den nye politiregisterloven [Ot.prp. nr. 108 (2008-2009)] - at bestemmelser om politiattester er oversiktlige og lett tilgjengelige. Med dette som bakgrunn foreslås det tatt inn tre nye setninger i § 7-4 tredje ledd, der hjemmelen til å innhente politiattester for personell i flysikringstjenesten klargjøres og presiseres. Formuleringene er i stor grad hentet fra strafferegistreringsforskriften § 12 nr. 1 bokstav e. Det vises for så vidt også til merknadene til § 5-3.

Til § 7-4a

Gjeldende § 7-4a gir *adgang* til å bestemme ved forskrift at flysikringspersonale m.v. skal kunne straffes for overtredelse av luftfartslovens bestemmelser om alkoholpåvirkning, pliktmessig avhold mv.

Endringsforslaget innebærer en tilstramning i den forstand at § 7-4a nå vil *fastslå* at flysikringspersonale m.v. omfattes av de straffbelagte bestemmelsene om alkoholpåvirkning

m.v. Videre foreslås personkretsen som omfattes av reglene å bli utvidet til også å gjelde personale innen bakketjenesten. Det er imidlertid en generell forutsetning at § 7-4a bare omfatter personell som utfører oppgaver av betydning for sikkerheten. Departementet gis adgang til ved forskrift å angi konkret hvilke personkategorier som omfattes av § 7-4a.

Øvrige endringer i § 7-4a er kun en følge av / tilpasning til de nye §§ 6-11, 6-12 og 6-13.

Til 7-13 annet ledd

Det vises til omtalen i punkt 6.

Til § 7-24

For å lette tilgjengeligheten til § 7-24 foreslås det at det materielle innholdet fordeles mellom de ulike ledd / avsnitt på en annen måte enn i dag. Det nye første ledd omhandler nå kun *luftfartøyers* bevegelser og opphold på landingsplasser. Regler om *personers* ferdsel på landingsplasser – herunder vandelskravet - er plassert i annet ledd. For øvrig er hjemmelen til å kreve politiattest konkretisert og presisert, jfr. tilsvarende om § 5-3 og § 7-4.

Til § 7-25 første ledd:

Bakgrunnen og begrunnelsen for bestemmelsen fremgår av punktene 2.1.2.4 og 2.3.5. Bestemmelsen anses som nødvendig for å sikre en klar hjemmel for gjennomføringen av forordning (EF) 300/2008 og forordning 185/2010. Den hjemler krav til personer og virksomhet som ikke foregår ved luftfartsanlegg, og går slik sett lenger enn den utvidelsen som ble foretatt i bestemmelsen i 2007 (Ot.prp. nr. 63 (2006-2007 kapittel 3)). For å gjøre det lettere å finne frem i loven er det samtidig foreslått en tilføyelse i overskriften til kapittel VII. Plasseringen gjenspiller at de persongruppene utvidelsen omfatter utøver virksomhet som har en eller annen tilknytning til lufthavner – typisk kontroll av fraktgods eller opplæring av sikkerhetskontrollører. Det vises til opplistingen av tre konkrete persongrupper som hjemmelen er ment å omfatte i punkt 2.3.5. Disse er i sin tur knyttet til forordning (EF) nr. 185/2010 punkt 6 og 11 (bl.a. 6.4.1.2 og 11.5.2). Det er ikke meningen at hjemmelen skal være begrenset til det innholdet denne forordningen har i dag. Den er også ment å gi hjemmel for å gi forskrift om andre securityrelaterte aktiviteter og persongrupper som ikke har noen direkte fysisk tilknytning til et luftfartsanlegg.

Til § 8-8

Som følge av at § 8-10 foreslås opphevet, foreslås det at § 8-8 får et nytt tredje ledd som innholdsmessig tilsvarer någjeldende § 8-10 annet ledd.

Til § 8-10

Det foreslås å oppheve § 8-10. Se for øvrig merknadene til § 10-41a.

Til § 10-41a

Bestemmelsen gjør det mulig å vedta rent nasjonale forskrifter om passasjerrettigheter uten at bakgrunnen for rettighetene er regler som er tatt inn i EØS-avtalen.

For så vidt gjelder den innledende delen av bestemmelsen er det ikke tilsiktet noen endringer sammenlignet med innholdet i den eldre § 10-8 første ledd. Den nye hjemmelen for å gi forskrift om opplysningsplikt gjelder alle billettselgere, dvs. både flyselskapene selv, reisebyråer, eventuelle pakkereisearrangører, m.v. 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 er hjemlet i 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 vilkårene og tilknyttede tjenester omfatter typisk forsikringsprodukter. Den umiddelbare bakgrunnen for dette, og behovet for å forskrive seg mot konkursrisiko, er omtalt foran i punkt 4.2. Men formuleringen omfatter også andre forhold som på en eller annen måte kan tenkes å påvirke passasjerens vurdering av om avtalen skal inngås (billetten kjøpes) og om det i så fall er ønskelig å kjøpe tilleggstjenester eller -produkter som styrker vedkommendes rettigheter. Det trenger ikke å dreie seg om passasjerens rettigheter overfor flyselskapet, slik eksemplet med forsikring viser.

For så vidt gjelder håndhevingen av rettighetene vises det til omtalen av det parallelle lovgivingsarbeidet som er omtalt i punkt 4.3.

Til § 10-43

Departementet finner det naturlig at også overtredelse den nye § 10-41a skal kunne sanksjoneres. Overtredelse av "søsterbestemmelsene" i § 10-42 kan medføre tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr. Med hensyn til § 10-41a finner departementet det mest naturlig å åpne kun for bruk av overtredelsesgebyr, jfr. her endringen av § 10-43 første ledd nr. 1. Slikt overtredelsesgebyr kan imidlertid bare ilegges dersom dette er bestemt i den / de forskrifter som gis med hjemmel i § 10-41a.

Til § 12-3

Se begrunnelsen i punkt 4. Bestemmelsen foreslås endret for å fange opp de nylig vedtatte endringene definisjonen av luftfartsulykke i vedlegg 13 til Chicago-konvensjonen. Den nye definisjonen innlemmer ulykker med ubemannede luftfartøy i definisjonen. Definisjonen sammenfaller med definisjonen av ulykke i EUs nye forordning om undersøkelse av luftfartsulykker og luftfartshendelser.

Til § 14-1

Det vises til kommentarene til § 2-2 foran.

Til § 14-12

Endringene er en tilpasning til den nye (utforming av) § 6-11 (om tjenestegjøring i påvirket tilstand m.v.) og § 6-12 (om pliktmessig avhold). Som det fremgår av kommentarene foran til de to sistnevnte bestemmelsene, er virkeområdet noe utvidet mht. personkrets og for så vidt også mht. type forhold som rammes (inntak av alkohol m.v. i tjenestetiden, uavhengig av om dette fører til at man blir påvirket). Slik sett utvides området for hvem og hva som straffes. Selve straffebestemmelsen / § 14-12 i seg selv, legger ellers ikke opp til realitetsendringer.

Til § 14-23

§ 14-23 gjelder overtredelse av konsesjonskrav. Endringen § 14-23 tredje ledd er en konsekvens av at § 8-10 foreslås opphevet. Innholdet i gjeldende § 8-10 andre ledd foreslås tatt inn i et nytt tredje ledd i § 8-8. I tråd med dette knyttes straffbarheten opp til brudd på forskrifter gitt med hjemmel i det nye tredje ledd i § 8-8.

Til § 14-25, § 14-26 og § 14-34

Samtlige endringer er kun justeringer / nye lovhenvisninger 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.

9. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Det foreslås at lovendringene trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Departementet ser ikke behov for overgangsbestemmelser.

Forslag til lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart.

I lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) 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, *eller*
2. *fremmed nasjonalitet som i henhold til denne lov eller forskrift gitt med hjemmel i denne lov skal likestilles med norsk nasjonalitet, eller*
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 nytt annet ledd skal lyde:

” For særskilt godkjenning av folk som nevnt i første ledd kan departementet stille vilkår om vandel. Det kan gis utfyllende forskrift om hvilke typer personell som må oppfylle krav til vandel og hvilke vandelskrav som skal gjelde. Luftfartsmyndigheten kan kreve utstedt politiattest ved søknad om særlig godkjenning av folk som nevnt i første ledd. Det kan kreves uttømmende attest. I tillegg kan det kreves medtatt opplysninger om alle verserende forbrytelsessaker og de verserende forseelsessaker som er knyttet til rusmiddelbruk eller som antas å ha betydning for formålet med attesten.”

Nåværende § 4-10 annet ledd blir nytt tredje ledd.

Ny § 4-11 skal lyde:

”§ 4-11. *Alkoholpåvirkning m.v.*

Lovens § 6-11, § 6-12, § 6-13, jf. § 14-12 gjelder tilsvarende for den som har oppgaver av betydning for sikkerheten i forbindelse 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 gi utfyllende bestemmelser om hvilke typer personell som omfattes av denne paragrafs første ledd. ”

§ 5-3 nytt annet ledd skal lyde:

Luftfartsmyndigheten kan kreve utstedt politiattest ved søknad om luftfartssertifikater for tjenestegjøring ombord i luftfartøy. Det kan kreves uttømmende attest. I tillegg kan det kreves medtatt opplysninger om alle verserende forbrytelsessaker og de verserende forseelsaker som er knyttet til rusmiddelbruk eller som antas å ha betydning for formålet med attesten.

§ 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 5 år ilagt straff for en av de nevnte overtredelser, skal sertifikatet tilbakekalles for alltid.

§ 6-11 skal lyde:

”§ 6-11. Alkoholpåvirkning m.v.

Ingen må gjøre eller forsøke å gjøre tjeneste ombord når han 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,
2. en større alkoholkonsentrasjon i utåndingsluft enn 0,1 milligram per liter luft.

Har han større konsentrasjon i blodet av annet berusende eller bedøvende middel enn alkohol enn fastsatt i forskrift gitt med hjemmel i denne lov eller en mengde slikt middel i kroppen som kan føre til så stor konsentrasjon av slikt middel i blodet, regnes han i alle tilfeller for påvirket av annet berusende eller bedøvende middel enn alkohol i forhold til bestemmelsene i denne lov. Dette gjelder likevel ikke for legemiddel inntatt i overensstemmelse med gyldig resept.

Villfarelse med hensyn til alkoholkonsentrasjonens størrelse fritar ikke for straff. Det samme gjelder villfarelse med hensyn til størrelsen av konsentrasjonen av annet berusende og bedøvende middel, med mindre slikt middel er inntatt i overensstemmelse med gyldig resept, jf. fjerde ledd.

Ny § 6-12 skal lyde:

§ 6-12. Pliktmessig avhold

Den som gjør tjeneste ombord 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 8 timer før tjenestetiden begynner.

Den som har gjort tjeneste ombord, må ikke nyte alkohol eller ta annet berusende eller bedøvende middel i de første 6 timer etter tjenestetidens opphør, når han forstår eller må forstå at det kan bli innledet politietterforskning vedrørende hans forhold i tjenesten. Dette forbudet 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

- a) det er grunn til å tro vedkommende har overtrådt bestemmelsene i §§ 6-1 eller 6-12;
- b) personen med eller uten egen skyld er innblandet i en luftfartsulykke eller luftfartshendelse;
- c) det blir krevd som ledd i kontroll av luftfartsvirksomheten.

Dersom testresultatet eller andre forhold gir grunn til å tro at bestemmelsene i §§ 6-1 eller 6-12 er overtrådt, kan politiet foreta særskilt undersøkelse av om det forekommer tegn og symptomer på ruspåvirkning og fremstille personen for utåndingsprøve, blodprøve, spyttprøve og 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 tas av politiet. Blodprøve og spyttprøve 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.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om undersøkelser som nevnt i paragrafen her.

Nåværende § 6-12 blir ny § 6-14.

Overskriften til kapittel VII 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 for slik tjeneste. I forskriftene kan det stilles krav om vandel. *Luftfartsmyndigheten kan kreve utstedt politiattest ved søknad*

om sertifikater eller autorisasjon for tjenestegjøring innen flysikringstjenesten. Det kan kreves uttømmende attest. I tillegg kan det kreves medtatt opplysninger om alle verserende forbrytelsessaker og de verserende forseelsessaker som er knyttet til rusmiddelbruk eller som antas å ha betydning for formålet med attesten.

§ 7-4a skal lyde:

§ 7-4a. Alkoholpåvirkning m.v.

Lovens § 6-11, § 6-12, § 6-13, jf. § 14-12 gjelder 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 gi utfyllende bestemmelser om hvilke typer personell som omfattes av denne paragrafs første ledd. ”

§ 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 annet ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om personers adgang til og ferdsel på landingsplasser og andre luftfartsanlegg. I forskriftene kan det også stilles krav til vandel. Luftfartsmyndigheten kan kreve uttømmende politiattest. I tillegg kan det kreves medtatt opplysninger om alle verserende forbrytelsessaker og de verserende forseelsessaker som er knyttet til rusmiddelbruk eller som antas å ha betydning for formålet med attesten.

Luftfartsloven § 7-24 nåværende annet ledd blir nytt tredjeledd. Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 7-25 første 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 også gi forskrift som stiller krav til vandel for personer som utfører arbeid utenfor luftfartsanlegg når dette har betydning for sikkerheten i luftfarten. Luftfartsmyndigheten kan kreve uttømmende politiattest. I tillegg kan det kreves

medtatt opplysninger om alle verserende forbrytelsessaker og de verserende forseelsaker som er knyttet til rusmiddelbruk eller som antas å ha betydning for formålet med attesten.

§ 8-8 nytt tredje ledd skal lyde:

Departementet kan fastsette forskrifter for luftfartsvirksomhet som omfattes av første ledd.

§ 8-10 oppheves.

Ny § 10-41a skal lyde:

§ 10-41a. Forskrifter om priser, andre vilkår og opplysningsplikt

Departementet kan gi forskrifter om priser og tilhørende vilkår, om formidling av rutebart, om overbooking og om billettselgeres plikt til å informere om passasjerrettigheter hjemlet i denne loven og andre forholdt som setter billettkjøpere i stand til å danne seg en helhetlig og realistisk oppfatning av vilkårene og muligheten for å kjøpe eventuelle tilknyttede tjenester eller produkter.

§ 10-43 første ledd nr. 1 skal lyde:

Luftfartsmyndigheten kan pålegge et foretak overtredelsesgebyr dersom foretaket eller noen som handler på vegne av foretaket

1. overtrer forskrift gitt i medhold av § 10-41a eller § 10-42 første ledd, dersom det er bestemt i vedkommende forskrift at overtredelse skal kunne sanksjoneres etter bestemmelsen her,

Ny § 12-3 første ledd skal lyde:

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 ombord 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 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, og
- som medfører at noen dør eller blir alvorlig skadet, eller fartøyet blir påført betydelig skade.

§ 14-1 skal lyde:

§ 14-1. Overtredelse av § 2-2

Dersom eieren eller brukeren av et luftfartøy som:

- 1. ikke er norsk, eller
- 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

Den som gjør eller forsøker å gjøre tjeneste ombord i strid med bestemmelsene i § 6-11, straffes med bøter eller med fengsel inntil 2 år. *Tilsvarende gjelder den som har overtrådt bestemmelsene i § 6-12.* Har noen gjort tjeneste påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel eller har han overtrådt bestemmelsene i § 6-12 tredje ledd, anvendes fengselsstraff, om ikke særdeles formildende omstendigheter er til stede.

§ 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 skal lyde:

Den som hindrer utføring av besiktigelse, tilsyn eller annen undersøkelse etter denne lov eller forskrifter gitt med hjemmel i den, eller som unnlater å yte hjelp ved slik undersøkelse når det kreves med hjemmel i loven eller forskriftene, straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder. 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 m.v.

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.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.