

HØRINGSNOTAT

Innholdsfortegnelse

1.	Bakgrunn og formålet med den nye forordningen.....	4
2.	Nærmere om innholdet i den nye forordningen.....	5
2.1	Hovedelementene i forordningen	5
2.2	Hvordan vil rapporteringssystemet arte seg etter innføringen av forordningen?..	10
3.	Hovedtrekkene i Gjeldende norsk rett	13
4.	Vurdering av enkelttemaer som gjennomføringen av rapporteringsforordningen gjør nødvendig.....	16
4.1	Forklaring av utvelgelsen av temaer nedenfor	16
4.2	Forordningen er i utgangspunktet totalharmoniserende	16
4.3	Hvem som har rapporteringsplikt.....	17
4.4	Bør bruk av fartøy omfattet av vedlegg II til EASA-forordningen være omfattet av rapporteringsplikten?	19
4.5	Frivillig rapportering	20
4.6	Lagring av og deling av data – anonymisering	22
4.7	Kvaliteten på dataene	23
4.8	Analyse og oppfølging basert på innsamlede data	24
4.9	Tilbakemelding som insentiv	25
4.10	Just Culture og beskyttelsesreglene	25
4.10.1	Introduksjon	25
4.10.2	Just Culture-prinsippet.....	25
4.10.3	Sammenligning av beskyttelsesreglene i forordningen og i luftfartsloven.....	27
4.10.3.1	Anonymitet	27
4.10.3.2	Taushetsplikt.....	28
4.10.3.3	Tillatt bruk av opplysningene	29
4.10.3.4	Vern av rapportørene mot straff og sivilprosessuell rettsforfølging.....	29
4.10.3.5	Disiplinærsaker og ”administrative saker” – tilbakekall av sertifikater	30
4.10.3.6	Forbudet mot sanksjoner fra ”arbeidsgiver”	31
4.10.3.7	Fastsetting av ”just culture”-prinsipper i den enkelte bedrift	32
4.11	Organ med ansvar for å kontrollere at beskyttelsesreglene etterleves	32
4.12	De særlige EØS-rettslige problemstillingene knyttet til de straffeprosessuelle bestemmelsene i artikkel 16.....	33
4.13	Om samarbeidet mellom påtalemyndighet, politi og sivile myndigheter	33
4.14	Sanksjoner for brudd på forordningen	34
4.14.1	Generelt.....	34
4.14.2	Forslag.....	35
5.	Lovtekniske utfordringer	36
6.	Behov for endringer i luftfartsloven kapittel XII og XIV som ikke direkte gjelder gjennomføringen av rapporteringsforordningen.....	38
6.1	Konsekvenser av at undersøkelsesforordningen erstatter reglene om undersøkelse i kapittel XII.....	38
6.1.1	Opplysninger lagret i taleregistrator mv.	38

6.1.2	Taushetsplikt for opplysninger gitt til undersøkelsesmyndigheten.....	38
6.1.3	Bruk av opplysninger gitt til undersøkelsesmyndigheten i straffesak eller sivil rettssak	39
6.1.4	Forbud mot at den som gir opplysninger til undersøkelsesmyndigheten, eller som er omtalt i opplysninger gitt til undersøkelsesmyndigheten, utsettes for sanksjoner fra arbeidsgiver eller den som har leid inn personell.....	39
6.2	Rettelse i luftfartsloven § 14-23a	40
7.	Økonomiske og administrative konsekvenser	40
7.1	Konsekvenser for Luftfartstilsynet	40
7.2	Kostnader for organisasjonene	42
7.3	Forholdet til politi- og påtalemyndighet.....	43
8.	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget og merknader til sentrale bestemmelser i undersøkelses-forordningen og rapporterintgsforordningen	43
9.	Forslag til regelverk	53

1. BAKGRUNN OG FORMÅLET MED DEN NYE FORORDNINGEN

3. april 2014 kunngjorde EU forordning (EU) nr. 376/2014 om rapportering, analyse og oppfølging av hendelser i sivil luftfart, endring av råds- og parlamentsforordning (EU) nr. 996/2010 og om tilbakekall av råds- og parlamentsdirektiv 2003/42/EF og kommisjonsforordninger (EF) nr. 1321/2007 og (EF) nr. 1330/2007 (heretter kalt "rapporteringsforordningen").

En dansk versjon av forordningen kan lastes ned fra: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0376&qid=1403788856359&from=EN>

Som det fremgår av tittelen, erstatter forordningen et eldre direktiv (2003/42/EF) (heretter rapporteringsdirektivet") som i dag er gjennomført i norsk rett gjennom reglene om rapportering av sikkerhetsrelevante opplysninger i luftfartsloven kapittel XII og i forskrift om varslings- og rapporteringsplikt ved luftfartsulykker og luftfartshendelser mv. Se mer om dette i punkt 3.

Hovedformålene med forordningen er å gjøre rapporteringssystemet i stand til å bidra til at antallet flyulykker går ned selv om flytrafikken øker. Målet er at rapporteringssystemet blir mer relevant ved at opplysningene faktisk brukes som grunnlag for analyser og iverksettelse av sikkerhetsforbedrende tiltak. Rapporterte opplysninger skal kunne brukes både som grunnlag for analyser i de interne sikkerhetsstyringssystemene (safety management systems – sms) i hver enkelt luftfartsorganisasjon og som grunnlag for analyser og overordnede tiltak både på nasjonalt og europeisk nivå. Det er med andre ord et hovedformål at rapporteringssystemet skal veves inn i sikkerhetsstyringssystemene på en treffsikker, og dermed effektiv, måte.

Det er vanskelig å komme videre i arbeidet med å kartlegge årsakene til luftfartsulykker og luftfartshendelser dersom de ansvarlige myndighetene ikke mottar tilstrekkelige opplysninger om menneskelige faktorer, og organisatoriske eller systemtekniske forhold. Mottatte opplysninger skal ikke brukes som grunnlag for å fordele skyld eller ansvar, eller for øvrig for annet formål enn å opprettholde og forbedre flysikkerheten.

En viktig del av reglene om rapportering i luftfartsloven kapittel XII er å beskytte rapportørene mot negative konsekvenser av å rapportere – eller mot frykten for negative konsekvenser av å rapportere. Det er en forutsetning for at systemet skal virke. Tanken er at lovbestemt plikt til å rapportere ikke er tilstrekkelig til å sikre at alle opplysninger som er relevante for arbeidet med å forebygge ulykker blir rapportert, dersom rapportørene frykter negative konsekvenser av å melde fra om det de vet.

Det har vært en hovedambisjon for norske myndigheter under arbeidet med den nye rapporteringsforordningen at den skal inneholde mest mulig ambisiøse beskyttelsesregler, eller i alle fall at EU-reglene ikke skal være til hinder for at medlemsstatene kan innføre eller opprettholde mer ambisiøse beskyttelsesregler enn det som følger av forordningen.

Rapporteringsforordningen inneholder et sett av regler som beskytter de som rapporterer, og de som det rapporteres om, mot negative konsekvenser av å rapportere – det som ofte omtales som beskyttelsesreglene. Dette er kanskje den viktigste bestanddelen i det som omtales som Just Culture-reglene. Forordningen går lengre enn det gjeldende direktivet i å beskytte.

Just Culture betyr at rapportører, eller den som det rapporteres om, ikke straffes eller utsettes for sanksjoner så lenge man utfører jobben i tråd med de erfaringene og den opplæringen man har. Unntak gjelder for grovt uaktsom og forsettlig opptreden. Så lenge feil ikke er forårsaket av slik kritikkverdig opptreden, innebærer Just Culture-prinsippet at man ser på feil som et utslag av systemsvikt i stedet for individuelle feil.

Det er nytt sammenlignet med gjeldende norsk rett at ikke bare den som rapporterer, men også den det rapporteres om, er beskyttet av reglene i forordningen.

Forordningen bidrar til at det blir enklere å bruke rapporterte opplysninger på tvers av landegrenser i tillegg til at den integrerer Det europeiske flysikkerhetsbyrået (EASA) på en mer fullstendig måte i rapporteringssystemet. I forlengelse av dette innebærer forordningen også at rapporterte opplysninger, og analyser basert på disse, skal brukes som grunnlag for utarbeidelse av State Safety Programme/Plan (SSP/SSp) og European Aviation Safety Programme/Plan.

Endelig fører forordningen til forenkling ved at den slår sammen tre beslektede regelverk.

2. NÆRMERE OM INNHOLDET I DEN NYE FORORDNINGEN

2.1 Hovedelementene i forordningen

I dette punktet gis det en samlet oversikt over innholdet i forordningen. I punkt 2.2 har vi forsøkt å gi en mer praktisk rettet oversikt over hvordan rapporteringssystemet vil arte seg etter at forordningen er gjennomført.

Formålsbestemmelsen i artikkel 1 lyder slik på dansk:

1. Formålet med denne forordning er at forbedre luftfartssikkerheden ved at sikre, at relevante sikkerhedsoplysninger relateret til civil luftfart indberettes, indsamles, opbevares, beskyttes, udveksles, videregives og analyseres.

Denne forordning sikrer:

- a) at der i givet fald træffes sikkerhedsforanstaltninger rettidigt på grundlag af analyse af de indsamlede oplysninger*
- b) at der til stadighed er adgang til sikkerhedsoplysninger ved indførelse af regler om fortrolighed og om hensigtsmæssig brug af oplysninger samt ved den harmoniserede og styrkede beskyttelse af indberettere og personer, der nævnes i indberetninger af begivenheder, og*
- c) at luftfartssikkerhedsrisici overvejes og behandles såvel på EU-plan som på nationalt plan.*

2. Indberetning af begivenheder har udelukkende til formål at forebygge havarier og hændelser, ikke at placere skyld eller ansvar.

Forordningen pålegger en vid krets av personer plikt til å rapportere¹ hendelser som kan utgjøre en vesentlig risiko for luftfartssikkerheten (obligatorisk rapportering). En hendelse er definert som ”enhver sikkerhetsrelateret episode, herunder navnlig et havari eller en alvorlige hendelse, som bringer, eller som, hvis den ikke korrigeres eller imødegås, kan bringe et luftfartøy, de ombordværende eller enhver anden person i fare”. Hendelser er kvantitativt sett en langt videre gruppe av forhold enn ulykker og alvorlige hendelser. Det er bare de to sistnevnte gruppene Statens havarikommisjon for transport (SHT) har plikt til å undersøke.

Av artikkel 4 nr. 5 følger det at EU-kommisjonen skal vedta et utfyllende regelverk som klassifiserer de rapporteringspliktige hendelsene. Kommisjonen har allerede lagt frem forslag til en forordning som følger opp denne forpliktelsen, og Luftfartstilsynet (LT) har sendt denne på høring til berørte norske instanser ved brev av 2.3.2015 (ref. 15/00559-1). Selv om listene over hendelser i forordningen formelt sett er en klassifikasjon innenfor den ytre rammen som følger av kriteriet ”enhver sikkerhetsrelatert episode” er det ventet at den i praksis vil ha stor, eller avgjørende, betydning for forståelsen av hvilke forhold som overhode anses som omfattet av rapporteringsplikten.

Når det først er bestemt at en hendelse er av en slik karakter at den omfattes av rapporteringsplikten etter artikkel 4, følger det av artikkel 7 nr. 1, som igjen viser til vedlegg I, hvilke typer opplysninger som skal rapporteres om den aktuelle hendelsen. Kravene i vedlegget er dels generell og dels avhengig av hendelsestypen.

Både luftfartsorganisasjoner, medlemsstater og EASA skal ha et obligatorisk rapporteringssystem.

***Merknad:** Forordningen selv bruker betegnelsen ”organisasjon” på en bestemt måte. Begrepet er definert i artikkel 2 nr. 8, men den sier lite om det som er viktig her. I praksis omfatter ordet det vi i dagligtale vil kalle «selskap», «foretak», «flyselskap», «flyplasser» e.l. – altså som en motsetning til offentlige organer, myndigheter og stater. Selv om det kan virke overdrevet generelt, har vi i det følgende valgt å bruke betegnelsen ”organisasjon” så lenge det ikke er åpenbart at det er misvisende. Ordet ”luftfartsorganisasjon” betegner altså ikke en interesseorganisasjon, men er en fellesbetegnelse for de enkelte selskapene.*

Listen over rapporteringspliktig personell omfatter i forkortet form: Piloter, personer som designer og konstruere utstyr som brukes i luftfarten, personer som har ansvar for vedlikehold eller som kontrollerer at det til enhver tid er luftdyktig, personer som arbeider i ledelsen i fortak som yter flysikringstjenester, flygeledere og AFIS-personell, personer som er ansvarlig for sikkerhet på lufthavner, personer som er ansvarlige for vedlikehold av utstyr som brukes i flysikringstjenesten, og personer som i vid forstand arbeider med bakkehåndteringstjenester.

I tillegg til det pliktige rapporteringssystemet pålegger forordningen organisasjoner, medlemsstater og EASA å etablere et frivillig rapporteringssystem². Formålet med dette er enkelt sagt å supplere det obligatoriske rapporteringssystemet – både saklig og personelt.

¹ Se forordningens artikkel 4.

² Se forordningens artikkel 5.

Endelig åpner forordningen for (ikke pliktige å etablere) at det etableres ennå videre frivillige rapporteringsordninger som typisk kan benyttes av organisasjoner i luftfartsindustrien og ansatteorganisasjoner.

For å unngå at etableringen og driften av systemene skal bli for byrdefulle åpnes det for at obligatoriske og frivillige systemer kan slås sammen i én samlet ordning.

Rapporteringssystemene har tre nivåer: Det enkelte luftfartsorganisasjonen, medlemsstatene og det europeiske nivået inkludert EASA. På alle disse nivåene stilles det krav om at innsamlede opplysninger bare skal brukes til ulykkes- og skadeforebyggende arbeid, og at identiteten til de personene som rapporterer og de som omtales i rapportene skal holdes konfidensiell. Små organisasjoner kan samarbeide med andre organisasjoner om etablering og drift av ordningen.

På alle nivåene skal det etableres databaser for lagring av rapporterte opplysninger. Relevante opplysninger som samles inn på organisasjonsnivå, videreformidles til det nasjonale nivået, og legges inn i en nasjonal database. Innholdet i de nasjonale databasene videreformidles i sin tur til en sentral europeisk database (European Central Repository - ECR) underlagt EU-kommisjonen. Alle disse nivåene er allerede etablert under det gjeldende direktivet.

Det er helt sentralt for forståelsen av systemet at det bare er personer som arbeider med forebygging av fremtidige ulykker som gis tilgang til opplysningene. Selv om detaljene varierer noe, gjelder dette prinsippet på alle tre nivåer – organisasjon, stat, Europa. De nasjonale undersøkelsesmyndighetene (tilsvarende Statens havarikommisjon for transport) skal også ha tilgang til opplysningene. Motsatt skal opplysninger de samler inn legges inn i de nasjonale databasene.

Forordningen stiller krav om kvalitet på de opplysningene som lagres, bl.a. for at de skal utgjøre et sammenlignbart grunnlag for utarbeidelse av analyser og statistikk på tvers av landegrenser. På sikt skal de lagrede opplysningene også klassifiseres med tanke på hvilken risiko de representerer (risikoklassifisering). Klassifisering skal gjøre de forebyggende arbeidet mest mulig relevant, treffsikker, målrettet og effektivt (risikobasert). EU-kommisjonen har frist på seg til 15.5.2017 til å utvikle risikoklassifiseringssystemet.

Den nasjonale databasen og ECR skal ikke bare inneholde opplysninger om alminnelige (ikke-alvorlige) hendelser. Den skal også inneholde opplysninger om ulykker og alvorlige hendelser – som altså undersøkes av de nasjonale undersøkelsesmyndighetene ("havari-kommisjonene").

Den sentrale europeiske databasen (ECR) skal fungere som en koblingssentral mellom alle medlemslandenes flysikkerhetsmyndigheter ved at de gis full online adgang til den. For at ECR til enhver tid skal være oppdatert plikter medlemslandene fortløpende (senest hver 30. dag) å videreformidle oppdaterte opplysninger fra sine nasjonale baser til ECR. Dersom myndighetene i ett land antar at myndighetene i et annet land bør få rask tilgang til opplysninger som tilsier at det iverksettes tiltak, skal slike opplysninger utveksles direkte.

Andre "berørte parter" (ikke-myndigheter som arbeider med å forebygge ulykker) kan anmode om å få tilgang til bestemte typer opplysninger i databasen som er relevante for dem. Slike

anmodninger skal behandles av vedkommende parts hjemlandsmyndighet som en ”kontaktpunkt”, bortsett fra anmodninger fra parter i tredjeland, som behandles av EU-kommisjonen. Berørte parter skal ikke gis tilgang til opplysninger i databasen om pågående undersøkelser av ulykker og alvorlige hendelser. Berørte parter som får tilgang til opplysninger, plikter å bevare taushet på samme måte som offentlige myndigheter som får tilgang til opplysninger.

En viktig nyskapning i rapporteringsforordningen er kravet om at den enkelte luftfartsorganisasjonen skal bruke rapportene som grunnlag for analyser og identifisering av konkrete ulykkesforebyggende tiltak, en plan for hvordan de skal gjennomføres og hvordan gjennomføringen og effektiviteten av tiltaket skal overvåkes og vurderes. Formålet er hele veien at rapporteringssystemet skal ha konkret nytte og virke motiverende på rapportørene. Derfor skal rapportørene også få tilbakemelding om resultatet av analysene og om oppfølgende tiltak slik at de ser den konkrete nytten av sine bidrag.

Selv om kravet om å bruke rapporterte opplysninger er nytt i rapporteringsregelverket, er det selvsagt ikke nytt etter reglene om sikkerhetsstyringssystemer (SMS) etter forordning (EF) nr. 216/2008 (EASA-forordningen). Samspillet mellom disse reglene er viktig. Det fremgår blant annet av punkt (4) i fortalen til rapporteringsforordningen. I tillegg har EU-kommisjonen lovet at de vil gi veiledning om samspillet i de retningslinjene de utarbeider til forordningen.

For å sikre at nødvendige korrigerende tiltak faktisk blir iverksatt plikter luftfartsorganisasjonene innen 30 dager etter rapporteringen også å melde fra til den ansvarlige statlige myndigheten om analyser som identifiserer sikkerhetsrisikoer, og de korrigerende tiltak som er planlagt. Myndigheten kan på sin side be om utfyllende opplysninger dersom den ikke mottar opplysninger om det endelige resultatet av analysen. Tilsvarende plikter og rettigheter gjelder mellom luftfartsorganisasjon og EASA for så vidt gjelder organisasjoner som er sertifisert direkte av EASA.

På samme måte som luftfartsorganisasjonene plikter å analysere rapporter og iverksette korrigerende tiltak, plikter nasjonale myndigheter og EASA å foreta egne vurderinger basert på opplysninger som de mottar direkte fra rapportører (ikke via organisasjoner). Videre skal de iverksette nødvendige tiltak dersom de ser at organisasjonene ikke følger opp de planene de har lagt for egne tiltak. Endelig skal medlemsstatene fange opp behovet for avbøtende tiltak i sine State Safety Programmer (SSP'er), og de skal publisere overordnede redegjørelser om trender, det generelle sikkerhetsnivået i vedkommende lands luftfart og om iverksatte tiltak beregnet på den generelle offentligheten.

EU-kommisjonen, EASA og medlemslandene skal samarbeide om å etablere et nettverk av personer med ansvar for å foreta flysikkerhetsanalyser (”network of aviation safety analysis”). Analysene skal særlig brukes som grunnlag for utarbeidelsen av European Aviation Safety Planer og Programmer.

Et av de mest sentrale prinsippene i forordningen er at medlemsstatene, organisasjoner og EASA (delvis og EU-kommisjonen) skal sørge for at de opplysninger de mottar, behandles med nødvendig (”appropriate”) konfidensialitet. Videre heter det at de bare skal behandle

personopplysninger i den grad det er nødvendig for å ivareta formålet med forordningen og uten at bryte de nasjonale reglene som gjennomfører personopplysningsdirektivet (95/46/EF). Derne st skal opplysninger som stammer fra hendelsesrapporter, bare brukes til det formålet de er samlet inn for. Endelig skal slike opplysninger ikke gjøres tilgjengelig for eller brukes som grunnlag for å fordele skyld eller ansvar, eller for øvrig til noe annet formål enn å opprettholde og forbedre flysikkerheten.

På samme måte som i forordning (EF) nr. 996/2010 om forebygging og undersøkelse av ulykker og hendelser i sivil luftfart, krever rapporteringsforordningen at det skal etableres administrative forhåndsavtaler ("advance administrative arrangements") om samarbeidet mellom luftfartsmyndighetene og justismyndighetene som balanserer de oppgaver de er satt til å ivareta.

Endelige inneholder rapporteringsforordningen (artikkel 16) et sett av regler som beskytter de som rapporterer, og de som det rapporteres om, mot negative konsekvenser av å rapportere – det som ofte omtales som "beskyttelsesreglene". Dette er kanskje den viktigste bestanddelen i det som omtales som Just Culture-reglene. Forordningen går lenger enn det gjeldende direktivet i å beskytte. Vi kommer tilbake til samspillet med nasjonale regler nedenfor. Selv om forordningen i utgangspunktet innebærer totalharmonisering, er det uttrykkelig åpnet for at medlemsstatene kan ha regler som går lenger i å beskytte de som rapportere eller de det rapporteres om.

Forordningen krever at personlige opplysninger (som omfatter navn og adresse) bare skal stilles til rådighet for andre ansatte i en organisasjon enn de personene som er utpekt til å ha et særlig ansvar for å håndtere slike opplysninger i den aktuelle organisasjonen (se ovenfor), dersom det er tvingende nødvendig for å forbedre flysikkerheten. *Anonymiserte opplysninger* kan på den annen side deles internt i organisasjonen i den grad det er nødvendig ("appropriate"). Før opplysninger lagres i den nasjonale databasen skal de anonymiseres (avidentifiseres). Det gjør at de kan stilles til rådighet for alle relevante parter, for eksempel for å sette dem i stand til å kunne utføres pålagte oppgaver med å forbedre flysikkerheten. Samme forpliktelse til å anonymisere før bruk gjelder for EASA.

Samtidig gjør forordningen det klart at medlemsstatene og EASA ikke skal være forhindret fra å gjøre det som er nødvendig for å ivareta og styrke flysikkerheten – for dette er det endelige formålet med hele regelverket.

Forordningen bygger på et grunnprinsipp om at den ikke griper inn i nasjonal strafferett ("national criminal law"). Men når man ser bort fra dette forbeholdet, krever den at medlemsstatene skal avstå fra å iverksette rettsforfølgelse (for domstolene) for ikke-forsettlig ("unpremeditated") eller uaktsomme lovovertrdelser som de blir kjent med utelukkende som en følge av at opplysninger rapporteres.

Ansatte og "kontraktører" som rapporterer (obligatorisk eller frivillig), skal ikke utsettes for noen form for ulempe ("prejudice") fra sin arbeidsgiver, eller fra den organisasjonen de arbeider for, på grunnlag av de opplysningene som er rapportert.

Det gjelder et generelt unntak fra beskyttelsesreglene for de tilfellene der det foreligger: (a) forsettlig forsømmelse, eller (b) der det foreligger en alvorlig og grov tilsidesettelse av en åpenbar risiko og dyp mangel på profesjonelt ansvar for å foreta de handlingene som åpenbart er påkrevet under omstendighetene, og som forårsaker forutsigbar skade på person eller eiendom, eller som i alvorlig grad setter luftfartssikkerheten i fare.

Alle organisasjoner i EU som driver den typen virksomhet som er omfattet av det obligatoriske rapporteringssystemet, plikter å fastsette interne Just Culture-regler og et system for oppfølging av disse. Særlig viktig er det at forbudet mot å påføre ansatte mv. en ulempe gis en intern forankring i den enkelte organisasjonen.

For å sikre at beskyttelsesreglene faktisk blir etterlevd plikter hvert land å utpeke et organ som skal ha ansvar for gjennomføringen. Ansatte og kontrahert personell skal kunne melde fra til dette organet om påståtte brudd på reglene. I tillegg skal slike personer kunne melde fra til EU-kommisjonen. Det utpekte nasjonale organet skal kunne gi råd til nasjonale myndigheter om rettsmidler og om bruk av sanksjoner for brudd på beskyttelsesreglene.

Medlemsstatene fastsetter selv generelle regler om sanksjoner for brudd på forordningen (ikke bare for brudd på beskyttelsesreglene). Disse skal, i tråd med vanlig praksis i forordningen, være effektive, forholdsmessige og ha avskrekkende virkning. Det er opp til medlemsstatene selv å bestemme om sanksjonene skal være sivile og/eller strafferettslige.

Forordningen skal gjelde fra 15. november 2015. Det gjelder likevel ikke de av forordningens bestemmelser som forutsetter at EU-kommisjonen først fastsetter bestemmelser om risikoklassifisering. Når forordningen trer i kraft, oppheves samtidig det generelle rapporteringsdirektivet 2003/42/EF og de to utfyllende forordningene (EF) nr. 1321/2007 og 1330/2007 som omhandler etableringen og driften av den sentrale europeiske databasen (ECR), og behandlingen av anmodninger om innsyn i opplysninger fra andre enn nasjonale myndigheter.

2.2 Hvordan vil rapporteringssystemet arte seg etter innføringen av forordningen?

Den nye rapporteringsforordningen (EU) 376/2014 medfører ikke store endringer i dagens rapporteringssystem i Norge. Forordningen fastsetter ikke rapporteringsskjemaet fullt ut, men gir i annex I minstekrav til hvilke felter skjemaet skal inneholde. Noen av de angitte feltene er obligatoriske både for obligatorisk og frivillig rapportering. Eksisterende rapporterings-skjema, NF-2007, inneholder de angitte feltene angitt i Annex 1. I motsetning til dagens eksempelliste om hva som skal rapporteres, inneholder den nye forordningen en uttømmende liste over hvilke typer hendelser som er rapporteringspliktig, jf. art. 4 nr. 5. I all hovedsak er det som var nevnt i eksempellistene i BSL A 1-3, tatt med i utkastet til den nye, uttømmende listen. Forordningen åpner for at organisasjoner kan benytte andre rapporteringsløsninger enn dagens løsning med bruk av skjema NF-2007. Imidlertid må rapportene organisasjonene sender til myndigheten, inneholde informasjonen som er opplistet i Annex I til forordningen, og være kompatibel med ECCAIRS software og ADREP taksonomien, jf. art. 7 nr 1 og 4.

Organisasjonene får nå et tydelig krav i forordningen om å etablere ett system for rapportering internt (art 4 nr. 2). Organisasjoner skal iht. art. 6 nr. 1 utpeke en eller flere personer som skal være uavhengig av resten av organisasjonen. Disse personene skal på vegne av organisasjonen samle inn, evaluere, prosessere, analysere og lagre detaljer om rapporterte hendelser. Små organisasjoner kan gjøre dette på en enklere måte, og flere organisasjoner kan samarbeide om oppgaven (jf. art. 6 nr. 2). Obligatorisk rapportering skal utføres av beskrevne rapporteringsgrupper, jf. art. 4 nr. 6. Deretter skal rapportene videreformidles til myndigheten. Organisasjonens rapporteringssystem skal også inneholde en løsning for frivillig rapportering, jf. art. 5 nr.1. Forordningen krever også at medlemsstaten legger til rette for obligatorisk og frivillig rapportering direkte til dem, jf. art. 4 nr.3 og art. 5 nr.2., dvs. at en person ikke nødvendigvis må rapportere via en organisasjon, selv om det er hovedregelen (jf. art. 4. nr.6).

Myndigheten mottar rapportene i et eget mottakssystem hvor alle navn på personer fjernes. Deretter overføres rapportene til en database der den får et saksnummer. Felt for personnummer og navn overføres ikke til databasen. En sak i nasjonal database kan bestå av flere rapporter fra ulike rapportører. Eksempelvis kan en lufttrafikkhendelse være obligatorisk å rapportere for både flygebesetningen og flysikringsenheten. Det kan også komme inn en frivillig rapport om hendelsen. Informasjonen i alle rapportene vil bli sammenstilt til en sak i den nasjonale databasen.

Alle rapporter skal risikoklassifiseres av organisasjonen før de oversendes til myndigheten, og informasjonen og risikoklassifiseringen skal kvalitetssikres av LT, jf. art. 7 nr. 2 og nr 5. Forordningen legger opp til at organisasjonene kan velge hvilket verktøy/system de benytter for å risikoklassifisere. EU kommisjonen skal innen 15.5.2017 ha utarbeidet et klassifiseringsverktøy som myndigheten skal benytte for å risikoklassifisere rapportene. Dette gjelder både rapporter som er oversendt via organisasjoner, eller og rapporter som er direkte rapportert til myndigheten.

Det er imidlertid et spørsmål om hvordan flyten rent teknisk skal være, spesielt for organisasjoner med automatisk innsending av rapporter fra internt system til skjema i Altinn. Per i dag sluses rapporter direkte til LT når en person har rapportert en luftfartshendelse i et integrert rapporteringssystem. Dersom dette kravet i forordningen betyr at det ikke er rapportøren, men de «utpekte personene» (jf. art 6 nr. 1), som skal risikoklassifisere hendelsene, må trolig dagens løsning justeres. Organisasjoner skal etablere en prosess for internt å analysere hendelser, enkeltvis eller gruppevis, i henhold til art. 4 nr. 2 (obligatorisk rapportering) og art. 5 nr. 1 (frivillig rapportering) i rapporteringsforordningen. For de hendelser der organisasjonen etter en slik analyse identifiserer en faktisk eller potensiell flysikkerhetsrisiko, skal det preliminnære resultatet og eventuelle iverksatte tiltak rapporteres til LT innen 30 dager etter at hendelsen ble rapportert til organisasjonen, jf. art. 13 nr. 4. Senest innen tre måneder skal organisasjonen rapportere til LT de endelige resultatene av slike analyser. Dersom LT ikke mottar informasjon om resultat av analyser og tiltak knyttet til en hendelse, kan LT etterlyse dette fra organisasjonen. Organisasjonen skal overvåke sin egen implementering og vurdere effekten av eventuelle tiltak som settes i verk.

Myndigheten skal ha tilgang til de analyser som organisasjonene utarbeider i forbindelse med sikkerhetskritiske hendelser, og skal kontrollere tiltakene som blir iverksatt. Dersom tiltakene

organisasjonen har iverksatt ikke er tilstrekkelig for å forhindre gjentakelse og/eller å motvirke eventuelle konsekvenser, skal myndigheten sørge for at hensiktsmessige tiltak blir iverksatt og implementert i organisasjonen, jf. art. 13 nr. 8.

Organisasjonene skal jevnlig informere sine ansatte, inkludert innleide personer, om resultatet av de analysene som er gjort på bakgrunn av rapporterte hendelser, og om eventuelle tiltak som er iverksatt (jf. art. 13 nr. 3).

På tilsvarende måte som organisasjonene skal myndigheten etablere en prosess for å analysere rapporter som er rapportert direkte til dem (ikke via organisasjonen) iht. art. 13 nr. 6. Rapportene skal analyseres for å identifisere eventuelle sikkerhetsutfordringer, og basert på resultatet skal myndigheten iverksette eventuelle korrigeringer eller preventive tiltak for å forbedre flysikkerheten, så langt det anses nødvendig.

Informasjon om slike analyser (både organisasjonenes og myndighetens) skal så langt den er tilgjengelig lagres i den europeiske databasen (ECR) innen rimelig tid og senest innen to måneder fra analysen og oppfølgingen ble lagret i nasjonal database, jf. art. 13 nr. 9.

Myndigheten skal overføre sakene til den europeiske databasen (European Common Repository, ECR) jevnlig og ikke senere enn 30 dager etter at de er registrert i nasjonal database (jf. art. 9). Per i dag foregår dette ved at alle nye og alle oppdaterte saker overføres automatisk fra Luftfartstilsynet en gang i uken.

Myndigheten skal iht. art. 7 nr. 3 etablere et regime for kvalitetssikring av informasjonen i nasjonal database slik at informasjon som er rapportert, er korrekt lagret i databasen. Dette regimet er allerede etablert ved at informasjon fra alle rapporter som sendes inn i via Altinn, automatisk overføres til de korrekte feltene i databasen. I tillegg innhenter LT ev. manglende informasjon fra rapportøren(e) og ser til at det er konsistens mellom opplysningene i de tilfellene der flere rapporterer om det samme forholdet.

Saker som er klassifisert som ulykker eller alvorlige hendelser, skal oppdateres med informasjon som fremkommer etter at Statens havarikommisjon for transport har publisert preliminær eller endelig rapport, jf. art. 6 nr. 7. Dette gjør Luftfartstilsynet rutinemessig allerede.

Ved forespørsler om informasjon fra den europeiske databasen (ECR) skal et fast skjema benyttes, og rapporteringsforordningens Annex III gir forslag til skjema, jf. art. 11. Dette er i tråd med gjeldende praksis.

Myndigheten skal forsikre seg om at forespørsel om informasjon kommer fra «interested parties» i henhold til Annex II i forordningen, dvs. at henvendelsen kommer fra noen som har rettmessig tilgang til informasjonen. Myndigheten skal utføre en vurdering om forespørselen skal behandles av myndigheten, eller om det er andre lands luftfartsmyndigheter eller EU-kommisjonen som skal behandle søknaden (jf. art. 11). Dette innebærer ingen endringer i forhold til hvordan slike henvendelser håndteres i dag.

Myndigheten skal registrere alle søknader om informasjon og resultatet av disse og oversende denne informasjonen til EU-kommisjonen innen rimelig tid jf. art. 11. Også dette er et krav som er gjeldende i dag.

Artikkel 16 nr. 11 angir et tydelig krav om at alle organisasjoner i samarbeid med representanter for de ansatte skal utarbeide interne regler som beskriver «just culture»-prinsipper og implementere disse.

Myndigheten skal benytte informasjon fra analyser av hendelsesrapporter for å identifisere eventuelle korrigerende tiltak som bør tilhøre et flysikkerhetsprogram (State Safety Program), jf. art. 13 nr. 10.

Myndigheten skal publisere en «Safety Review» minst en gang per år, jf. artikkel 13 nr. 11. Den skal inneholde aggregert og anonymisert informasjon om hendelser og sikkerhetsrelatert informasjon fra både det obligatoriske og det frivillige rapporteringssystemet. En mulig løsning er å publisere såkalte flysikkerhetsindikatorer, noe LT gjør fortløpende i dag. I tillegg skal LT i denne «safety review-en» identifisere eventuelle flysikkerhetsmessige utviklingstrekk og beskrive eventuelle tiltak som er iverksatt for å bedre flysikkerheten. LT kan også publisere anonymiserte hendelsesrapporter og resultater av risikoanalyser. Rapporteringsforordningen pålegger ikke myndigheten å gi enkeltvis tilbakemelding til rapportøren om analyser og tiltak i forbindelse med rapporterte hendelser, slik som organisasjonene pålegges i artikkel 13 nr. 3.

3. HOVEDTREKKENE I GJELDENDE NORSK RETT

De enkelte regelsettene og deres forhistorie

De norske reglene om rapportering av luftfartshendelser finnes i dag først og fremst i luftfartslovens kapittel XII, som også regulerer undersøkelse av luftfartsulykker og (særlig) alvorlige hendelser. En mer utførlig fremstilling av bakgrunnen for disse bestemmelsene fremgår særlig av Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) – særlig kapittel 7.

Av reglene i luftfartsloven kapittel XII er det særlig reglene som beskytter personer som gir opplysninger om egne handlinger som kan bidra til ulykker mot sanksjoner, som er av politisk betydning. Se nærmere om grunnlaget for disse *beskyttelsesreglene* i punkt 4.10.2 som omhandler den rettspolitiske forankringen av disse reglene i de viktige, men samtidig løsere definerte, Just Culture-prinsippene.

Reglene i loven selv er i sin tur hjemmel for den utfyllende forskrift 8. desember 2006 nr. 1393 om varsling og rapportering ved luftfartsulykker og luftfartshendelser mv. (varslings- og rapporteringsforskriften). For rapporteringsdelen av forskriften er luftfartsloven § 12-9 hjemmel.

Luftfartslovens kapittel XII ble fullstendig endret i 2005, og bakgrunnen den gangen var særlig behovet for å gjennomføre rapporteringsdirektivet 2003/42/EF. Dette direktivet krever at medlemsstatene etablerer obligatoriske rapporteringsordninger og visse regler til beskyttelse av

rapportørene. Direktivet går likevel ikke like langt i å beskytte rapportørene som luftfartslovens regler gjør.

Fordi den nye rapporteringsforordningen inneholder flere henvisninger til den parallelle forordningen om forebygging og undersøkelse av ulykker og hendelser i sivil luftfart (undersøkelsesforordningen), er det naturlig å vurdere om et liknende samspill bør gjenspeiles i måten de to forordningene gjennomføres i norsk rett på.

Undersøkelsesforordningen ble vedtatt i 2010 og har trådt i kraft i EU-landene. Den erstattet da et eldre undersøkelsesdirektiv fra 1994. Den nye forordningen er ikke tatt inn i EØS-avtalen ennå som følge av forhandlinger om noen prinsipielle EØS-rettslige problemstillinger som ikke har relevans for de spørsmålene som behandles i dette notatet. Gjennomførings-forskriften for den nye undersøkelsesforordningen har vært på høring og er klar til å bli vedtatt.

Inntil det er mulig å gjøre dette, gjelder forskrift 22. januar 2002 nr. 61 om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart (undersøkelsesforskriften). Varslings- og rapporteringsforskriften og undersøkelsesforskriften er med andre ord de to regelverkene som utfyller bestemmelsene i luftfartsloven kapittel XII. Undersøkelsesforskriften er hjemlet i luftfartsloven § 12-1 siste ledd.

Hovedinnholdet i de norske reglene

Det finnes i dag bare regler om pliktig (obligatorisk) rapportering i luftfartsloven (§ 12-9) og den utfyllende varslings- og rapporteringsforskriften. Samferdselsdepartementet valgte ikke å foreslå regler om frivillig rapportering forut for lovvedtaket i 2005. Begrunnelsen var først og fremst at den pliktige rapporteringsordningen ble definert så vidt i de norske reglene at det praktisk talt ikke ble noe rom igjen for en frivillig rapporteringsordning. I tillegg ble det lagt vekt på at katalogen over beskyttelsesregler innebærer å gjøre unntak fra viktige retts-prinsipper (bevisregler, taushetsplikt, statlig saksanlegg, osv.) og at disse bør knyttes til en klart avgrenset pliktig rapporteringsordning

Beskyttelsen av rapportørene går lenger etter luftfartslovens kapittel XII enn de kravene som følger av rapporteringsdirektivet fra 2003. En noe forenklet liste over lovens beskyttelses-regler ser slik ut:

- a) Anonymisering av opplysninger som legges inn i den nasjonale databasen (§ 12-25).
- b) Taushetsplikt om opplysninger som er rapportert for ansatte i Statens havarikommisjonen for transport og Luftfartstilsynet – herunder strenge begrensinger om hvilke opplysninger som kan tas inn i de endelige havarirapportene (§§ 12-10 og 12-26).
- c) Unntatt dokumentoffentlighet for utkast til havarirapporter (§ 12-23).
- d) Forbud mot å bruke opplysninger som er rapportert eller gitt til Statens havarikommisjon for transport, under forklaring som bevis i en senere straffesak mot den som har gitt opplysningene (§ 12-24).
- e) Forbud mot at Luftfartstilsynet kaller tilbake sertifikater bortsett fra når vedkommende ikke tilfredsstiller medisinske krav eller for øvrig er klart uskikket (§ 12-28).

- f) Forbud mot sivile søksmål fra statens side som følge av uaktsomme handlinger eller unnlatelser basert utelukkende på opplysninger som er rapportert eller forklart til Statens havarikommisjon for transport – unntak når det foreligger grov uaktsomhet (§ 12-30).
- g) Forbud mot at en arbeidsgiver sanksjonerer en ansatt som en følge av at førstnevnte har rapportert til staten eller forklart seg for Statens havarikommisjon for transport. Unntak gjelder ved grov uaktsomhet, når helsemessige krav ikke oppfylles og når arbeidstakerens opptreden blir kjent på annen måte (§ 12-31).

Hele regelsettet innebærer bevisste avveininger av tungtveiende interesser som et stykke på veien er uforenlige. Tanken er at bare en bevisst politisk avveining på det øverste politiske nivået, det vil si av Stortinget i form av lov, kan gi regelverket den legitimiteten det trenger. Tanken er at det å forebygge fremtidig tap av liv og helse er viktigere enn andre hensyn som også er tungtveiende. Det etableres et klart skille mellom sivil- og strafferett. Det gjelder ett sett av regler for straffeprosessen, der man kan unnlate å forklare seg under henvisning til det menneskerettslige prinsippet om selvinkriminering. Overfor Statens havarikommisjon for transport og Luftfartstilsynet har man på den annen side absolutt forklarings- og rapporteringsplikt fordi man er beskyttet mot negative konsekvenser.

De norske reglene verner den eller de som rapporterer, ikke andre som eventuelt er omtalt i rapportene.

Det fremgår av listen ovenfor at de norske reglene i stor grad behandler beskyttelse knyttet til det at man gir opplysninger til Statens havarikommisjon for transport under såkalt forklaring, og det at man gir opplysninger til myndighetene i form av en rapport (del av rapporteringssystemet), samlet. Her skiller de norske reglene seg fra systematikken i EU-reglene, både de eldre direktivene og de nye forordningene. Begrunnelsen fra norsk side har vært at de samme hensyn langt på veg gjør seg gjeldende. I begge tilfeller har man plikt til å gi fra seg opplysninger som kan få negative konsekvenser for en selv eller andre (kolleger eller nærstående), og som man derfor vil kvie seg for å gi fra seg dersom det ikke finnes beskyttelsesregler.

Rapporteringsplikten er i utgangspunktet personlig, men som det fremgår av varslings- og rapporteringsforskriften (BSL A 1-3) §§ 5 og 6, kan rapportering via arbeidsgiver tre i stedet for den personlige rapporteringsplikten.

Obligatorisk rapportering av ulykker og hendelser er i dag regulert i rapporteringsforskriften BSL A 1-3, og hvor rapporteringsskjema NF-2007 er en del av forskriften. Luftfartstilsynet (LT) mottar i dag over 99 % av alle rapporter på elektronisk skjema NF-2007 via Altinn, Brønnøysundregistrene. Skjemaet deles med Statens havarikommisjon for transport, som automatisk får melding dersom det via Altinn er rapportert inn ulykker eller alvorlige hendelser. Forskrift BSL A 1-3 har en eksempelliste som angir hvilke typer hendelser som er rapporteringspliktige. Skjemaet NF-2007 (i Altinn) inneholder en god del dynamikk og obligatoriske felt som endres ut fra av hvilken rapporteringsgruppe man tilhører og hvilken type hendelse som skal rapporteres. Det er mulig for den enkelte organisasjon å sette opp en automatisk overføring av hendelser fra sitt eget fagsystem til skjemaet i Altinn. Hvem som helst kan sende inn en rapport via NF-2007, både i Altinn og på «papirformat», siden det ikke er lagt inn noen begrensning verken på hvilke saker eller hvem som kan rapportere.

Luftfartstilsynet har et eget mottakssystem der hver enkelt rapport blir vurdert før den oversendes til nasjonal database (ECCAIRS). En sak i nasjonal database kan bestå av flere rapporter fra ulike rapportører. Sakene fordeles så videre i et internt saksbehandlingsverktøy slik at de blir gjort tilgjengelige for den enkelte inspektør innenfor de ulike tilsynsområdene. Luftfartstilsynet bygger i tillegg statistikk og sikkerhetsindikatorer som er tilgjengelig på LTs internettside på de lagrede opplysningene. Ukentlig overføres saker fra den nasjonale databasen til den europeiske databasen.

Statens havarikommisjon for transport har full tilgang til opplysningene i den nasjonale databasen.

4. VURDERING AV ENKELTTEMAER SOM GJENNOMFØRINGEN AV RAPPORTERINGSFORORDNINGEN GJØR NØDVENDIG

4.1 Forklaring av utvelgelsen av temaer nedenfor

Formålet med fremstillingen nedenfor i pkt. 4 er ikke å gi en fullstendig vurdering av alle de enkelttemaene forordningen omfatter. Vi legger til grunn at leseren kjenner forordningens innhold slik det er gjengitt i punkt 2. Formålet er først og fremst

- å gå igjennom de problemstillingene som oppstår når den nye rapporteringsforordningens bestemmelser holdes opp mot gjeldende norsk rett (sammenligning), og
- å ta stilling til hvordan rapporteringsforordningen rent retts teknisk kan og bør innlemmes i det norske rettssystemet.

4.2 Forordningen er i utgangspunktet totalharmoniserende

Som hovedregel er rapporteringsforordningen totalharmoniserende. Det vil si at medlemsstatene ikke har rett eller plikt til å vedta strengere eller mildere regler enn det forordningen inneholder. Overgangen fra direktiv (2003) til forordning (2014) er i selv et viktig signal om at dette rettsområdet nå befinner seg på et utviklingstrinn der større grad av harmonisering er mulig og ønskelig.

Utgangspunktet om totalharmonisering gjelder også for de reglene som beskytter mot negative konsekvenser av å rapportere, men på dette området er det likevel gjort et viktig unntak i artikkel 16 nr. 8 som lyder: *”Medlemsstaterne kan vedtage eller bibeholde lovgivning, der sikrer et niveau for beskyttelse af indberettere eller for personer nævnt i indberetninger af begivenheder, som er højere end det niveau, der er fastsat i denne forordning.”* Se også den beslektede regelen i artikkel 16 nr. 7 siste avsnitt. Disse bestemmelsene er et resultat av at utviklingen av beskyttelsesreglene ikke er kommet like langt i alle medlemsstater. For å unngå at de landene som har kommet langt i sin rettsutvikling (slik som Norge), skal måtte senke seg ned på et nivå som utgjør et slags ”minste felles multiplum”, har man åpnet for bestemmelser som går lenger i den retningen regelverkets formål tilsier enn forordningen selv.

Når det gjelder de særlige EØS-rettslige problemstillingene som oppstår som følge av at noen bestemmelser i forordningen omtaler forholdet til nasjonal strafferett, viser vi til omtalen i punkt 4.12.

4.3 Hvem som har rapporteringsplikt

Listen over de som har personlig rapporteringsplikt etter forordningen er stort sett den samme som i rapporteringsdirektivet (sitert fra artikkel 4 nr. 6 i forordningen):

- a) *luftfartøjschefen eller, hvis luftfartøjschefen ikke er i stand til at indberette begivenheden, et hvilket som helst andet besætningsmedlem, der er den næste i kommandokæden for et luftfartøj, som er registreret i Unionen, eller et luftfartøj, som er registreret uden for Unionen, men som anvendes af en operatør, hvis operationer en medlemsstat fører tilsyn med, eller en operatør, der er etableret i Unionen;*
- b) *en person, der er ansat til under en medlemsstats eller agenturets tilsyn at konstruere, fremstille, overvåge vedvarende luftdygtighed, vedligeholde eller ændre et luftfartøj eller udstyr eller en del heraf;*
- c) *en person, som under en medlemsstats eller agenturets tilsyn underskriver et luftdygtighedseftersynsbevis eller en ibrugtagningstilladelse for et luftfartøj eller udstyr eller en del heraf;*
- d) *en person, som udfører opgaver, der kræver, at vedkommende er godkendt af en medlemsstat som medarbejder ved en udbyder af lufttrafiktjenester, som har fået overdraget ansvar i relation til luftfartsnavigationstjenester, eller som flyveinformationsmedarbejder;*
- e) *en person, der udfører en funktion i tilknytning til sikkerhedsstyringen af en lufthavn, som Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 (1) finder anvendelse på;*
- f) *en person, som udfører opgaver i forbindelse med montering, ændring, vedligeholdelse, reparation, eftersyn, kontrol under flyvning eller inspektion af luftfartsnavigationshjælpemidler, som en medlemsstat fører tilsyn med g) en person, som udfører en opgave i forbindelse med ground-handling af et luftfartøj, herunder brændstoppåfyldning, udarbejdelse af loadsheet, lastning, afisning og bugsering i en lufthavn, der er omfattet af forordning (EF) nr. 1008/2008.*

Virkeområdebestemmelsen i rapporteringsforordningen artikkel 3 nr. 2 unntar luftfartøy som er listet opp i annekset II til EASA-forordningen (forordning nr. 216/2008), fra rapporteringsforordningens virkeområde. Samtidig tillater den at medlemsstatene selv kan velge å anvende forordningen også på annekset II-fartøy.

Annekset II-fartøy er historiske fly, forsknings- og eksperimentelle fly, amatørbygde fly, tidligere militære fly, mikrolette fly, lette gyrofartøy, lette glidefly, visse replikaer, ubemannede luftfartøy på 150 kg eller lettere og ethvert annet luftfartøy på 70 kg eller lettere.

Departementet tar som utgangspunkt at den friheten forordningen gir medlemsstatene, bør benyttes til å opprette rapporteringsplikt for førere av alle annekts II-fartøyer som i dag har rapporteringsplikt.

Etter gjeldende regelverk har alle som utøver luftfart med annekts II-fartøy rapporteringsplikt, med unntak for førere av mikrolette fly og for førere av ubemannede luftfartøy (Remotely Piloted Aircraft Systems/RPAS).

Forskrift 8. desember 2006 nr. 1393 om varslings- og rapporteringsplikt ved luftfartsulykker og luftfartshendelser (rapporteringsforskriften) pålegger utøvere av luftfart med mikrolette fly plikt til å varsle politiet om alvorlige luftfartsulykker, men pålegger ingen rapporteringsplikt til luftfartsmyndighetene.

Det er i dag Norges luftsportsforbund som mottar rapporter om ulykker og hendelser fra mikroflygere. Forskrift om flyging med mikrolette fly fastsetter at flyging bare er tillatt innenfor rammene av en organisasjon som driver i samsvar med et sikkerhetssystem som organisasjonen har fått godkjent av Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet har godkjent Norges luftsportsforbunds sikkerhetssystem, som blant annet fastsetter krav om at mikroflygere som har blitt utsatt for en luftfartshendelse, skal rapportere dette til NLF. NLF bruker disse rapportene i flysikringsarbeidet de gjør i tilknytning til mikroflysegmentet.

I tillegg til ulykker og hendelser med mikrofly, som rapporteres til NLF, har Luftfartstilsynet behov for informasjon når flyging med mikrofly påvirker sikkerheten til øvrig sivil luftfart. Det vil si når det skjer lufttrafikkhendelser med mikrolette fly. Dette kan gjennomføres ved at mikroflygere i tillegg til å rapportere til NLF, pålegges å rapportere lufttrafikkhendelser direkte til Luftfartstilsynet. For at NLF skal få en oversikt samlet oversikt over ulykker og hendelser til bruk i deres flysikringsarbeid, kan kopi av rapporter om lufttrafikkhendelser sendes elektronisk til NLF via Luftfartstilsynets rapporteringssystem.

Det kan imidlertid være formålstjenlig at mikroflygere pålegges rapporteringsplikt etter rapporteringsforordningen fullt ut. Det vil si at de skal rapportere alle luftfartshendelser og -ulykker til Luftfartstilsynet i stedet for til NLF slik de gjør i dag. Dette er særlig begrunnet i Luftfartstilsynets behov for å ha en lettere tilgjengelig og samlet oversikt over ulykker og hendelser i mikroflysegmentet. Det er kanskje unødig komplisert for mikroflygere å forholde seg til at noen hendelser skal rapporteres til NLF og andre til Luftfartstilsynet hvis en todelt løsning som skissert over blir valgt. Dersom mikroflygere får en samlet rapporteringsplikt til Luftfartstilsynet, vil NLF fortsatt kunne få rapporter om ulykker og hendelser med mikrofly via rapporteringssystemet.

Departementet ber særskilt om innspill fra relevante høringsinstanser til hvordan rapporteringsplikten for mikroflygere bør være.

Rapporteringsforordningen gjelder fullt ut for RPAS over 150 kg, men forordningen åpner for at medlemsstatene kan velge om de ønsker å anvende forordningen for RPAS på 150 kg eller lettere.

Gjeldende rapporteringsforskrift gjelder ikke for RPAS, men Luftfartstilsynet mottar likevel rapporter om ulykker og hendelser med RPAS. I utkast til ny forskrift om luftfartøy uten fører om bord mv. (RPAS-forskriften) er det foreslått en særlig rapporteringsbestemmelse for å sikre at luftfartsmyndigheten får en oversikt over skader som har oppstått ved RPAS-flyginger. Det

er i RPAS-forskriften § 18 foreslått en plikt til å rapportere til Luftfartstilsynet «alle ulykker og luftfartshendelser hvor det har oppstått skade på personer eller eiendom på bakken eller i luften». Luftfartstilsynet har bare behov for rapporter om det som har betydning for flysikkerheten og rapporteringsplikten etter den foreslåtte bestemmelsen er derfor gitt et snevrere anvendelsesområde enn rapporteringsplikten etter rapporteringsforskriften. Bestemmelsen er ment å omfatte personskader og skader på materiell i tillegg til lufttrafikkhendelser med RPAS. Det er identifisert behov for å klargjøre at også lufttrafikkhendelser er omfattet av § 18, og ordlyden i bestemmelsen vil derfor bli noe endret for å ivareta dette. Rapporteringsbestemmelsen i § 18 er ment å gjelde inntil rapporteringsforordningen trer i kraft i Norge.

For å få en samlet oversikt over luftfartsrelaterte ulykker og hendelser med RPAS, ser departementet behov for å anvende rapporteringsforordningen på RPAS på 150 kg eller lettere. Likevel mener departementet at det er hensiktsmessig å videreføre en særskilt rapporteringsbestemmelse tilsvarende det som er foreslått i utkast til RPAS-forskrift om hvilke ulykker og hendelser vi ønsker rapporter om. En slik bestemmelse vil bli tatt inn i en ny eller ved endring av gjeldende rapporteringsforskrift. Forordningens krav for øvrig til blant annet hvem som skal rapportere, krav til rapporteringssystem mv. vil gjelde fullt ut for denne kategorien RPAS.

Departementet ber særskilt om innspill fra relevante høringsinstanser til hvordan rapporteringsplikten for RPAS på 150 kg eller mindre bør være.

4.4 Bør bruk av fartøy omfattet av vedlegg II til EASA-forordningen være omfattet av rapporteringsplikten?

Virkeområdebestemmelsen i rapporteringsforordningen artikkel 3 nr. 2 unntar luftfartøy som er listet opp i vedlegg II til EASA-forordningen (forordning nr. 216/2008) fra rapporteringsforordningens virkeområde. Samtidig tillater den at medlemsstatene selv velger å anvende forordningen også på vedlegg II-fartøy.

Vedlegg II-fartøy er historiske fly, forsknings- og eksperimentelle fly, amatørbygde fly, tidligere militærfly, mikrolette fly, lette gyrofartøy, lette glidefly, visse replikaer, ubemannede luftfartøy på inntil 150 kg og ethvert annet luftfartøy på inntil 70 kg.

Departementet tar som utgangspunkt at den friheten forordningen gir medlemsstatene bør benyttes til å opprette rapporteringsplikt for førere av alle vedlegg II-fartøyer som i dag har rapporteringsplikt.

Virkeområdebestemmelsen i gjeldende rapporteringsforskrift § 2 fastsetter rapporteringsplikt for utøver av sivil luftfart med norsk registrert sivilt luftfartøy. Det er lagt til grunn at rapporteringsplikten også gjelder de som utøver luftfart med vedlegg II-fartøy, med unntak av førere av mikrolette fly og ubemannede luftfartøy (Remotely Piloted Aircraft Systems/RPAS) på inntil 150 kg.

Utøvere av luftfart med mikrolette fly har varslingsplikt til politiet om et utvalg luftfartsulykker og luftfartshendelser, men ingen rapporteringsplikt til luftfartsmyndighetene etter gjeldende rapporteringsforskrift. Forskrift om flyging med mikrolette fly fastsetter at flyging med

mikrolette luftfartøy bare er tillatt innenfor rammene av en organisasjon som driver i samsvar med et sikkerhetssystem som organisasjonen har fått godkjent av Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet har godkjent Norges luftsportforbunds (NLF) sikkerhets-system, som blant annet fastsetter krav om at mikroflygere som har blitt utsatt for en hendelse skal rapportere dette til NLF som bruker disse rapportene i sitt flysikringsarbeid.

I utgangspunktet mener Luftfartstilsynet at det ikke er behov for å endre dagens rapporteringsordning for førere av mikrolette fly. Samtidig ser tilsynet at det kan være behov for informasjon når det finner sted luftromsinntrengning med mikrolette fly. Departementet ber særskilt om innspill fra høringsinstansene om Luftfartstilsynets foreløpige standpunkt.

Det er noe uklart om førere av ubemannede luftfartøy (Remotely Piloted Aircraft Systems/RPAS) kommer inn under dagens rapporteringsregelverk. Uansett mottar Luftfartstilsynet en del rapporter om ulykker og hendelser med RPAS. Flyging med RPAS har økt kraftig i omfang på kort tid. For å sikre at Luftfartstilsynet får oversikt over skader som har oppstått ved RPAS-flyginger, er det i utkast til ny forskrift om luftfartøy uten fører om bord mv. foreslått at alle ulykker og hendelser hvor det har oppstått skade på personer eller eiendom på bakken eller i luften, skal meldes til Luftfartstilsynet. Denne bestemmelsen er ment å gjelde inntil rapporteringsforordningen trer i kraft. På bakgrunn av den store veksten i bruk av RPAS, ser departementet behov for at også RPAS-piloter skal ha rapporteringsplikt etter rapporteringsforordningen.

Dette er også i tråd med den internasjonale utviklingen, og da særlig med tanke på de føringer EU og medlemsstatene gav i mars 2015 i Rigaerklæringen om RPAS (Riga Declaration on Remotely Piloted Aircraft (drones) "Framing the future of aviation"). En av føringene i erklæringen er at rapportering av hendelser med RPAS skal være en del av rapporterings-systemet for å forbedre flysikkerheten.

4.5 Frivillig rapportering

Det er som nevnt nytt at forordningen pålegger de enkelte organisasjonene, medlemsstatene og EASA å etablere frivillige rapporteringsordninger. Tanken er at den frivillige rapporteringen skal supplere den pliktige på en måte som bidrar til å forebygge flere ulykker. Personer som ikke har plikt til å rapportere, kan rapportere frivillig, og personer som har plikt til å rapportere, kan rapportere om andre forhold enn de har plikt til å rapportere om.

Som det fremgår av punkt 3, finnes det ikke regler om frivillig rapportering i gjeldende luftfartslov. Stortinget avsto fra å vedta slike regler i 2005, blant annet fordi det ble ansett som overflødig ved siden av den omfattende pliktige rapporteringsordningen. Målet med norsk politikk er uansett å sikre flest mulige sikkerhetsrelevante opplysninger med god kvalitet. Kravet om å ha systemer for frivillig rapportering er derfor helt i tråd med norsk politikk på området.

Luftfartstilsynet har allerede etablert et system for frivillig rapportering i form av en egen inngang på sin nettside. Det skjemaet som skal fylles ut på dette nettstedet, er vesentlig enklere enn det skjemaet som brukes ved pliktig rapportering. I tillegg praktiserer Luftfartstilsynet "Just

Culture”. Opplysninger som rapporteres frivillig, brukes derfor ikke som grunnlag for sanksjoner så langt dette kan sies å være i overensstemmelse med gjeldende rett.

På mange måter sidestiller rapporteringsforordningen obligatorisk og frivillig rapportering:

- De er i utgangspunktet underlagt de samme innholdskravene (jf. artikkel 7 nr. 1). Av ordlyden i vedlegg I til forordningen fremgår det likevel at dette ikke gjelder uten unntak.
- De skal risikoklassifiseres på samme måte (artikkel 7 nr. 2).
- De skal underlegges samme kvalitetskontroll (artikkel 7 nr. 3).
- De skal lagres i samme typer database (artikkel 7 nr. 4).
- De skal analyseres og eventuelt følges opp på samme måte (artikkel 13 nr. 2).

Det er viktig å fremheve at beskyttelsesreglene (se punkt 4.10) gjelder for både pliktig og frivillig rapportering.

Det er likevel unntak fra likebehandlingen av pliktig og frivillig rapporterte opplysninger. De opplysningene som er pliktig rapportert til en organisasjon, skal bringes videre til den ansvarlige myndigheten. Ikke alle opplysninger som er frivillig rapportert til en organisasjon, er pliktig å videreformidle til myndigheten. Det er bare hendelser som kan innebære aktuell eller potensiell fare for flysikkerheten, som skal rapporteres videre. Typisk i motsetning til forhold som er av mer intern betydning for forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker (kontrahent etc.).

Enhver luftfartshendelse som er underlagt obligatorisk rapportering, formidles til myndighetene (artikkel 4 nr. 3 og 4). En rapport som er frivillig rapportert til en organisasjon, skal bare videresendes til myndighetene dersom organisasjonen avdekker at den handler om en faktisk eller potensiell risiko for flysikkerheten (artikkel 5 nr. 6). Dette skal sikre at det er *luftfartshendelser* som formidles til myndighetene, og ikke enhver form for irregularitet som meldes til arbeidsgiver. Forordningen legger også til grunn at annen sikkerhetsrelatert informasjon («safety hazards» - se artikkel 5 nr. 1 (b)) skal kunne rapporteres inn til organisasjonen eller myndigheten. Dersom rapportøren sitter på informasjon som gjelder en aktuell eller potensiell fare for flysikkerheten, skal dette kunne rapporteres inn på lik linje som en luftfartshendelse.

På samme måte som for obligatorisk rapportering, skal også myndighetene etablere et system slik at det er mulig å sende en frivillig rapport direkte til myndighetene (jf. artikkel 5 nr. 2), i stedet for via organisasjonen (arbeidsgiveren).

Det at frivillig rapportering skal supplere obligatorisk rapportering innebærer i praksis at alle typer saker som ikke framgår av den lista EU-kommisjonen skal utarbeide i medhold av artikkel 4 nr. 5, også kan rapporteres.

Videre betyr dette at alle personer som arbeider i luftfarten, og som ikke er omfattet av obligatorisk rapportering etter artikkel 4 nr. 6, kan rapportere frivillig.

Endelig kan medlemsstaten, EASA og organisasjonene etablere en annen type frivillig innsamling og prosessering av opplysninger om hendelser. Denne ordningen er omtalt i artikkel 5 nr. 7. Dette systemet kan inkludere rapportering fra andre enheter enn de som er nevnt ovenfor, og kan involvere deltagelse fra flyindustrien og fagforeninger så vel som passasjerer og tilskuere. Luftfartstilsynet har allerede etablert en kanal for slik frivillig flysikkerhetsrapportering på sine hjemmesider.

Siden frivillig rapportering skal supplere den pliktige, er det ikke urimelig å tolke forordningen dit hen at den åpner for utforme rapporteringsskjemaene litt ulikt for de to tilfellene så lenge minstekravene tilfredsstilles. Men dermed skapes det også en fare for at personer som egentlig plikter å rapportere (presumptivt mer byrdefull), nøyer seg med å bruke et eventuelt forenklet og frivillige rapporteringsskjemaet. Motsatt kan det være at personer som ville ha rapportert frivillig, unnlater å gjøre det dersom det samme (byrdefulle) skjemaet brukes for disse som ved pliktig rapportering.

Kostnadene ved å etablere et frivillig rapporteringssystem omtales i punkt 7.

4.6 Lagring av og deling av data – anonymisering

Som allerede nevnt, plikter organisasjoner/arbeidsgivere som har personell med rapporteringsplikt, å etablere et system for mottak og lagring av rapporterte opplysninger (felles for obligatorisk og frivillig rapportering). For å sikre at potensielt kontroversielle opplysninger ikke spres til flere personer enn det som er strengt nødvendig for å forebygge ulykker, og for å ivareta de hensynene som ligger bak beskyttelsesreglene (se punkt 4.10), skal organisasjonene utpeke en eller flere bestemte personer som på en uavhengig måte skal ha som oppgave å motta, evaluere, prosessere, analysere og lagre opplysninger (artikkel 6 nr. 1). Det er foreløpig ikke helt klart hva som ligger i dette uavhengighetskravet. Det er rimelig å innfortolke et krav om forholdsmessighet mellom kostnader og formålsoppnåelse. Små organisasjoner kan gjøre det på en enklere måte, sette bort jobben til eksterne eller samarbeide med andre om oppgaven (artikkel 6 nr. 2).

Alle rapporter skal risikoklassifiseres før de videresendes til den kompetente myndigheten. Dette er en ny oppgave i forordningen. Noen norske organisasjoner har i dag systemer som videresender opplysninger som er rapportert i interne systemer automatisk til Luftfartstilsynet. Det må vurderes om plikten til å foreta risikoklassifisering krever endringer i disse systemene. Av EU-kommisjonens utkastet til retningslinjer ser det ut til at den enkelte organisasjonen står fritt til å bestemme hvilket sett av risikoklassifiseringskriterier de vil anvende. Myndigheten som mottar opplysningene, plikter imidlertid å benytte de felleseuropeiske kriteriene som vil bli fastsatt av EU-kommisjonen i medhold av artikkel 7 nr. 6.

Når den kompetente myndigheten mottar opplysningene (direkte fra rapportør eller fra organisasjon), skal den sørge for "at opplysningene ikke kan anvendes til andre formål end opretholdelse af sikkerhed, og der sikres passende fortrolighed af identiteten af indberetteren og af de personer, der er nævnt i indberetningen af begivenheden, med henblik på at fremme en åben rapporteringskultur". Luftfartstilsynet gjør dette i dag ved at opplysningene anonymiseres allerede i mottakssystemet sitt – før opplysningene brukes.

Den kompetente myndigheten lagrer opplysningene i en nasjonal database, som er et slags koblingspunkt av betydning i flere sammenhenger. En ”sak” i den nasjonale databasen kan bestå av opplysninger som skriver seg fra flere ulike rapporter (kilder).

Når en nasjonal undersøkelsesmyndighet (for Norges del Statens havarikommisjon for transport – SHT) er ferdig med undersøkelse av en ulykke eller en alvorlig hendelse, skal relevant informasjon fra den endelige rapporten legges inn i den nasjonale databasen (artikkel 6 nr. 7). Men her er det viktig å merke seg at de strenge reglene om taushetsplikt for opplysninger gitt til undersøkelsesmyndigheten (i undersøkelsesforordningen) under forklaring, setter klare grenser for hva som kan lagres. Luftfartstilsynet har i utgangspunktet bare tilgang til informasjonen i den endelige offisielle havarirapporten.

Opplysninger (”saker” – nye og endringer) i den nasjonale databasen skal overføres til en felleseuropeiske database (European Common Repository – ECR) som eksisterer allerede i dag, og som administrativt er underlagt EU-kommisjonen. Overføringen skal skje jevnlig og senest etter 30 dager. Luftfartstilsynet praktiserer i dag ukentlige automatiske oppdateringer.

Enkelt sagt skal europeiske luftfartsmyndigheter ha tilgang til opplysningene i ECR. Andre som arbeider med flysikkerhet (”interested parties” – som kan bidra til å forebygge fremtidige ulykker – disse er listet opp i vedlegg II til forordningen), kan også få tilgang til opplysninger i ECR. Henvendelser om tilgang må disse rette til den kompetente myndigheten i det landet der de er etablert. Den kompetente myndigheten må så vurdere om den er rett myndighet, om den som ber om tilgang har en legitim interesse, og hvilke opplysninger vedkommende har saklig grunn til å få tilgang til.

4.7 Kvaliteten på dataene

Erfaringene med det nåværende rapporteringsdirektivet er at kvaliteten på medlemslandenes rapporteringssystemer, og dermed på dataene i ECR som skriver seg fra de enkelte landene, varierer svært mye. Svakheterne kan bestå i at opplysninger mangler (ikke har blitt rapportert), er feilaktige eller innbyrdes motstridende (ulike rapportører har sagt ulike ting). Årsakene til svakheterne kan være at de rapporteringspliktige ikke rapportere korrekt, eller at den kompetente myndigheten ikke gjør det som er mulig for å kvalitetssikre og ajourføre databasen.

Mangelen på kvalitet gjør det vanskelig å utarbeide treffsikre analyser (av enkelt-problemstillinger eller på et statistisk-/aggregert nivå) på grunnlag av de opplysningene som finnes i ECR og i de nasjonale databasene. Et av hovedformålene med den nye forordningen har vært å styrke kvaliteten på dataene slik at innholdet i databasene skal gi et bedre grunnlag for forebyggende arbeid. Samtidig må dette skje på en måte som utgjør en fornuftig balansering av ressursbruk og nytte.

Ett av de nye virkemidlene i forordningen er risikoklassifisering av den hendelsen en rapportert opplysning gjelder. Formålet med risikoklassifiseringen er å skille mellom viktige og mindre viktige (relevante) opplysninger blant annet ved å legge grunnlag for en mer risikobasert bruk

av opplysningene i analysearbeid. Kommisjonen plikter å utarbeide en felles europeiske risikoklassifiseringsordning innen 15. mai 2017.

Videre plikter både organisasjoner, kompetente myndigheter og EASA å kontrollere at rapporterte opplysninger om en hendelse (en ”sak” i den nasjonale databasen) er konsistente. Er de ikke det, kan det være behov for å fjerne opplysninger eller føye til nye opplysninger – for eksempel etter å ha snakket med kilden for opplysningene. Dette er en av grunnene til at selve rapporteringen ikke kan/skal være anonym, bare de lagrede opplysningene.

Endelig skal kvaliteten på opplysningene i ECR sikres ved at de kodes riktig og ved at standardiserte formater benyttes. Slik skal overføringen av opplysninger fra de nasjonale databasene til ECR blir korrekt, og slik sikrer en at opplysninger som tilsynelatende handler om det samme faktisk også gjør det.

4.8 Analyse og oppfølging basert på innsamlede data

En av de alvorligste innvendingene mot det eksisterende rapporteringssystemet er at innsamlede opplysninger i for liten grad faktisk brukes som grunnlag for ulykkes-forebyggende arbeid. Mange vil hevde at det viktigste formålet med den nye forordningen er at den pålegger både luftfartsorganisasjoner og myndigheter å ta i bruk rapporterte opplysninger og vise hvordan det er gjort (særlig artikkel 13 og 14).

For så vidt gjelder flyselskaper og flysikringsvirksomheter innebærer dette at de skal utvikle systemer for å analysere hendelser som er rapportert i medhold av forordningen, med tanke på å identifisere sikkerhetsrisikoer som er forbundet med enkelthendelser eller grupper av hendelser.

Langt på vei kan man si at rapporteringsregleverket griper inn i, eller overlapper med, de kravene som stilles til sikkerhetssystemer (SMS) for disse typene organisasjoner (OPS-regler og ”Common Requirements”). Et stykke på vei kan man kanskje si at den delen av den enkelte organisasjonens SMS-system som innebærer å lære av rapporterte opplysninger, i stor grad (først og fremst) vil følge av de systemene rapporteringsforordningen pålegger. Tilsynsmyndigheten må selv bestemme hvor den i praksis vil samordne håndhevingen av de to systemene.

På grunnlag av analyser skal den enkelte organisasjonens fastsette nødvendige korrigerende eller andre preventive tiltak, og disse skal det melde fra til den kompetente myndigheten om. Den kompetente myndigheten plikter på sin side å påse at organisasjoner iverksetter tilstrekkelige tiltak til å avbøte svakheter som er identifisert gjennom analysearbeidet. Dersom myndigheten ikke mottar tilstrekkelige opplysninger, kan den be om flere opplysninger. Dersom myndigheten mener de tiltakene som er iverksatt er utilstrekkelige, skal den påse at nødvendige ekstratiltak iverksettes.

Fordi den kompetente myndigheten også vil motta rapporter direkte fra de rapporteringspliktige, skal også myndighetsorganene etablere systemer for å identifisere risikoer og nødvendige avbøtende tiltak på grunnlag av analyser av enkelthendelser eller grupper av

hendelser. I tillegg til den typen tiltak som må gjennomføres på organisasjonsnivå, vil slike analyser kunne innebære regelverkstiltak, endringer i måten regelvekt blir tolket og anvendt på eller behov for å endre gjeldende regler.

Endelig skal de kompetente myndighetene bruke sine analyser som grunnlag for å utarbeide nasjonale sikkerhetsprogrammer (State Safety Programs - SSPer).

Når det gjelder analyse- og oppfølgingsarbeid på det europeiske nivået, viser vi til teksten i artikkel 14.

4.9 Tilbakemelding som insentiv

I lengden er det vanskelig å opprettholde de rapporteringspliktiges vilje til å gi opplysninger - selv om de er rettslig forpliktet til det - dersom de ikke ser at bidraget deres ”gjør en forskjell”. Forordningen forsøker å bøte på dette ved at organisasjoner – så lang som mulig – skal gi tilbakemelding til ansatte eller andre som arbeider for organisasjonen om hvordan de opplysningene de har gitt om hendelser har ført til forebyggende eller andre korrigerende tiltak (artikkel 13 nr. 3).

4.10 Just Culture og beskyttelsesreglene

4.10.1 Introduksjon

Som det fremgår av punkt 3, er en viktig del av reglene om rapportering i luftfartslovens kapittel XII å beskytte rapportørene mot negative konsekvenser av å rapportere – eller mot frykten for negative konsekvenser av å rapportere. Det er en forutsetning for at systemet skal virke. Tanken er at en lovbestemt plikt til å rapportere ikke er tilstrekkelig til å sikre at alle opplysninger som er relevante for arbeidet med å forebygge ulykker blir rapportert dersom rapportørene frykter negative konsekvenser av å melde fra om det de vet.

Derfor har det vært en hovedambisjon for norske myndigheter under arbeidet med den nye rapporteringsforordningen at den skal inneholde mest mulig ambisiøse beskyttelsesregler, eller i alle fall at EU-reglene ikke skal være til hinder for at medlemsstatene kan innføre eller opprettholde mer ambisiøse beskyttelsesregler enn det som følger av forordningen.

Etter departementets syn er ønskene innfridd. Resultatet er at EU-reglene gir klart bedre beskyttelse enn det gjeldende direktivet, og at det på enkelte punkter også går lenger enn de norske reglene. På andre områder går de norske reglene fremdeles lengst, men disse kan altså videreføres.

4.10.2 Just Culture-prinsippet

I sin mest generelle form er Just Culture en kultur som forebygger ulykker ved å fremme åpenhet og læring om hvordan ulykker kan unngås. En viktig bestanddel i de fleste definisjoner av Just Culture er regler som beskytter personer som kan bidra til å belyse hvorfor en ulykke har inntrådt, eller hvordan mulige årsaker til fremtidige ulykker kan fjernes. I dette ligger det i alle fall to ting:

- Personer som i hverdagsspråklig forstand har begått ”feil”, skal ikke ”sanksjoneres” når de deler sin kunnskap som ledd i ulykkesforebyggende arbeid.
- Personer som har forslag til mulige kontroversielle eller ressurskrevende tiltak som fjerner mulige årsaker til fremtidige ulykker, uten at nåværende tilstanden har realisert seg i en ulykke, skal heller ikke ”sanksjoneres”.

Med sanksjoner menes enhver form for ubehag som kan få en person til å avstå fra å dele informasjon eller ta initiativ som kan bidra til å forebygger ulykker. Det gjelder et vidt spekter av reaksjoner:

- Formell straff (fengsel og bøter)
- Erstatningsansvar
- Inndragelse eller suspensjon av sertifikater som er nødvendige å ha for å utøve yrke
- Reaksjoner fra arbeidsgiver i videste forstand (oppsigelse, degradering, karrierehinder, uthenging)
- Brudd på taushetsbestemmelser fra offentlige tjenestemenn
- Uønsket (negativ) offentlighet i presse og på andre måter
- Kritikk fra pårørende

I det følgende vil vi bruke betegnelsen ”*beskyttelsesregler*” på regelverk som har som formål å verne mot slike konsekvenser. Samtidig må det understrekes at vernet ikke kan være absolutt, og at det må trekkes en grense mot opptreden som ikke er akseptabel. Se mer om dette i de enkelte punktene nedenfor.

Just Culture er en tenkemåte som vil være nyttig på en rekke samfunnsområder, ikke bare innenfor transportsektoren. Helsesektoren, petroleumssektoren og andre deler av energisektoren, telesektoren og banksektoren er eksempler på andre områder der denne måten å tenke på også har relevans. Dette er sektorer der konsekvensene av enkeltpersoner handlinger kan være omfattende, og der kulturelle trekk kan være avgjørende for om medarbeiderne velger å gå i forsvarsposisjon ved å tie eller å dele sine erfaringer med andre.

Just Culture skal anvendes både i den enkelte transportbedriften, hos nasjonale myndigheter og i det over-/internasjonale ulykkesforebyggende samarbeidet. I tillegg til å prege innholdet i *regelverket* (beskyttelsesreglene og ulike regler om sikkerhetsstyringssystemer) er det avgjørende at det preger *praksisen* i den enkelte bedriften. Det bør være noe både arbeidsgiver og arbeidstaker har et eierforhold til. Det skal være noe de i fellesskap diskuterer seg frem til forståelsen og betydningen av for sin virksomhet. Reell åpenhet og tillit fra de ansattes side krever at lederne i bedriftene viser i handling at de respekterer og forstår viktigheten av tankegangen.

På statsnivå handler Just Culture både om hvordan lovgiver veier de ulike interessene mot hverandre ved utformingen av lovgivingen og hvordan statlige myndigheter anvender de reglene som er gitt, og om de samme myndighetene følger egne Just Culture-policyer som supplerer lovgivningen.

Alle de beskyttelsesreglene som finnes i luftfartsloven kapittel XII, ble enstemmig vedtatt av Stortinget i 2005. Lovgiver har altså bevisst sluttet seg til at de opplysningene som gis til Statens havarikommisjon for transport, eller som rapporteres til Luftfartstilsynet som en del av det obligatoriske rapporteringssystemet, ikke skal brukes bevis i en senere straffesak mot den som har gitt opplysningene. Dette forhindrer ikke en egen parallell strafferettslig etterforskning hvor det gjelder andre spilleregler, men skottene mellom disse løpene skal være vanntette.

Departementets generelle inntrykk er at reglene har blitt respektert, selv om det har vært en viss tvil om rekkevidden av dem i noen konkrete saker som har vært opp for domstolene. Man skal være forsiktig med å overføre erfaringer fra andre land. Mye tyder på at kulturen i de skandinaviske landene er villig til å gå lenger i retning av å prioritere Just Culture-tankegang enn land i Sør-Europa og andre deler av verden.

Samtidig har vi vært forskånet for ulykker med tap av mange menneskeliv siden 2005. Lovgiver bør derfor være seg bevisst at det kan inntre ulykker som er så alvorlige at Just Culture-prinsippet vil bli satt under kraftig press, ikke minst som følge av den dynamikken som oppstår når etterlatte gir uttrykk for sin fortvilelse gjennom mediene. Reglene om bruk av opplysninger som er lagret i taleregistratorer, er et annet eksempel der domstolene vil kunne komme under kraftig press. Rettspraksis fra andre lands domstoler viser at slike opplysninger har vært akseptert som bevis i straffesaker.

I det følgende sammenlignes beskyttelsesreglene i forordningen med beskyttelsesreglene i luftfartsloven. Utgangspunktet er hele tiden at det gjeldende norske beskyttelsesnivået skal beholdes, og om mulig styrkes.

4.10.3 Sammenligning av beskyttelsesreglene i forordningen og i luftfartsloven

Utgangspunktet er hele tiden det som er sagt i punkt 4.2 om muligheten for at ha nasjonale tilleggsbestemmelser på dette området, til tross for at forordningens utgangspunkt er at den totalharmoniserer dette rettsområdet.

4.10.3.1 Anonymitet

På mange måter er det naturlig å oppfatte regler om anonymisering av opplysninger som legges inn i databaser, som et første ledd i beskyttelsessystemet. Samtidig må en skille mellom anonymisering og taushetsplikt. Det siste kommer vi tilbake til nedenfor.

Artikkel 16 nr. 2 og 3 pålegger medlemsstater å påse at opplysninger som lagres i den nasjonale databasen, ikke omfatter "personopplysninger", definert som navn og adresse for fysiske personer. Det er derfor helt i tråd med forordningen at Luftfartstilsynet fortsetter å praktisere full anonymisering av enkeltpersoners identitet når rapporterte opplysninger legges inn i den nasjonale databasen. Når opplysningene først er anonymisert, forblir de det selv om opplysningene senere sendes videre. En persons identitet skal derfor ikke spres til flere, selv om det er et mål at opplysningene skal tas i bruk av flere (være til nytte) på tvers av landegrenser. Det vernet som følger av luftfartsloven § 12-25 videreføres med andre ord med den nye forordningen.

I tillegg til det som i dag følger av norsk rett, pålegger artikkel 16 nr. 2 organisasjoner å sørge for at navn og adresse på fysiske personer bare gjøres tilgjengelige for ansatte i vedkommende organisasjon dersom det er absolutt nødvendig for å undersøke hendelser med tanke på å forbedre flysikkerheten. En slik regel finnes ikke i norsk rett i dag – først og fremst fordi de norske reglene er konsentrert om rapportering direkte til staten. Men det er selvsagt helt i tråd med norsk politikk når det interne analysearbeidet i den enkelte organisasjonen nå gjøres til en del av forordningen.

I hovedsak vil det fremkomme av de rapportene vi mottar, hvem som har rapportert hendelsen. Opplysningene om identiteten til rapportøren og personene som er nevnt i rapporten, er konfidensielle og underlagt beskyttelsesreglene i rapporteringsforordningen. De hendelsesrapporter vi mottar anonymt, det vil si der vi ikke er kjent med hvem som rapporterer, er også omfattet av de samme beskyttelsesreglene i forordningen. Eksisterende regler om taushetsplikt foreslås videreført, og vernet omfatter både konfidensiell og anonym rapportering. Det vil primært bli lagt opp til et rapporteringssystem med konfidensiell rapportering av hendelser, men de rapportene Luftfartstilsynet mottar anonymt, vil bli håndtert og beskyttet på samme måte som konfidensielle rapporter.

4.10.3.2 Taushetsplikt

Forordningens artikkel 15 nr. 1 krever at ”Medlemsstatene og organisationerne træffer i overensstemmelse med deres nationale lovgivning de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre de oplysninger om begivenheder, de modtager i medfør av [reglene om obligatorisk og frivillig rapportering m.v.] en passende fortrolighedsgrad”. I den engelske versjonen brukes uttrykket ”appropriate confidentiality”.

Opprettholdelsen av det vernet som følger av eksisterende norske regler, er mulig av to grunner: For det første følger det av forordningen selv at nasjonale regler skal respekteres. For det andre følger det (så å si fra den andre siden) av luftfartsloven §§ 12-19 sjette ledd og 12-25 at opplysninger kan gis videre til utenlandske og internasjonale myndigheter og organisasjoner dersom dette følger av internasjonale avtaler eller forpliktelser – typisk av EØS-avtalen.

Disse bestemmelsene innebærer i praksis at vi kan opprettholde våre eksisterende nasjonale taushetsregler på dette området, og praktisere den samme (streng) standarden for videreformidling av opplysninger til internasjonale og andre nasjonale myndigheter og organisasjoner som vi til nå har regelfestet internt i Norge. Disse reglene er bevisst gjort strengere enn forvaltningslovens generelle bestemmelser fordi formålet – vern av liv og helse – er spesielt tungtveiende. Se mer om dette i Ot.prp. nr. 50 s. 40 flg. og s. 86 flg. Når EØS-reglene først åpner for det, ser departementet ingen grunn til å svekke det vernet som følger av gjeldende norske regler.

Når det gjelder de lovtekniske løsningene, viser vi til selve lovutkastet på slutten av notatet.

4.10.3.3 Tillatt bruk av opplysningene

Artikkel 15 nr. 2 forbyr generelt at medlemsstatene og organisasjoner bruker rapporterte opplysninger til andre formålet enn det de er samlet inn for – det vil si annet enn å forebygge ulykker i tråd med forordningens hovedformål. I forlengelsen av dette heter det mer spesielt at opplysningene ikke skal brukes til å plassere skyld eller ansvar.

I luftfartslovens kapittel XII (§ 12-1 annet ledd) er det først og fremst i relasjon til undersøkelsesmyndigheten (Statens havarikommisjon for transport) at det presiseres at undersøkelsen ikke skal "ta stilling til sivilrettslig og strafferettslig skyld og ansvar". Dette er det samme prinsippet rapporteringsforordningen bygger på.

Gjeldende norske regler omfatter ikke den interne bruken av rapporterte opplysninger i organisasjonene. Når det gjelder Luftfartstilsynets bruk, har de norske reglene på sett og vist gått enda lenger ved at de direkte forbyr den kanskje mest praktiske "negative bruken" av rapporterte opplysninger, nemlig det å trekke tilbake sertifikater og illegge overtredelsesgebyr (med viktige forbehold – se punkt 4.10.3.5).

Departementet mener bestemmelsene om bruk av rapporterte opplysninger i artikkel 15 nr. 2 er helt i tråd med gjeldende norsk politikk, og en velkommen presisering av et viktig generelt prinsipp.

Artikkel 15 inneholder også en bestemmelse om utveksling av opplysninger mellom luftfartsmyndighetene og (typisk) politi og påtalemyndighet som er omtalt i punkt 4.13.

4.10.3.4 Vern av rapportørene mot straff og sivilprosessuell rettsforfølgning

Artikkel 16 nr. 6 *første ledd* lyder: "Med forbehold af gældende national strafferett afstår medlemstaterne fra at iværksette retsforfølgelse for uforsætlige og uagtsomme lovovertrædelser, som de kun får kendskab til, fordi de er indberettet i henhold til artikkel [reglene om obligatorisk og frivillig rapportering]." Bestemmelsen forbyr *både sivil- og straffeprosessuell* rettsforfølgelse, men det er bare på straffeområdet at bestemmelsen sier noe om forholdet til nasjonale regler. Se mer om det siste i punkt 4.12.

Artikkel 16 nr. 6 *annet ledd* sier at det vernet som følger av første ledd, ikke gjelder ved forsettlig regelbrudd, eller – litt enkelt sagt – der det har funnet sted en tydelig, alvorlig og grov tilsidesettelse av en åpenbar risiko. Medlemsstatene kan likevel bestemme at dette unntaket ikke skal gjelde i vedkommende land, med andre ord at beskyttelsen mot søksmål skal gjelde også der hvor det foreligger alvorlig skyld.

Norsk rett har ikke en bestemmelse om forbud mot å anlegge *straffesak* på bakgrunn av innrapporterte opplysninger, men bestemmelsen i luftfartsloven § 12-29, som forbyr å bruke rapporterte opplysninger som *bevis* i senere straffesaker mot den som har rapportert, innebærer langt på vei det samme (bevisforbud $\approx$ prosessforbud). Bestemmelsen er derfor i tråd med gjeldene norsk politikk.

Bestemmelsen i artikkel 16 nr. 6 andre ledd åpner for at vi opprettholder vårt nasjonale bevisforbud i tillegg til det prosessforbudet forordningen foreskriver. Departementet er tilbøyelig til å mene at det ikke er god regelteknikk å ha separate bestemmelser som innholdsmessig ligger så tett opp mot hverandre.

Høringsforslaget går ut på at det formuleres en ny regel som gjør det klart at opplysninger som er rapportert til luftfartsmyndigheten, ikke skal kunne brukes som grunnlag for at staten eller private parter *anlegger* straffesak eller sivil rettssak, eller som *bevis* i slike saker. Samme type forbud bør gjelde mot at private parter bruker slike opplysninger som grunnlag for rettssak eller som bevis i rettssak.

Som det fremgår av punkt 6.1, foreslår departementet en tilsvarende bestemmelse for opplysninger gitt under forklaring for undersøkelsesmyndigheten. Der forklares også sammenhengen med forbudet mot selvinkriminering og forarbeidene til den bevisforbudsregelen som finnes i loven i dag.

Regelen er både et bevisforbud og et prosessforbud, i den grad det er praktisk mulig å skille mellom disse. Bestemmelsen er ikke begrenset til saker som anlegges mot den som har rapportert opplysningen. Den gjelder også saker rettet mot personer som bare er omtalt i rapport.

Den delen av bestemmelsen som forbyr at staten anlegger sivil sak mot den som har rapportert opplysninger, utgjør en videreføring av luftfartsloven § 12-30. Denne bestemmelsen kan derfor oppheves som egen paragraf.

Høringsforslaget overlapper innholdsmessig med artikkel 16 nr. 6 og 16 nr. 10 i rapporteringsforordningen. Detaljene for øvrig fremgår av merknadene til den aktuelle paragrafen. Departementet mener det er ønskelig å benytte seg av muligheten forordningen gir til å la prosess- og bevisforbudet også omfatte forsettlige og grovt uaktsomme handlinger. For det første åpner den parallelle bestemmelsen om undersøkelse av ulykker og hendelser i § 12-8 for at opplysninger som er samlet inn som ledd i slike undersøkelser, gis videre dersom en domstol mener det kan forsvaret etter en konkret vurdering av den enkelte saken. Det er nettopp i slike saker at konsekvensene typisk har vært så alvorlige at de som har vært skadelidende, kan ha et legitimt behov for et unntak. For det andre vil politiet og påtalemyndigheten alltid ha mulighet til å gjennomføre parallell etterforskning i medhold av sine egne hjemler dersom de mener det er nødvendig. Poenget er at det bør være vanntette skott mellom disse to formene for statlig informasjonsinnhenting. Formålet med den som skjer i medhold av luftfartsloven kapittel XI, er kun å øke kunnskapen om hvorfor flyulykker inntreffer.

4.10.3.5 Disiplinærsaker og ”administrative saker” – tilbakekall av sertifikater

Artikkel 16 nr. 7 har et innhold som ikke er entydig når det anvendes på det norske rettssystemet. Bestemmelsen sier at opplysninger som skriver seg fra hendelsesrapporter, ikke skal brukes mot rapportøren selv eller personer som er nevnt i rapporter i ”disiplinærsaker” eller i ”administrative” saker. Departementet har hatt problemer med å få bestemt en sikker tolkning av artikkel 16 nr. 7 i dialog med EU-kommisjonen. Departementets bekymring er at

bestemmelsen er formulert for generelt til å utgjøre en tilstrekkelig klart unntak fra luftfartsmyndighetens alminnelige hjemler til å ilegge forvaltningsmessige sanksjoner.

Det er naturlig å tolke bestemmelsen innskrenkende, slik at den ikke er ment å overlappe med forbudet mot sanksjoner fra arbeidsgiver/oppdragsgiver i artikkel 16 nr. 9 (se punkt 4.10.3.6).

Departementet velger å oppfatte bestemmelsen først og fremst som et forbud av den karakter som nå finnes i luftfartsloven § 12-28, der Luftfartstilsynet enkelt sagt forbys å trekke tilbake tillatelser basert på rapporterte opplysninger eller opplysninger som er mottatt av Statens havarikommisjon for transport fra den som har gitt opplysningene. Vedkommende kan heller ikke ilegges overtredelsesgebyr i medhold av § 13a-5. Unntak gjelder når vedkommende ikke oppfyller fastsatte medisinske krav, eller av andre grunner er klart uskikket til å inneha sertifikatet.

Fordi medlemsstatene uansett har rett til å opprettholde bestemmelser som gir bedre beskyttelse for rapportørene enn forordningen (artikkel 16 nr. 8 og artikkel 16 nr. 7 annet ledd), er det ikke nødvendig å bestemme den nøyaktige forståelsen av bestemmelsen. På den annen side er det ønskelig å unngå overlappende anvendelsesområde mellom forordningen og en eventuell supplerende nasjonal beskyttelsesbestemmelse.

For å skape tillit hos dem beskyttelsen retter seg mot, og for å være sikker på at hjemmelen for beskyttelsen er tilstrekkelig klar, velger departementet å foreslå en uttrykkelig lov-bestemmelse som supplerer artikkel 16 nr. 7. Målsetninger er at denne skal videreføre rettstilstanden fra gjeldende § 12-28. Dersom det skulle vise seg at beskyttelsen av de som gir opplysninger, går lenger etter forordningen enn etter den foreslåtte bestemmelsen, så er det i tråd med norsk politikk, og uansett ikke noe det er tillatt å regulere seg bort fra. Vi forutsetter da at det ikke dreier seg om strafferettslige virkninger.

Vi viser til merknadene til lovutkastet for en mer detaljert gjennomgang av forholdet mellom artikkel 16 nr. 7 og den foreslåtte norske lovbestemmelsen.

4.10.3.6 Forbudet mot sanksjoner fra "arbeidsgiver"

Artikkel 16 nr. 9 lyder: "Med undtagelse af de tilfælde, der er nevnt i stk. 10 [dvs. unntakene for forsettlig og grovt uaktsomme forsømmelser], må ansatte og kontraktansatte medarbejdere, som indberetter eller er nevnt i indsamlede indberetninger af begivenheder i medfør af artikkel 4 og 5, ikke udsættes for nogen form for sanktioner fra arbejdsgiverens side eller fra den organisation, for hvilken tjenesten ydes, på grundlag af oplysninger fra indberetteren."

Denne bestemmelsen tilsvare § 12-31 i luftfartsloven, inkludert unntaket for forsettlige og uaktsomme tilfeller. Den norske loven bruker uttrykket arbeidstakere, som også omfatter personer som er leid inn, eller på annen måte arbeider for en organisasjon. Den norske bestemmelser rommer noen tillegg som er mer å forstås som presiseringer av *hva en sanksjon er* enn som et unntak. Den ene presiseringen gjør det klart at det ikke er en sanksjon å reagere på opplysninger som innebærer at en person ikke tilfredsstiller helsemessige krav. Det er heller ikke en sanksjon å iversette tiltak som har til formål å forbedre arbeidstakerens kvalifikasjoner.

Departementet legger til grunn at de samme unntakene kan innfortolkes i forordningens beskyttelsesbestemmelser uten at dette sies uttrykkelig i den nye versjonen av luftfartsloven kapittel XII.

Forordningen utvider kretsen av de beskyttede personene ved at den også omfatter personer som er *nevnt i rapporterte opplysninger* (som altså selv ikke er rapportør). Dette er en viktig utvidelse som det var tvil om man skulle ta med under lovarbeidene frem mot loven i 2005. Det rette må være å si at utvidelsen er i tråd med hovedtrekkene i den norske politikken, som går ut på å fjerne flest mulige hinder for rapportering, og at den utgjør en positiv utvidelse i riktig retning.

4.10.3.7 Fastsetting av "just culture"-prinsipper i den enkelte bedrift

I tillegg til de egentlige beskyttelsesreglene inneholder forordningen noen bestemmelser som er nært beslektet, og som har med gjennomføringen av "just culture"-prinsippet å gjøre. En av disse er artikkel 16 nr. 11 (se også punkt 4.11) som pålegger alle organisasjoner som er omfattet av rapporteringssystemet, å vedta interne regler som beskriver hvordan "just culture"-prinsippene skal gjennomføres i virksomheten. Særlig viktig er selvsagt forbudet mot sanksjoner fra "arbeidsgiver".

4.11 Organ med ansvar for å kontrollere at beskyttelsesreglene etterleves

Artikkel 16 nr. 12 pålegger medlemsstatene å utpeke et organ ("body") med nasjonalt ansvar for å gjennomføre bestemmelsene som

- forbyr rettsforfølging (artikkel 16 nr. 6)
- forbyr sanksjoner fra arbeidsgiver (artikkel 16 nr. 9), og
- pålegger organisasjonene å vedta interne "just culture"-prinsipper (artikkel 16 nr. 11).

Ansatte og innleide personer skal nemlig ha mulighet til å rapportere til det utpekte organet om påståtte brudd på beskyttelsesreglene i artikkel 16. Det er også uttrykkelig sagt (nokså selvfølgelig ut fra sammenhengen) at de som rapporterer, ikke skal sanksjoneres for dette.

Endelig heter det at det utpekte organet skal gi råd til nasjonale myndigheter i vedkommende stat om bruken av sanksjonsbestemmelsen i forordningens artikkel 21 (som omhandler manglende etterlevelse av forordningen generelt). Vi kommer tilbake til gjennomføringen av denne bestemmelsen i punkt 4.14.

Luftfartstilsynet har hatt uformell kontakt med våre naboland om måten denne bestemmelsen skal gjennomføres på. Disse oppfatter også bestemmelsen som uklar. Det er grunn til å tro at den vil ha størst betydning for forholdet mellom "arbeidsgivere" og "ansatte", og slik sett vil oppgaven kunne legges til Luftfartstilsynet. Spørsmålet er om det er tenkelig at Luftfartstilsynet selv begår brudd på beskyttelsesreglene.

Den norske forvaltningen er organisert slik at Luftfartstilsynet ikke har noen formell straffeprosessuell myndighet. Dernest kan Luftfartstilsynet selvsagt ikke begå brudd på bestemmelsen om sanksjoner fra "arbeidsgiver". Indirekte kan Luftfartstilsynet utsettes for kritikk for at det ikke gjør tilstrekkelig for å påse at en organisasjon fastsetter interne "just

culture"-prinsipper, men fordi denne tilsynsoppgaven neppe skiller seg vesentlig fra andre tilsyns-oppgaver Luftfartstilsynet har, virker en slik vinkling nokså søkt.

Det ligger en tvetydighet i at artikkel 16 nr. 12, i tillegg til å liste opp de tre beskyttelses-reglene som nettopp er gjennomgått, også viser til at "ansatte" skal kunne rapportere om brudd på "bestemmelsene i denne artikkel" – helt generelt. Tatt på ordet omfatter denne formuleringen også det litt kryptiske forbudet i artikkel 16 nr. 7 knyttet til disiplinærsaker og administrative prosedyrer .

Alt i alt mener departementet det er mye som tyder på at det er forenlige med formålet bak artikkel 16 at Luftfartstilsynet utpekes.

4.12 De særlige EØS-rettslige problemstillingene knyttet til de straffeprosessuelle bestemmelsene i artikkel 16

Det nye traktatsgrunnlaget for EU etter Lisboa-traktaten innebærer at den opprinnelige "søylestrukturen" for unionen er fjernet. Stadig oftere blir det vedtatt bestemmelser i forordninger av strafferettslig eller straffeprosessuell karakter – selv om forordningen for øvrig handler om det indre markedets virkemåte, og slik sett omfattes av EØS-avtalen. Dermed øker behovet for å ta stilling til hvilke bestemmelser som ikke er "EØS-relevante", og som ikke skal gjøres til en del av EØS-avtalen, når forordninger tas inn i EØS-avtalen.

Departementet har vurdert om den straffeprosessuelle bestemmelsen i artikkel 16 nr. 6 (se punkt 4.10.3.4) er av en slik karakter at den ikke er EØS-relevant/ikke skal tas inn i EØS-avtalen. Bestemmelsen hadde vært krevende dersom det hadde inneholdt et absolutt forbud mot straffeprosessuell forfølgning, men det gjør det ikke. Den innledes slik: "Med forbehold af gældende national strafferet...". På engelsk: "Without prejudice to applicable national criminal law...". Forordningen sier med andre ord at den ikke står i veien for nasjonale regler som sier noe annet. Dette forbeholdet gjør at bestemmelsen også har karakter av en slags *virkeområdebestemmelse* – *en bestemmelse som gjør det klart at den viker for nasjonal rett*. Uten å ta stilling til om bestemmelsen ville ha vært EØS-relevant eller ikke dersom den *ikke* hadde sagt at den viker for nasjonal rett, mener departementet at bestemmelsen kan beholdes som den er, når den tas inn i EØS-avtalen, og at den friheten bestemmelsen gir medlemsstatene, brukes på den måten som er antydnet i punkt 4.10.3.4.

4.13 Om samarbeidet mellom påtalemyndighet, politi og sivile myndigheter

Artikkel 15 nr. 4 er ikke en typisk "beskyttelsesbestemmelse", men den krever at den kompetente myndigheten og landets "retsplejemyndigheder" samarbeider med hverandre på grunnlag av administrative forhåndsavtaler. Disse avtalene skal balansere behovet for god rettspleie mot behovet for tilgang til sikkerhetsopplysninger (altså den typen opplysninger rapporteringsforordningen omhandler). Bestemmelsen speiler på mange måter en liknende bestemmelse i forordning (EU) nr. 996/2010 ("undersøkelsesforordningen") artikkel 12 nr. 3 som krever at det inngås liknende forhåndsavtaler mellom undersøkelsesmyndigheten og (bl.a.) "rettslige myndigheter".

For så vidt gjelder forholdet mellom Statens havarikommisjon og påtalemyndigheten finnes det retningslinjer i rundskriv R 1926/88 fra Riksadvokaten til statsadvokatene og politimestrene. Innholdet i dette har vært diskutert mellom Riksadvokaten og luftfarts-myndighetene. Ordlyden i rundskrivet har ikke vært oppdatert på lenge og bærer preg av at det ikke fanger opp de omorganiseringene som er gjort i luftfartsforvaltningen de senere årene. De nokså strenge reglene om taushetsplikt, bevisbruk og forbud mot sanksjoner som fremgår av luftfartslovens kapittel XII, innebærer langt på vei at de opplysningene som tilflyter de sivile luftfartsorganene, ikke skal/kan bringes videre til politi og påtale-myndigheter. Dette gjelder i større grad i Norge enn i flere andre land i Europa (typisk søreuropeiske) der man ikke har vært villig til å gå like langt i å gjenspeile just culture-tankegangen/den ”ikke-straffene” tankegangen i lovgivningen. I sin tur innebærer dette at behovet for å avtalebestemme samarbeidet er mindre i Norge enn i disse landene. Behandlingen av opplysningene er et stykke på vei avklart i lov.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at den praktiske gjennomføringen av forordningens bestemmelser blir avklart fortløpende og uavhengig av dette lovarbeidet. Det handler mer om praktiseringen av forordningens krav enn måten de norske gjennomføringsreglene utformes på.

4.14 Sanksjoner for brudd på forordningen

4.14.1 Generelt

Forordningens artikkel 21 sier at medlemsstatene skal fastsette sanksjoner for brudd på forordningen, og – på samme måte som for andre forordninger – skal disse være effektive, forholdsmessige og ha avskrekkende virkning. Bestemmelsen gir medlemsstatene en nokså vid skjønnsmargin.

Det første som slår en, er at de påbudene og forbuden som følger av forordningen, er innbyrdes svært forskjellige, og at de retter seg mot et bredt spekter av ulike pliktsubjekter, fra enkeltpersoner, via luftfartsorganisasjon (”organisasjoner”) til medlemsstater. Departementet mener derfor at det er mer formålstjenlig å forsøke å identifisere praktisk viktige overtredelser, og de overtredelsene som antas å ha størst skadevirkning for realiseringen av formålet med forordningen, enn å lage generelle sanksjonsbestemmelser.

Innledningsvis er det verd å presisere at den ikke-sanksjonerende tilnærmingen i ”just culture”-ideologien ikke tilsier at sanksjoner i alle tilfeller er uønskede. Det er viktig å skille mellom bestemmelser som skal sikre arbeidsgivere og myndigheter tilgang til opplysninger som råmateriale for sitt ulykkesforebyggende arbeid, og bestemmelser som gjelder plikten til å bruke de mottatte opplysningene på en effektiv måte, plikten til å etablere systemer, plikten til å la være å sanksjonere og forbudet mot å bruke innsamlede opplysninger til andre formål enn de er samlet inn for.

Da luftfartsloven fikk et nytt kapittel XII i 2005, ble det ikke foretatte en systematisk vurdering av om straffebestemmelsene i luftfartsloven kapittel XIV også burde endres for å bygge opp under de førstnevnte endringene. Det bør derfor ikke legges for stor vekt på det innholdet straffebestemmelsene har i dag.

Da luftfartsloven fikk nye bestemmelser om overtredelsesgebyr i 2012 – se § 13a-5 – ble det bestemt at brudd på noen av reglene i kapittel XII, skal kunne sanksjoneres med

overtredelsesgebyr. Det er derfor naturlig å vurdere om brudd på noen av forordningens bestemmelser også bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Bestemmelsene om analyse basert på rapporterte opplysninger i den enkelte organisasjonen (artikkel 13 nr. 1 flg.) overlapper et stykke på vei med krav til sikkerhetsstyringssystemer som følger av andre regelverk om sertifisering av de ulike typene virksomhet som er omfattet av rapporteringsreglene. Et typisk eksempel er de kravene som er knyttet til det å ha AOC for et flyselskap. Det betyr samtidig at man et stykke på vei kan velge om håndhevingen av reglene bør knyttes til tillatelser gitt i medhold av andre regelverk (pålegg om retting, tvangsmulkt, helt eller delvis tilbakekall), eller om håndhevelsen av disse reglene i forordningen bør ha et eget sanksjonsapparat som følger av gjennomføringsreglene for forordningen.

4.14.2 Forslag

Departementet har begrenset tro på at trusselen om straff er et egnet middel til å få enkeltpersoner med rapporteringsplikt (se punkt 3) til å overholde denne plikten. Det viktigste er beskyttelsesreglene som er beskrevet i punkt 4.10, holdningsskapende virksomhet og fortløpende tilbakemeldinger til rapportørene om hvordan de opplysningene de rapporterer, faktisk blir brukt til å forebygge ulykker.

Luftfartsloven § 14-27 inneholder likevel en generelt formulert hjemmel for å ilegge den straff, som "unnlater å gi melding som er påbudt i denne lov". Av forarbeidene fremgår det at denne formuleringen også er ment å omfatte forpliktelser som følger av forskrifter gitt i medhold av loven. Noen vil kanskje hevde at ordet "melding" trekker i retning av den typen opplysningsplikt som i luftfartsloven §§ 12-4 og 12-5 er kalt "varsling". Det er riktig at ordet "melding" ble benyttet om det som i dag kalles varsel, men forarbeidene eksemplifiserer virkeområdet for det som i dag er § 14-27, også ved å vise til andre bestemmelser i loven som pålegger "meldeplikt".

Selv om departementet har begrenset tro på effekten av å straffesanksjonere brudd på rapporteringsplikten, foreslår det å videreføre gjeldene § 14-27 som en generell bestemmelse som også omfatter de varslings- og rapporteringsforpliktelsene som følger av luftfartslovens kapittel XII. Det er derfor naturlig at ordbruken i paragrafen oppdateres.

Mye tyder på at "arbeidsgivers" rolle er blant de viktigste for at forordningen skal virke slik den er forutsatt å gjøre. Arbeidsgivers plikt til å etablere et internt rapporteringssystem, og å fastsette interne prinsipper for "just culture", er forpliktelser som kan håndheves på en effektiv måte ved hjelp av pålegg og eventuell trussel om illeggelse av tvangsmulkt dersom de ikke etterleves. De viktigste her er at systemene kommer på plass med virkning fremover i tid.

Når det gjelder arbeidsgivers plikt til å avstå fra å sanksjonere personer som har rapportert om forhold i vedkommende organisasjon, er bildet et annet. Her dreier det seg typisk om arbeidsgivers respons i et enkelttilfelle som allerede er fortid når behovet for håndhevelse/sanksjoner skal vurderes. Dersom skaden består i at en arbeidstaker eller innleid person urettmessig har blitt utsatt for sanksjoner fra "arbeidsgiver" for å ha rapportert, så er ikke dette noe som kan rettes opp ved hjelp av et pålegg fra Luftfartstilsynet, som bare virker fremover i tid. Skaden er allerede et faktum. I tillegg kommer mulig skade på "just culture"-klimaet i virksomheten.

Departementet mener derfor at de nye lovreglene bør hjemle sanksjoner for brudd på "arbeidsgivers" plikter etter forordningens artikkel 16 nr. 9 (se punkt 4.10.3.6). I valget mellom

straff og overtredelsesgebyr antas det at det sistnevnte er mest treffsikkert. Myndigheten til å illegge overtredelsesgebyr vi bli lagt til Luftfartstilsynet, og tilsynet må antas å være bedre kjent med de hensyn som har begrunnet den beskyttelsesregelen som forutsetningsvis er brutt. Det tilsier at tilsynet vil ha bedre faglige forutsetninger for å vurdere om en sanksjon bør illegges enn politi/påtalemyndighet, og hva som eventuelt er en passende størrelse på sanksjonen.

Det foreslås derfor at brudd på forordningens artikkel 16 nr. 9 føyes til listen over de forholdene det kan illegges overtredelsesgebyr for i luftfartsloven § 13a-5.

Brudd på reglene om taushetsplikt er allerede straffesanksjonert i straffeloven (1902) § 121, og denne bestemmelsen anses som egnet også til å sanksjonere brudd på den utvidede taushetsplikten som er foreslått opprettholdt i luftfartsloven (se punkt 4.10.3.2).

En lang rekke av de øvrige pliktbestemmelsene i forordningen retter seg til den kompetente myndigheten. Dersom disse bestemmelsene ikke overholdes, vil det kunne foreligge tjenesteforsømmelse eller brudd på de nettopp nevnte bestemmelsene om taushetsplikt. Departementet har vanskelig for å se at det er behov for ytterligere sanksjonsregler knyttet til de pliktene den kompetente myndigheten – det vil si Luftfartstilsynet – vil være underlagt. Det er viktigere at departementet i sin etatsstyring påser at Luftfartstilsynet opprettholder de "just culture"-rutinene tilsynet allerede har etablert.

Departementets forslag i punkt 4.11 innebærer at Luftfartstilsynet vil inneha rollen som håndhever av de forvaltningsrettslige forpliktelsene som følger av forslaget, slik artikkel 21 krever, og inneha den gjennomføringsrollen som er beskrevet i artikkel 16 nr. 12.

Høringsinstansens oppfordres til å uttale seg om hvilke sanksjoner som er hensiktsmessige.

5. LOVTEKNISKE UTFORDRINGER

Rapporteringsforordningen må – som alle andre forordninger – gjennomføres "som den er", uten at det redigeres i den. Samtidig viser gjennomgangen ovenfor tydelig at flere av bestemmelsene i forordningen omhandler problemstillinger som etter norsk regeltradisjon reguleres på lovs nivå: Taushetsplikt, bevisregler, forbud mot å reagere på bestemte måter mot brudd på regelfestede forpliktelser, etc.

Departementet kan ikke se annet enn at kombinasjonen av disse to "prinsippene" gjør at rapporteringsforordningen som sådan må gjøres til lov ved inkorporasjon. I praksis vil dette måtte gjøres ved en lovbestemmelse i en revidert versjon av luftfartsloven kapittel XII som slår fast at forordningen, med EØS-tilpasninger, "gjelder som lov". Dette er en lovteknikk som er kjent blant annet fra luftfartsloven § 10-17a.

Departementet mener denne løsningen pedagogisk sett er en forverring av leservennligheten, men kan ikke se noen annen løsning som tilfredsstiller formelle krav. Det uønskede ved løsningen forsterkes av at (særlig) beskyttelsesreglene retter seg direkte til den enkelte rapportøren, og har som formål å "berolige" vedkommende om at det å rapportere ikke vil bli møtt med sanksjoner eller andre former for ubehag. Den løsningen som trolig må velges, innebærer at lovstoffet i større grad "brytes opp", ved at leseren vil måtte gå fra inkorporasjonsbestemmelsen til selve forordningsteksten som i praksis trolig vil bli publisert som et

vedlegg til lovteksten (slik forordning (EF) nr. 2027/97 er det i dag). I tillegg vil det kunne være nødvendig å gå tilbake til den ordinære lovteksten for å se om den inneholder bestemmelser som supplerer forordningen (for eksempel om taushetsplikt).

Problemene skal ikke overdrives. For det første bør en ikke ha urealistiske oppfatninger om de berørtes interesse for lovteksten. For det andre er det mulig å bøte på svakhetene ved hjelp av uformelt veiledningsmateriale utarbeidet av staten eller som en del av det interne ”just culture”-arbeidet i den enkelte bedrift.

Som nevnt i punkt 3, er en ny forordning om undersøkelse av flyulykker og alvorlige hendelser (forordning (EU) nr. 996/2010) nylig gjennomført i norsk rett som forskrift. Det er med andre ord departementets oppfatning at det rettslig sett er tilstrekkelig at undersøkelses-forordningen gjennomføres som forskrift. En del tilsier likevel at det vil være bedre regelteknikk at undersøkelsesforordningen også gjennomføres som lov – ved inkorporasjon.

Det henger blant annet sammen med at noe av begrepsbruken i rapporteringsforordningen er definert i undersøkelsesforordningen. Dette gjelder blant annet de praktisk viktige definisjonene av luftfartsulykker og luftfartshendelser. For det andre viser flere av bestemmelsene i rapporteringsforordningen til bestemmelser i undersøkelsesforordningen. For eksempel viser bestemmelsen om fortrolighet i rapporteringsforordningen artikkel 15 nr. 2 til bestemmelser om ”beskyttelse af følsomme oplysninger” i undersøkelsesforordningen som i sin tur samspiller med forslaget til ny lovbestemmelse om taushetsplikt for undersøkelses-myndigheten.

Departementet foreslår derfor at også undersøkelsesforordningen gjøres til lov.

Inkorporasjonsteknikken gjør det krevende å få ”forordningsdelen” og ”paragrafdelene” av lovteksten til å fremstå som en helhet. Utgangspunktet er at virkeområdet for luftfartsloven kapittel XII bør være det samme som i dag. I praksis innebærer det at de delene av lovteksten som omhandler de problemstillingene som også er omhandlet i forordningene, får preg av ”suppleringsbestemmelser” – i den grad det er tillatt (typisk beskyttelses- og taushetsbestemmelsene). Det gjør at den ordinære lovteksten blir ufullstendig, og gjør det krevende å vite om man bør begynne å lese i forordningsteksten eller i de ”vanlige” lovbestemmelsene.

Det vil fremdeles være behov for utfyllende forskriftsbestemmelser om undersøkelse av ulykker og hendelser, og om rapportering. Særlig behovet for regler om rapportering vil bli kraftig redusert som følge av at rapporteringsforordningen langt på vei harmoniserer hva de enkelte persongruppene skal rapportere. Dette er som kjent den problemstillingen som opptar mest plass i gjeldende varslings- og rapporteringsforskrift.

6. BEHOV FOR ENDRINGER I LUFTFARTSLOVEN KAPITTEL XII OG XIV SOM IKKE DIREKTE GJELDER GJENNOMFØRINGEN AV RAPPORTERINGSFORORDNINGEN

6.1 Konsekvenser av at undersøkelsesforordningen erstatter reglene om undersøkelse i kapittel XII

I punkt 5 har departementet forklart hvorfor det mener at undersøkelsesforordningen også bør gjøres til lov. Luftfartsloven har i dag flere beskyttelsesbestemmelser som ikke er omtalt ovenfor i punkt 4.

- a) Underkapittel E som gjelder rapportering og innsamling av opplysninger. Her står bestemmelsene om rettighetene til opplysninger som er lagret i ulike taleregistratorer.
- b) Underkapittel F som gjelder selve undersøkelsen av ulykker og hendelser. Her finnes bestemmelsene om taushetsplikt, unntatt offentlighet for utkast til undersøkelsesrapport og forbud mot bruk av opplysninger som bevis i straffesak.
- c) Underkapittel H inneholder noen felles beskyttelsesbestemmelser som ikke har vært naturlig å plassere i de foregående underkapitlene. Det gjelder forbudet mot at staten går til sivilt søksmål basert på rapporterte opplysninger, og forbudet mot at "arbeidsgivere" sanksjonerer den som forklarer seg for undersøkelsesmyndigheten eller som rapporterer opplysninger til luftfartsmyndigheten.

6.1.1 Opplysninger lagret i taleregistrator mv.

Undersøkelsesforordningen artikkel 14 nr. 1 bokstav (g) inneholder regler som speiler bestemmelsene om bruk av opplysninger i taleregistrator i luftfartsloven § 12-10. Det er derfor ikke nødvendig å videreføre en supplerende lovbestemmelse om dette i loven.

6.1.2 Taushetsplikt for opplysninger gitt til undersøkelsesmyndigheten

Det er behov for å klargjøre det litt kompliserte taushetsrettslige samspillet mellom forvaltningslovens bestemmelser, som fremdeles bør ligge i bunnen, andre norske taushetsbestemmelser som er strengere enn taushetsloven, og de taushetsforpliktelsene som følger av undersøkelsesforordningen artikkel 14.

Undersøkelsesforordningen har i artikkel 14 nr. 1 bokstav (f) en bestemmelse som taushetsbelegger utkast til ulike former for midlertidige undersøkelsesrapporter og endelige undersøkelsesrapporter. Det følger av dette, og det som er sagt i foregående avsnitt, at slike rapportutkast i sin helhet også er unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven § 13 første ledd. Disse klare taushetsbestemmelsen gjør etter departementets syn at den særskilte bestemmelsen i luftfartsloven § 12-23, om at utkast til rapporter er unntatt offentlighet, ikke er nødvendig å videreføre selv om rettstilstanden skal videreføres.

6.1.3 Bruk av opplysninger gitt til undersøkelsesmyndigheten i straffesak eller sivil rettssak

Departementet mener det er nødvendig å beholde et forbud mot bruk av opplysninger som er gitt under forklaring for undersøkelsesmyndigheten som *bevis* i en senere straffesak mot den som har gitt opplysningene. Begrunnelsen er særlig at forklaringsplikten for undersøkelsesmyndigheten fremdeles skal være absolutt (uavhengig av taushetsplikt etter andre lover). Da må til gjengjeld den som forklarer seg, ha sikkerhet for at opplysningene ikke blir brukt som bevis i en senere straffesak mot seg selv. Det vises til forarbeidet til lovens nåværende bestemmelse i Ot.prp. nr. 28 (2000-2001) punkt 3.15.5. Der ble det også lagt vekt på at Justisdepartementets lovavdelingen la til grunn at det kan være i strid med selvinkrimineringsforbudet i prosesslovgivningen (menneskerettighetene) dersom opplysningene senere brukes i en straffesak.

Departementet mener tilsvarende forbud bør gjelde mot at private parter anlegger sak basert på opplysninger som i første omgang er gitt til offentlige myndigheter, og som deretter kreves frigitt /fremlagt i forbindelse med en sivil rettssak.

Det fremgår indirekte av punkt 4.10.3.4 (om rapporterte opplysninger) at departementet mener det er behov for å gå lenger enn et rent bevisforbud. Loven bør også inneholde et forbud må å *anlegge sak* basert på opplysninger gitt undersøkelsesmyndigheten. Selv om selvinkrimineringsprinsippet ikke omfatter sivile reaksjoner, som for eksempel erstatningskrav, mener departementet at slike reaksjoner også vil kunne oppleves som så alvorlige at de er et reelt hinder for sannferdig forklaring til undersøkelsesmyndigheten.

Undersøkelsesforordningen åpner i artikkel 14 nr. 3 for at en domstol frigir opplysninger basert på en konkret avveining av interessene i den enkelte saken. Departementet mener dette unntaket må gjelde fra det som er sagt ovenfor. Kanskje er det også nødvendig for å ikke regulere i strid med våre forordningsforpliktelser. I siste instans er dette et unntak som skriver seg fra Chicago-konvensjonen, jf. omtalen i Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) punkt 7.3.2.1.

Forslaget i foregående avsnitt viderefører luftfartsloven § 12-30 for så vidt gjelder forbudet mot at staten går til sivil søksmål basert på opplysninger gitt til undersøkelsesmyndigheten.

6.1.4 Forbud mot at den som gir opplysninger til undersøkelsesmyndigheten, eller som er omtalt i opplysninger gitt til undersøkelsesmyndigheten, utsettes for sanksjoner fra arbeidsgiver eller den som har leid inn personell.

Omtalen i punkt 4.10.3.6 gjelder den parallelle problemstillingen med utgangspunkt i opplysninger rapportert til luftfartsmyndigheten etter rapporteringsforordningen. § 12-31 i luftfartsloven behandler vernet mot sanksjoner fra arbeidsgiver felles for opplysninger gitt til (1) undersøkelsesmyndigheten under forklaring og (2) opplysninger gitt til luftfartsmyndigheten i rapporter. Departementet ser ingen grunn til at vernet i de førstnevnte tilfellene ikke skal være (minst) like sterkt i de førstnevnte som i de sistnevnte tilfellene, selv rapporteringsforordningen bare omhandler de sistnevnte tilfellene.

Høringsforslaget går derfor ut på at rapporteringsforordningen artikkel 16 nr. 9 bør gjelde tilsvarende for opplysninger gitt til undersøkelsesmyndigheten. Det er nødvendig å formulere en egen bestemmelse med dette innholdet i underkapittelet om undersøkelse av ulykker.

6.2 Rettelse i luftfartsloven § 14-23a

De tre forordningene i den såkalte ”tredje luftfartspakke” (forordning (EF) nr. 2407/92, 2408/92 og 2409/92) ble erstattet av forordning (EF) nr. 1008/2008 i 2008. Endringen er hovedsakelig av regelteknisk karakter. Sistnevnte forordning ble tatt inn i norsk rett som forskrift uten at luftfartsloven § 14-23a samtidig ble endret. § 14-23a viser fremdeles til de tre forordningene i den nå opphevede tredje luftfartspakke.

Det er åpenbart nødvendig å rette opp dette ved å oppdatere § 14-23a. Departementet har derfor forslått en helt ny formulering av § 14-23a. Det er ikke tilsiktet andre realitetsendringer enn de beskjedne endringene som er en konsekvens av at EU-reglene har fått et litt annet innhold. Detaljene fremgår av merknadene til lovutkastet.

7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

7.1 Konsekvenser for Luftfartstilsynet

Det kan påregnes at Luftfartstilsynet vil måtte foreta justeringer og små endringer i det eksisterende elektroniske rapporteringsskjemaet NF-2007 i Altinn.

Forordningens artikkel 4 nr. 5 sier at EU-kommisjonen skal produsere en uttømmende liste over rapporteringspliktige hendelser, samt at det skal utarbeides en egen uttømmende liste for hva mindre fly («other than complex motor-powered aircraft») skal rapportere. Disse uttømmende listene fører trolig ikke til at det nåværende elektroniske skjema må endres, eller at Luftfartstilsynets mottaksverktøy må tilpasses.

Luftfartstilsynet skal videre i henhold til artikkel 5 i forordningen etablere et system for frivillig rapportering. Skjemaet for frivillig rapportering skal inneholde samme informasjon som det obligatoriske, og informasjonen skal lagres i nasjonal database. Luftfartstilsynet vurderer å benytte Altinn som portal for frivillig rapportering og arbeider med å kartlegge eventuelle administrative og økonomiske konsekvenser av dette.

Den foreløpige vurderingen er at skjemaet kan benyttes slik det er, men den endelige vurderingen kan komme til å avvike fra dette. Dersom det skulle bli nødvendig å endre skjemaet, vil det trolig påløpe kostnader i størrelsesorden kr 50 000-100 000.

Forordningen åpner for at organisasjoner kan benytte andre rapporteringsløsninger enn dagens løsning med innsending av rapporter via Altinn, såfremt rapportene oppfyller innholds- og formatkravene (se artikkel 7 nr. 1 og 4).

Slike nye rapporteringsløsninger vil mest sannsynlig medføre behov for tilpasninger i Luftfartstilsynets mottaksverktøy. Dersom det må utarbeides en ny teknisk løsning for mottak

av rapporter, vil det påløpe kostnader på anslagsvis kr 200 000 for Luftfartstilsynet. Ved en løsning der Luftfartstilsynet må behandle rapporteringsfilene manuelt, vil det påløpe administrative kostnader i form av arbeidstid. Luftfartstilsynet anslår at det vil medgå ca. 20 minutter ekstra behandlingstid for å håndtere slike alternative rapportformater.

Det er foreløpig ikke mulig å anslå samlet kostnad fordi det er ukjent hvor mange organisasjoner som vil velge en slik løsning, og dermed hvor mange rapporter det kan være snakk om.

Videre utgjør risikoklassifisering etter «a common European risk classification scheme» en ny oppgave for Luftfartstilsynet. Denne metoden for risikoklassifisering er ennå ikke utviklet. Når metoden tas i bruk, er det grunn til å anta at merbelastningen for Luftfartstilsynet kan bli merkbar. Det vil mest sannsynlig være behov for intern opplæring for å kunne ta i bruk metoden, og dette vil kunne medføre en kostnad på minimum ett månedsverk. I dag mottar Luftfartstilsynet om lag 6 000 rapporter årlig. Basert på erfaringer mener Luftfartstilsynet at risikoklassifisering av en sak tar i gjennomsnitt ca. fem minutter. I løpet av ett år vil i så fall risikoklassifiseringen medføre et ressursbehov på ca. 500 arbeidstimer.

Det vil kunne bli nødvendig å justere Luftfartstilsynets interne verktøy for håndtering av informasjon om ulykker og hendelser. Håndteringen omfatter risikoklassifisering, oppfølging av resultater fra organisasjoners analyser og eventuelle tiltak som iverksettes, og oppfølging av Luftfartstilsynets egne analyser. Omfanget av endringer styrer de tilknyttede kostnadene, men beløpene blir fort betydelige, anslagsvis 100 000-300 000 kroner.

Luftfartstilsynet har i dag en arbeidsprosess som dekker forordningens krav til kvalitets-kontroll av rapporterte saker, og hver enkelt sak blir vurdert for oppfølging av relevante inspektører. Sistnevnte dekker forordningens krav om at myndigheten skal analysere innrapporterte opplysninger og iverksette nødvendige tiltak. I tillegg krever forordningen at Luftfartstilsynet skal overvåke gjennomføringen av sine egne tiltak, og vurdere hvorvidt tiltaket hadde den tilsiktede effekten (se artikkel 13 nr. 7). Det forventes ikke at dette medfører nye ressursbehov, men LT må trolig justere eksisterende prosesser noe for å kunne svare ut denne forpliktelsen fullt ut.

Dersom tilfanget av saker, både obligatoriske og frivillige rapporter øker, vil ressursbehovet øke tilsvarende for alle de omtalte arbeidsoppgaver.

Rapporteringsforordningen fører trolig til et økt behov for veiledningsmateriell. Personer og organisasjoner får nye forpliktelser og muligheter og regelverksstrukturen er annerledes enn dagens luftfartslov og forskrift (forskrift 8. desember 2006 nr. 1393 om varslings- og rapporteringsplikt ved luftfartsulykker og luftfartshendelser mv.). Luftfartstilsynet bør derfor utarbeide skriftlig veiledningsmateriell, og i tillegg vurdere veiledning i form av direkte dialog med organisasjonene – ikke minst den første tiden etter at forordningen tas i bruk. Omfanget av dette anslås grovt til å koste to-tre månedsverk. I tillegg må Luftfartstilsynet sette av kapasitet til intern opplæring, slik at relevant personell kjenner innholdet i forordningen og kan utføre oppgavene de får. Også dette anslås å kreve et par månedsverk.

I henhold til artikkel 13 nr. 11 skal Luftfartstilsynet utgi en gjennomgang/publikasjon av flysikkerheten minst en gang per år. Publikasjonen skal inneholde statistikker og anonymisert informasjon om hva som er rapportert inn fra det obligatoriske og det frivillige rapporterings-systemet. Videre kan publikasjonen identifisere trender og beskrive gjennomførte flysikkerhetstiltak. Luftfartstilsynet lager i dag ikke en samlet gjennomgang av flysikkerheten som dekker denne forpliktelsen. Avhengig av ambisjonsnivået, vil ressursbehovet til å lage en slik gjennomgang kunne variere fra det knapt nevneverdig til flere månedesverk.

Luftfartstilsynet skal påse at alle organisasjoner utarbeider en intern "just culture"-policy, noe som kan medføre litt økt aktivitet – spesielt i implementeringsperioden. Trolig kan denne oppgaven utføres i forbindelse med det ordinære virksomhetstilsynet.

Av punkt 4.14 fremgår det at medlemsstatene må fastsette sanksjoner for brudd på forordningen. Det vil kreve ressurser av et visst omfang for Luftfartstilsynet å utarbeide hensiktsmessige sanksjonsregler.

7.2 Kostnader for organisasjonene

De organisasjoner som velger å benytte seg av en annen rapporteringsløsning enn dagens Altinn-løsning med skjema NF-2007, må påregne kostnader for å få en slik løsning på plass.

Organisasjonene skal i henhold til forordningens artikkel 4 nr. 2 og artikkel 5 nr. 1 etablere system for obligatorisk og frivillig rapportering, og skal etter artikkel 6 nr. 1 utpeke en eller flere uavhengige personer til å samle inn, evaluere, prosessere og lagre rapportene. Håndtering av rapportene skal blant annet fremme «just culture», herunder ivareta beskyttelsesreglene for rapportøren og andre nevnt i rapporten. En slik etablering vil kunne medføre administrative og økonomiske konsekvenser dersom man ikke allerede har et system og personell på plass.

Av artikkel 13 nr. 3 følger det at organisasjonene regelmessig skal orientere sine medarbeidere, inkludert innleid personell, om resultatet av analyser og oppfølging av hendelser i de tilfellene preventive eller korrektive tiltak iverksettes. Denne interne informasjonsprosessen antas å medføre små kostnader for organisasjonene.

Dersom det elektroniske skjemaet i Altinn blir endret som følge av rapporteringsforordningen, vil dette kunne medføre endringskostnader for operatører med en integrert rapporterings-løsning som automatisk sender rapporter fra eget system til skjema i Altinn. Det er i dag tre operatører som har en slik løsning.

Det er ikke endelig klarlagt hvorvidt det blir endringer i rapporteringsskjemaet. Luftfartstilsynet har heller ikke avklart hvordan systemet for frivillig rapportering skal være. I tillegg må skjemaet trolig tilpasses den risikoklassifiseringen, som ifølge artikkel 7 nr. 2, skal gjøres i alle rapporter.

Organisasjoner skal rapportere til Luftfartstilsynet analyser og tiltak som de iverksetter på bakgrunn av hendelser eller grupper av hendelser som kan utgjøre en fare for flysikkerheten. Videre skal organisasjoner overvåke effekten av tiltak de iverksetter. I hvilken grad dette fører

til økt arbeid, avhenger av hvilke systemer det enkelte foretak har allerede i dag. Luftfartstilsynets foreløpige vurdering er at dette kan bli en betydelig arbeidsoppgave både i implementeringsperioden (utvikling av interne prosedyrer og ev. verktøy) og i driftsfasen. Det er ikke avklart hvor(dan) opplysninger om analyseresultat og tilhørende tiltak skal registreres i nasjonal database og videresendes til den europeiske databasen (ECR).

Videre utgjør risikoklassifisering av alle hendelser en ny oppgave for organisasjonene. For store operatører med integrert løsning vil det trolig måtte vurderes hvor i organisasjonen en slik risikoklassifisering skal utføres – skal dette gjennomføres av rapportøren selv, eller skal det opprettes andre organisatoriske løsninger? Det vil kunne påløpe administrative kostnader for organisasjonene uten at det er mulig å bestemme størrelsen nå.

Organisasjonene skal i samarbeid med de ansattes representanter utforme en policy for hvordan «just culture»-prinsippene skal ivaretas. Utformingen av en slik policy antas ikke å påføre organisasjonene vesentlige kostnader.

Høringspartene bes om å gi kommentarer om forventede økonomiske og administrative konsekvenser av rapporteringsforordninga.

7.3 Forholdet til politi- og påtalemyndighet

Rapporteringsforordningen artikkel 15 nr. 4 pålegger medlemsstatene å sørge for administrative avklaringer mellom luftfartsmyndighetene og rettsvesenet for å sikre rett balanse mellom rettspleie og fortsatt tilgang på informasjon som er viktig i flysikkerhets-øymed. I dag er det et ikke inngått avtaler mellom instansene, men forholdet mellom luftfartsmyndighetene og politi og påtalemyndighet er omtalt i Riksadvokatens rundskriv om etterforskning av luftfartsulykker og –hendelser. Det bør vurderes hvorvidt mer eksplisitte avklaringer er nødvendige.

8. MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE I LOVFORSLAGET OG MERKNADER TIL SENTRALE BESTEMMELSER I UNDERSØKELSESFORORDNINGEN OG RAPPORTERINGSFORORDNINGEN

Nytt kapittel XII – kapittelinndeling og navn

Det foreslås å vedta et helt nytt kapittel XII. Endringene er så omfattende at det er enklere å lese en nyskrevet tekst enn en tekst med meget omfattende endringer. Den tematiske avgrensningen av kapittel XII forblir den samme som i dag. Det er derfor ikke behov for å endre overskriften til kapitlet.

I grove trekk beholdes overskriftene til underkapitlene fra gjeldende lov. Behovet for å unngå dobbeltregulering – det å gjenta bestemmelser som finnes i undersøkelses- og rapporteringsforordningen – gjør at de innledende fellesbestemmelsene i underkapittel A ikke lenger kan beholdes, selv om det fører til en pedagogisk svekkelse av regelsystematikken. De overordnede oppgavene til ”undersøkelsesmyndigheten” (Statens havarikommisjon for transport) og det som i dag kalles ”luftfartsmyndigheten” (Luftfartstilsynet – heretter den kompetente myndigheten som omtalt i rapporteringsforordningen artikkel 6 nr. 3). Definisjonen av luftfartsulykke er

definert på en måte som fanger opp våre globale ICAO-forpliktelser i undersøkelsesforordningens artikkel 2 nr. 1, og følgelig videreføres ikke definisjonen i gjeldende § 12-3.

Til § 12-1

Bestemmelsen tilsvare § 12-4 i gjeldende lov. Undersøkelsesordningens artikkel 9 nr. 1 inneholder en bestemmelse om personlig varslingsplikt (kalt "melding"). Det fremgår av sammenhengen at bestemmelsen i forordningen har som formål å avklare til hvilket lands myndigheter det skal gis varsel når en ulykke har et internasjonalt aspekt (hendelsesstaten). § 12-1 har som formål å gi nødvendige supplerende bestemmelser om hvem varslingen skal skje til, osv.

Til § 12-2

Bestemmelsen tilsvare § 12-5 i gjeldende lov. I motsetning til § 12-1 (gjeldende § 12-4), som retter seg mot enhver, er ny § 12-5 en særbestemmelse om varslingsplikten for personer som selv er ansatt i luftfarten eller på annen måte utøver luftfart. Når det gjelder forholdet til undersøkelsesforordningen, gjelder merknadene til § 12-1 tilsvarende.

Til § 12-3

Bestemmelsen tilsvare § 12-6 i gjeldende lov.

Til § 12-4

Bestemmelsen tilsvare § 12-7 i gjeldende lov.

Til § 12-5

Bestemmelsen tilsvare § 12-8 i gjeldene lov.

Til § 12-6

Bestemmelsen er ny. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til de lovtekniske vurderingene i punkt 5. *Første punktum* gjør undersøkelsesforordningens tekst til lov slik den er tatt inn i EØS-avtalen. Fordi enkelte av bestemmelsene i forordningen erstatter bestemmelser som i dag står i luftfartslovens kapittel XII, er det tatt inn merknader til noen av dem i punkt 8.2 (merknader til bestemmelser i undersøkelsesforordningen).

Formålet med *annet punktum* er å sørge for at forordningsbestemmelsene, som er ment å gis forrang fremfor bestemmelser i annen norsk lovgivning (enn luftfartsloven), faktisk får det. Noen bestemmelser i forordningen gir selv klart uttrykk for hvordan de forholder seg til nasjonal lovgivning. Disse skal ganske enkelt forstås bokstavelig.

For eksempel lister undersøkelsesforordningen artikkel 14 opp flere typer opplysninger "som ikke skal gjøres tilgjengelig eller brukes for andre formål enn sikkerhetsundersøkelser". Blant annet gjelder det opplysninger lagret i taleregistratorer ("black-boxer"). Denne bestemmelsen viderefører bestemmelsen i luftfartsloven § 12-10, som har vært anvendt av domstolene i flere saker der det har vært nødvendig å ta stilling til om informasjon på slike og likende lagringsmedier skal kunne brukes som bevis i sivil- og straffeprosessuelle saker. Artikkel 14

vil med andre ord være en spesialbestemmelse som ved motstrid går foran de mer generelle bevisbestemmelsene i tvisteloven § 22-3 og straffeprosessloven § 118.

Departementet er i tvil om det retsteknisk sett er behov for å videreføre bestemmelsen i luftfartsloven § 12-24, som forbyr å bruke opplysninger mottatt gjennom rapporterings-systemet, eller under forklaring for undersøkelsesmyndigheten, som bevis i en senere straffesak mot den som har gitt opplysningene. For så vidt gjelder opplysninger gitt under forklaring for undersøkelsesmyndigheten, følger det allerede av undersøkelsesforordningen artikkel 14 nr. 1 at de ikke skal brukes til andre formål enn sikkerhetsundersøkelser. Når dette sammenholdes med formuleringen i utkastet til § 12-6 første ledd første punktum, skal det strengt tatt være tilstrekkelig til å sikre forrang, men spørsmålet er om dette kan og bør uttrykkes mer eksplisitt – typisk i form av en egen supplerende paragraf (se umiddelbart nedenfor). For at problemstillingen ikke skal overses har departementet likevel valgt å ta med en egen § 12-8 i utkastet, som en er forberedt på ikke å videreføre dersom høringsinstansene mener at det ikke kan eller bør tas med.

Tredje punktum viser til de supplerende bestemmelsene i §§ 12-7 til 12-9. Disse bestemmelsene gir ikke nasjonal rett forrang (slik som annet punkt ovenfor). I stedet er det mer naturlig å se på disse bestemmelsene som nasjonale suppleringsbestemmelser på områder der undersøkelsesforordningen forutsetter at det finnes en nasjonal rett, eller problemstillinger som faller utenfor forordningens virkeområde.

Undersøkelsesforordningen artikkel 15 nr. 1 viser til at personal hos undersøkelsesmyndigheten ”skal være bundet av taushetsplikt i henhold til gjeldende lovgivning på området”. Skal denne bestemmelsen gi mening, må det finnes en nasjonal rett å vise til, og formålet med § 12-7 er nettopp å være den lovgivningen artikkel 15 nr. 1 viser til. Innholdsmessig har målet vært å videreføre § 12-19 i gjeldene luftfartslov så godt det lar seg gjøre innenfor de nye rammene.

Bakgrunnen for henvisningen til § 12-8 er kommentert ovenfor.

Henvisningen til § 12-9 forutsetter at undersøkelsesforordningen ikke er til hinder for nasjonale regler om dokumentoffentlighet så lenge de ikke strider mot forordningen. Etter departementets syn forutsetter noen av bestemmelsene i undersøkelsesforordningen artikkel 16 at utkast til rapport ikke er offentlig i den betydningen som følger av den norske offentleglova. Når en samtidig vet at offentlighet rundt ulykker og alvorlige hendelser er en problemstilling av betydelig politisk relevans i Norge, mener departementet at det er uheldig dersom lovgivers mening ikke kommer klart til uttrykk. Formålet med § 12-9 er å gjøre det klart at unntaket fra offentlighet i luftfartsloven § 12-23 videreføres.

Annet ledd viderefører den generelle hjemmelen i luftfartsloven § 12-1 siste ledd til gi utfyllende forskrifter om undersøkelsesmyndighetens arbeid. Bestemmelser gir ikke bare hjemmel til å fastsette forskrifter om temaer som faller innenfor undersøkelsesforordningens virkeområde i streng forstand, men også om temaer som har med oppfølging av ulykker i videre forstand.

Til § 12-7

Bestemmelsen viderefører i stor grad § 12-19 i gjeldende lov. Se også omtalen i punkt 4.10.3.2. Bestemmelsen anses som nødvendig fordi undersøkelsesforordningen selv ikke har fullstendige regler om personers taushetsplikt (sammenlign bestemmelsen i artikkel 14 om ikke-bruk av opplysninger som eksempel på en bestemmelse der forordningen faktisk regulerer taushetsplikt). Se blant annet artikkel 15 nr. 1 som viser til annen lovgivning om taushetsplikt – derunder nasjonal lovgivning.

Første ledd er strengt tatt overflødig, men den utgjør en nødvendig ramme eller bakgrunn for bestemmelsene i de følgende leddene som supplerer denne ”grunnbestemmelsen”. Uttrykket ”eller arbeider for undersøkelsesmyndigheten” skal forstås på samme måte som i forvaltningsloven § 13 første ledd. Det typiske eksemplet er konsulenter som er leid inn for å utføre enkeltoppdrag uten å være ansatt, eller personer som arbeider for andre lands undersøkelsesmyndigheter, men som samarbeider med Statens havarikommisjon for transport om ulykker med internasjonale aspekter.

Annet ledd tilsvarer § 12-19 annet ledd i gjeldende lov. Det vises til merknadene i Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) s. 87. Et praktisk viktig eksempel er at personer som er underlagt særlig taushetsplikt etter helsepersonellovgivningen, har absolutt forklaringsplikt for undersøkelsesmyndigheten, og at en tilsvarende streng taushetsplikt derfor må pålegges personell hos undersøkelsesmyndigheten som mottar opplysningene. Kretsen av ”innsidere” utvides til å omfatte en snever gruppe undersøkelsespersonell som har som oppgave å forebygge fremtidig tap av liv eller helse. Den absolutte forklaringsplikten som i dag følger av luftfartsloven § 12-16 vil, etter at loven har trådt i kraft, følge av undersøkelsesforordningen artikkel 11 nr. 2 bokstav f). Hele leddet, både hovedregelen og unntakene mot slutten, må leses i lys av bestemmelsen i tredje ledd. Se merknadene til denne.

Tredje ledd klargjør at opplysninger som etter forordningen artikkel 14 ikke skal kunne brukes til andre formål enn sikkerhetsundersøkelser, er taushetsbelagt i samme omfang. Det innebærer for det første at taushetsplikten omfatter de typene opplysninger som er listet i de enkelte nummer og bokstaver i artikkel 14. For det andre innebærer det at taushetsplikten er formålsmessig avgrenset: Som det fremgår av innledningen til artikkel 14 nr. 1, er det bare forbud mot at opplysningene brukes til (bringes videre til andre personer) som arbeider med sikkerhetsundersøkelser. Av innledningen til artikkel 14 nr. 2 følger det at begrensningene ikke er like strenge for opplysninger som er omfattet av den bestemmelsen. Slike opplysninger skal også kunne brukes til andre ”formål som tar sikte på å bedre flysikkerheten”. Endelig åpner artikkel 14 nr. 3 for at en domstol, etter en konkret vurdering, tillater bruk av opplysninger til andre formål enn rent flysikkerhetsfaglige. Uttrykket ”herunder når disse innebærer strengere taushetsplikt” innebærer for eksempel at opplysninger som etter annet ledd kan gis videre dersom tungtveiende offentlige hensyn tilsier det, allikevel ikke kan gis videre dersom artikkel 14 ikke tillater det. Dette er trolig ikke særlig praktisk, men tredje ledd i utkastet gjør det klart hvordan rangforholdet er mellom de særnorske bestemmelsene og bestemmelsene i undersøkelsesforordningen.

Fjerde ledd viderefører § 12-19 fjerde ledd i gjeldende lov. Det vises til Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) s. 87. Det er nokså praktisk at undersøkelser av ulykker og hendelser har

grenseoverskridende aspekter, og da er det viktig å klargjøre at taushetsreglene gjelder tilsvarende så langt de passer når opplysningene skriver seg fra ikke-norske organer. Opplysninger som utenlandske enkeltpersoner har gitt direkte til den norske undersøkelsesmyndigheten, vil være omfattet av paragrafens øvrige taushetsbestemmelser.

Femte ledd tilsvarende § 12-19 femte ledd i gjeldene lov. Bestemmelsen speiler de unntakene fra taushetsplikten som følger av forvaltningslovens taushetsbestemmelser. Bestemmelsen viser ikke til første ledd fordi det er mest presist å la forvaltningslovens egne unntaksbestemmelser gjelde for disse tilfellene.

Sjette ledd tilsvarende § 12-19 siste ledd i gjeldende lov. Bestemmelsen gjelder håndteringen av opplysninger som gis til utenlandske og internasjonale myndigheter og organisasjoner, og slik sett den motsatte situasjonen av den som er omhandlet i fjerde ledd.

Til § 12-8

Bestemmelsen er grovt sagt ment å fange opp de delene av §§ 12-24 og 12-30 som ikke er omfattet av *undersøkelsesforordningens* bestemmelser. Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 6.1.3. Hovedmålet er å ikke svekke rettsstillingen til de som gir opplysninger til undersøkelsesmyndigheten, sammenlignet med gjeldende norsk rett. Bestemmelsen speiles av utkastet til § 12-12 som gir et tilsvarende vern knyttet til opplysninger som gis i rapporter etter *rapporteringsforordningen*. Paragrafen er langt på vei en konsekvens av det omfattende forbudet i undersøkelsesforordningen artikkel 14 nr. 1 og 2 mot å bruke opplysninger som er samlet inn som del av en ulykkes- eller hendelsesundersøkelse til annet enn å styrke flysikkerheten. Samtidig inneholder artikkel 14 nr. 3 et unntak som kommenteres nedenfor, og som ikke finnes i rapporteringsforordningen.

Den rettspolitiske begrunnelsen for bestemmelsen er at alle har forklaringsplikt for undersøkelsesmyndigheten – det vil si Statens havarikommisjon for transport i Norge. Da må de til gjengjeld ha sikkerhet for at de opplysningene de gir, ikke blir brukt til å sanksjonere dem. Kjernen er forbudet mot selvinkriminering. Det vises til omtalen av dette i punkt 6.1.3. Men bestemmelsen går lenger enn forbudet mot selvinkriminering når den også forbyr at opplysningene brukes som bevis i sivile saker.

Forbudet retter seg også mot saker som kunne ha vært anlagt av private parter. Konsekvensen av bestemmelsen er at private parter ikke vil ha motiv for å kreve fremleggelse av slike bevis fra offentlige myndigheter til bruk i erstatningssaker og lignende, i den grad det er rettslig grunnlag for det etter andre prosessuelle regler.

Undersøkelsesforordningen artikkel 14 nr. 3 åpner for at en domstol tillater at opplysninger som er samlet inn som ledd i undersøkelse av ulykker og hendelser, likevel blir frigitt. Domstolen skal i så fall foreta en konkret avveining av om fordelene ved å frigi opplysningene "oppveier de negative følgene et slikt tiltak kan ha på nasjonalt og internasjonalt plan på denne eller fremtidige sikkerhetsundersøkelser".

Til § 12-9

Bestemmelsen et stykke på vei § 12-31 i gjeldende lov. Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 4.10.3.6. Paragrafen supplerer rapporteringsforordningen artikkel 16 nr. 9.

Rapporteringsforordningen artikkel 16 nr. 9 gjelder bare for opplysninger som rapporteres i medhold av bestemmelsene i rapporteringsforordningen selv. Formålet med § 12-9 er at et tilsvarende vern skal gis mot at personer som forklarer seg til undersøkelsesmyndigheten eller som omtales i opplysninger som gis til undersøkelsesmyndigheten (Statens havarikommisjon for transport). Et slikt vern følger av § 12-31 i gjeldende lov. Det er ingen grunn til at dette vernet skal falle bort fordi det fastsettes en rapporteringsforordning som ikke gjelder forholdet til undersøkelsesmyndigheten.

Ordet "tilsvarende" anses nødvendig fordi det er nokså stor forskjell på de situasjonene der opplysninger gis til undersøkelsesmyndigheten i forbindelse med en ulykke eller en (typisk) alvorlig hendelse, og de der opplysninger behandles i medhold av rapporteringssystemet. I det sistnevnte tilfellet er jo hovedregelen at opplysningene blir formidlet via arbeidsgiver, i det førstnevnte tilfellet at opplysningene bare gis til de ansatte hos undersøkelsesmyndigheten som har taushetsplikt. Bestemmelsen bygger på en forutsetning om at det er inkonsekvent dersom lovgiver gir et svakere vern for den som plikter å gi opplysninger til undersøkelsesmyndigheten, enn den som "bare" rapporterer.

Rapporteringsforordningens verneregler omfatter ikke bare den som forklarer seg selv, men også den som er omtalt i forklaringen. Når § 12-9 gir dette prinsippet tilsvarende anvendelse på forklaringer til undersøkelsesmyndigheten, innebærer det en utvidelse av vernet sammen-lignet med gjeldende § 12-31 som bare omfatter den som selv forklarer seg.

Bestemmelsen viser ikke bare til artikkel 16 nr. 9, men også til artikkel 16 nr. 10. Sistnevnte bestemmelse innebærer at vernet ikke gjelder for personer som har opptrådt forsettlig forsømmelig eller som (enkelt sagt) har opptrådt grovt uaktsomt. Disse unntakene tilsvarer et stykke på vei unntak i gjeldende § 12-31 annet ledd. Sistnevnte bestemmelse omfatter også en del andre unntak som ikke er nevnt i artikkel 16 nr. 9 eller 10. Departementet legger likevel til grunn at bestemmelsene om den som ikke tilfredsstiller helsemessige krav eller som trenger mer opplæring i § 12-31 første og annet ledd, må innfortolkes også i forordningens system. Årsaken er at manglende helsemessige kvalifikasjoner først og fremst er et forhold mellom den personen det gjelder, og den sertifiserende myndigheten, og ikke så mye til arbeidsgiver. På samme måte kan det sies at det ikke er naturlig å oppfatte det som en "sanksjon", dersom arbeidsgiver krever og/eller tilbyr mer opplæring til en ansatt. Dette skal med andre ord være tillatt også etter de nye reglene. Endelig er det naturlig å legge til grunn at den ansatte ikke har vern dersom opplysningene uansett er allment kjente. Tanken at vernet bare bør strekke seg så langt at det motiverer til å gi opplysninger til en offentlig myndighet. Når opplysningen uansett er offentlig, passer ikke denne begrunnelsen.

Til § 12-10

Paragrafen er ny. Den lovtekniske bakgrunnen for bestemmelsen er omtalt i blant annet i punkt 5. Se også på 2.2 om hva det innebærer at rapporteringsforordningen i utgangspunktet er totalharmoniserende.

Første ledd første punktum gjør rapporteringsforordningen til lov ved såkalt inkorporasjon.

Annet punktum er utformet på samme måte som utkastet til § 12-6 annet punktum, og skal forstås på samme måte. Det vises til merknadene til den bestemmelsen som i hovedsak passer også på forholdet mellom undersøkelsesforordningen og øvrig norsk lov. Det er ikke grunn til å tro at det er mange tilfeller av motstrid mellom forordningens bestemmelser og annen norsk lovgivning. Snarere vil det være tale om å tolke et nokså komplekst rettskildebilde. For eksempel heter det i rapporteringsforordningen artikkel 15 nr. 2 første setning at opplysninger som er rapportert, bare kan brukes til det formålet de er innsamlet – det vil si å forebygge flyulykker. Samtidig viser den samme bestemmelsen til bestemmelser i undersøkelsesforordningen om tillatt og forbudt bruk av opplysninger i forbindelse med undersøkelse av ulykker og (typisk) alvorlige hendelser. Endelig er det slik at taushetsbestemmelsene i utkastet til §§ 12-7 og 12-11, og flere av de andre beskyttelsesbestemmelsene i underkapittel D og E, er spesialbestemmelser som er skreddersydd nettopp for at det skal være klart hva som er tillatt og forbudt bruk av opplysninger. Bestemmelsene om bevis- og prosessforbud i utkastet til §§ 12-8 og 12-12 er viktige eksempler på dette. Grensen mellom det prinsippet som fremgår av annet punktum, og det som fremgår av *tredje punktum*, er med andre ord ikke skarpt.

Annet ledd gir departementet myndighet til å fastsette utfyllende forskriftsbestemmelser. Forordningen inneholder flere hjemler for å fastsette utfyllende regler. Det er ventet at dette normalt vil bli gjort av forordninger. Departementet legger til grunn at det er hensiktsmessig å gjennomføre slike utfyllende EØS-bestemmelser i form av forskrifter med hjemmel i annet ledd. Et praktisk viktig eksempel er den forordningen som hjemles i artikkel 4 nr. 5, og som klassifiserer rapporteringspliktige hendelser. Et annet er bestemmelser om risikoklassifisering som vil bli vedtatt i medhold av rapporteringsforordningen artikkel 7. Selv om utfyllende forordninger vil bli gjennomført med hjemmel i annet ledd, kan endringer i rapporteringsforordningen selv bare gjennomføres ved å endre selve luftfartsloven. Selv om hovedformålet med annet ledd er å hjemle gjennomføring av regler som er tatt inn i EØS-avtalen, gir den også hjemmel til å vedta rent nasjonale utfyllende regler som faller innenfor rammen av det temaet som er regulert i utkastet til underkapittel E. Forutsetningen er selvsagt at de ikke strider mot rapporteringsforordningen. Det vises til nåværende forskrift 8. desember 2007 nr. 1393 om varslings- og rapporteringsplikt ved luftfartsulykker og luftfartshendelser. Store deler av denne forskriften vil kunne oppheves fordi den overlapper med de bestemmelsene som nå løftes inn i lovteksten.

Til § 12-11

Paragrafen tilsvare et stykke på vei § 12-26, som igjen viser til § 12-19, i gjeldende lov. Strukturen i bestemmelsen er stort sett den samme som i § 12-7. Departementet har likevel valgt å ikke lage en kortfattet henvisningsbestemmelse slik som §12-26 i gjeldende lov. Grunnen er at det er behov for litt ulike løsninger.

Første ledd og annet ledd tilsvare første og annet ledd i utkastet til § 12-7. Det vises til merknadene til disse.

Tredje ledd er bygget over samme lest som tredje ledd i § 12-7, men gjelder i stedet opplysninger som gis til luftfartsmyndigheten som ledd i rapportering i medhold av

rapporteringsforordningen artikkel 4 eller 5. Disse bestemmelsene gjelder henholdsvis pliktig og frivillig rapportering. Dette utgangspunktet modifiseres likevel på to måter i samme setning. For det første er det likevel tillatt å gi opplysninger som er rapportert på denne måten, videre dersom (1) tungtveiende offentlige hensyn tilsier at opplysningene bør kunne gis videre eller (2) opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til en luftfartsulykke eller luftfartshendelse. Men selv om en av disse tilleggsbetingelsene er til stede, kan opplysningene likevel ikke gis videre dersom det strider mot rapporteringsforordningen. Man kan se på dette som en presisering av prinsippet i § 12-10 første ledd annen setning. En aktuell bestemmelse i denne sammenhengen er artikkel 15. Denne er likevel så vidt uklar at det er vanskelig å gi eksempler på når det måtte være tilfellet. En annen bestemmelse med en litt uklar rekkevidde er rapporteringsforordningen artikkel 6 nr. 3. Det er likevel grunn til å tro at denne bestemmelsen er mer rettet mot organisatoriske skiller. Endelig innebærer rapporteringsforordningen artikkel 16 nr. 3 krav om å unnta personlige opplysninger når de lagres, men dette er teknisk sett ikke en taushetsbestemmelse.

Fjerde ledd tilsvare § 12-7 fjerde ledd. Det vises til merknadene til de bestemmelsen.

Femte ledd tilsvare § 12-7 femte ledd, med unntak av at den viser til rapporteringsforordningen i stedet for undersøkelsesforordningen. Det vises til merknadene til denne bestemmelsen.

Sjette ledd tilsvare § 12-7 siste ledd. Det vises til merknadene til denne bestemmelsen.

Til § 12-12

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 4.10.3.4. Bestemmelsen viderefører §§ 12-29 og 12-30 i gjeldende lov. Bestemmelsen tilsvare i stor grad utkastet til § 12-8 som gjelder de tilsvarende problemstillingene knyttet til opplysninger som er *rapportert* til offentlige myndigheter.

Bestemmelsen samspiller med og supplerer artikkel 16 nr. 6 i rapporteringsforordningen. Artikkel 16 nr. 6 og 16 nr. 8 gjør det selv klart at forordningen tillater nasjonale bestemmelser som gir et sterkere rettsvern for rapportørene enn det minimumsvernet som følger av forordningen. Bortsett fra på strafferettens område forbyr forordningen at medlemsstatene anlegger sak basert på rapporterte opplysninger. Samtidig omfatter ikke dette vernet personer som selv har handlet forsettlig forsømmelig eller grovt uaktsomt, jf. unntaksbestemmelsen artikkel 16 nr. 10. Utkastet går ut på at det ikke skal gjelde et tilsvarende unntak fra prosess- og bevisforbudet i § 12-12. Standpunktet er begrunnet i punkt 4.10.3.4.

Det er ikke åpnet for at en domstol kan frigi rapporterte opplysninger, slik det er åpnet for i utkastet til § 12-8 siste punktum. Dette henger sammen med at rapporteringsforordningen (som ligger under § 12-12) ikke har et tilsvarende unntak som undersøkelsesforordningen artikkel 14 nr. 3 (som ligger under § 12-8).

Til § 12-13

Bestemmelsen tilsvare langt på vei § 12-28 i gjeldende lov. Bakgrunnen for bestemmelsen er omtalt i punkt 4.10.3.5. Som det fremgår der, har departementet vært noe i tvil om den korrekte

forståelsen av den parallelle bestemmelsen i rapporteringsforordningen artikkel 16 nr. 7. Fordi forordningen uansett tillater at medlemsstatene har nasjonale regler som går lenger i å beskytte de som gir sikkerhetsrelevante opplysninger til offentlige myndigheter, og de som omtales i slike opplysninger (se artikkel 16 nr. 7 siste ledd og artikkel 16. nr. 8), har departementet valgt å beholde en nasjonal bestemmelse som er så klar at det ikke er tvil om hvor langt vernet går. Departementet utelukker likevel ikke at senere praksis knyttet til forordningen kan vise at *den* gir vern som på noen områder går lenger enn forslaget til § 12-13. Se merknadene til tredje ledd om forholdet mellom de to regelsettene.

På samme måte som gjeldende § 12-28 omfatter *første ledd* både opplysninger som er gitt til luftfartsmyndigheten etter reglene i rapporteringsforordningen, og opplysninger som i første omgang er gitt til undersøkelsesmyndigheten etter reglene i undersøkelsesforordningen. Selv om bestemmelsen er plassert i underkapittel E, om luftfartsmyndighetens forebyggende arbeid basert på rapporter, gir den også vern mot bruk av opplysninger som opprinnelig er tilflytt undersøkelsesmyndigheter, men som er brakt videre til luftfartsmyndigheten for eksempel i medhold av undersøkelsesforordningen artikkel 15 nr. 3.

Utkastet til § 12-13 og artikkel 16 nr. 7 gir begge vern både for de som selv har gitt opplysningene, og for de som bare er omtalt i rapportene. Her skiller begge bestemmelser seg fra gjeldende rett, som bare verner rapportørene.

Utkastet til § 12-13 omfatter de praktiske viktigste sertifikatene som er utstedt av luftfartsmyndigheten selv – for Norges del, Luftfartstilsynet. Selv om ordlyden er noe mer generell enn ordlyden i gjeldende § 12-28, er det liten grunn til å tro at det har noen praktisk betydning. De hjemlene og sertifikatformene som er listen opp i dag, er nettopp ment å omfatte de praktisk viktigste sertifikatene.

Unntakene i § 12-13 er tenkt lagt så tett opp mot innholdet i gjeldende § 12-28 annet ledd som det er mulig når en samtidig skal ta høyde for at personer som bare er omtalt, også er omfattet av første ledd. Unntaket i utkastet til *annet ledd* for den som ikke er medisinsk skikket, kan sies å sammenfalle med en naturlig anvendelse av rapporteringsforordningen artikkel 16 nr. 5. Denne bestemmelsen gir medlemsstatene rett til å treffe nødvendige tiltak for å opprettholde eller forbedre flysikkerheten. Gjeldende norsk rett har forsøkt å unngå denne typen generelle unntak, som riktig nok sikrer myndighet til å trekke et sertifikat, men som er så generelt formulerte at de kan være egnet til å skape frykt hos potensielle rapportører. I stedet har vi ønsket å liste opp helt spesifikke unntak fra den beskyttelsen som følger av § 12-28 første ledd. Se mer om samspillet i kommentarene til tredje ledd.

Unntaket for den som er klart uskikket i § 12-28 annet ledd, har et mer komplisert forhold til forordningen. Artikkel 16 nr. 10, som gjør unntak fra blant annet artikkel 16 nr. 7, sier at beskyttelsen ikke omfatter (bokstav (a)) den som har begått en forsettlig forsømmelse eller (bokstav (b)) den som har opptrådt grovt uaktsomt. Formuleringen er langt mer omfattende, men intensjonen er, etter det vi forstår, å gi en presis definisjon av begrepet grov uaktsomhet. Norsk rett karakteriserer med andre ord ikke bestemte handlinger, men personers generelle egnethet til å fylle den rollen de har i luftfarten. Se mer om samspillet i merknadene til tredje ledd.

Unntaket i annet ledd siste setning om overtredelsesgebyr er ment som en videreføring av den tilsvarende bestemmelsen i gjeldende § 12-28 første ledd. Men fordi den knytter seg til de øvrige delene av paragrafen, som har fått et litt endret virkeområde, vil også denne ha et litt endret virkeområde. Blant annet vil den etter forslaget også verne personer som bare omtales i rapporter.

Tredje ledd innebærer at en person som faller inn under handlingsbeskrivelsene i artikkel 16 nr. 10, likevel ikke vil miste sitt sertifikat dersom det, tross alt, ikke er rimelig å karakterisere vedkommende som ”klart uskikket” til å inneha sertifikatet. For eksempel kan det være slik at en forsettlig forsømmelse (alternativ (a)) ikke er særlig alvorlig fordi den normen som er brutt, i seg selv er nokså indirekte betydning for sikkerheten. Eller det kan være at et forsettlig regelbrudd fortøner seg som mindre alvorlig, eller til og med ønsket, fordi den aktuelle regelen er lite egnet til å ivareta sikkerheten slik forholdene lå an i den konkrete saken. Med et slikt samspill mellom reglene øker muligheten for rapportering av forhold som viser at regelverket selv ikke er godt nok. Dersom det dreier seg om grovt uaktsom opptreden av den karakteren, og med de mulige konsekvensene som er nevnt i artikkel 16 nr. 10 alternativ (b), er det trolig nærliggende å konstatere at vedkommende har vist holdninger som gjør karakteristikken ”klart uskikket” nærliggende. Men også her må det foretas en konkret vurdering av hvilken bestemmelse som gir det sterkeste vernet.

Til endringen i § 13a-5 nr. 1:

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av punkt 4.14.2. Den generelle begrunnelsen for hele § 13a-5 fremgår av Prop 83 L (201-2012) kapittel 3.

Henvisningen til § 12-31 i gjeldende § 13a-5 nr. 1 kan oppheves fordi den erstattes av ny § 12-9 og artikkel 16 nr. 9 i rapporteringsforordningen. Derfor er henvisning til disse to sistnevnte bestemmelsene samtidig foreslått føyd til § 13a-5 nr. 1. Departementet har unnlatt å gjengi hele tittelen på rapporteringsforordningen (nr. 376/2014) i henvisningen til § 12-10 for å unngå en tungt tilgjengelig lovtekst.

§ 13a-5 første ledd nr. 1 skal lyde:

1. har overtrådt, eller latt være å etterkomme, § 2-2, § 4-1 annet og tredje ledd, § 4-4 første og andre ledd, §§ 4-6 eller 4-7, § 5-1 første og tredje ledd, § 5-3, § 5-5, § 5-7, § 5-8, § 6-1 første ledd, § 6-2, § 6-3 tredje ledd, § 6-7, § 6-10, § 7-1 første ledd, § 7-15 første ledd, § 7-19, § 7-25 annet ledd, § 7-28, § 7-29 annet ledd, § 8-1 første og annet ledd, §§ 8-8, 9-2, 9-5, 9-7, 10-3, 10-4, 10-5, 10-6 eller 10-8, § 10-38 a første og annet ledd, § 10-45, § 11-2 første ledd, § 12-9 eller artikkel 16 nr. 9 i den forordningen som i henhold til § 12-10 første ledd gjelder som lov.

Til ny § 14-23a

Den foreslåtte paragrafen innebærer først og fremst at utdaterte henvisninger rettes opp. Det er ikke tilsiktet andre realitetsendringer enn de som følger av at den forordningen det vises til, er endret. Forordning (EF) nr. 1008/2008 erstatter de tre eldre forordningene fra 1992 (”tredje luftfartspakke”) som den nåværende lovbestemmelsen viser til. Den nye forordningen ble tatt inn i norsk rett ved forskrift allerede i 2011 uten at lovens bestemmelser ble endret samtidig.

§ 12-23a har med andre ord vært utdatert siden 2011. Departementet har vurdert å oppheve § 12-23a helt som overflødig ved siden av den generelle bestemmelsen i § 14-29 som belegger med straff brudd på enhver forskrift gitt med hjemmel i luftfartsloven. Det foreslås likevel å opprettholde særbestemmelsen i § 12-23a for å kunne straffe brudd med noe mer enn 3 måneder fengsel. Den nye regelteknikken i EØS-reglene tilsier at regelteknikken i § 12-23a også bør endres ved å vise til forordning (EF) nr. 1008/2008 bare én gang innledningsvis. De enkelte artiklene det vises til, ligger innholdsmessig så vidt tett opp til de eldre bestemmelsene i tredje luftfartspakke at det ikke anses som nødvendig å drøfte hver enkelt.

Til endringene i § 14-27

Bakgrunnen for forslaget til endringer i § 14 27 fremgår av punkt 4.14.2. Forslaget til nytt kapittel XII og forordning (EU) nr. 376/2014 bruker gjennomgående ordet ”rapportering”. Av forarbeidene til den gamle luftfartsloven av 1960, som den nåværende ordlyden skriver seg fra, er det liten tvil om at det som kalles ”rapportering” i forslaget til nytt kapittel XII, er ment å være omfattet av ordet ”melding” i § 14-27. Forslaget innebærer derfor bare en språklig klargjøring og ajourføring til den mer spesialiserte språkbruken som senere har utviklet seg innenfor luftfartslovens virkeområde. Ordet ”varsling” vil typisk omfatte den plikten som følger av utkastet til §§ 12-1 og 12-2, jf. gjeldende lov §§ 12-4 og 12-5.

Annen setning i forslaget er ny. Det er uklart om gjeldene § 14-27 omfatter disse tilfellene. Departementet mener lovverket fremstår som ufullstendig eller inkonsekvent dersom det er straffbart å gi ufullstendige eller gale opplysninger, men ikke å unnlate helt å gi dem når grunnlaget er et konkret pålegg.

9. FORSLAG TIL REGELVERK

I

I lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart(luftfartsloven) gjøres følgende endringer:

Kapittel XII skal lyde:

Kapittel XII. Varsling, rapportering og undersøkelse av luftfartsulykker og luftfartshendelser m.m.

A. Varsling av luftfartsulykker og luftfartshendelser mv.

§ 12-1 Generell varslingsplikt

Enhver som blir vitne til en luftfartsulykke, skal straks varsle nærmeste enhet av lufttrafikkjenesten, nærmeste politimyndighet eller Hovedredningssentralen om ulykken. Dette gjelder likevel ikke dersom vedkommende er kjent med at varsel allerede er gitt. Det samme gjelder den som finner et luftfartøy, deler av et luftfartøy eller andre ting under forhold som tyder på at det har inntruffet en luftfartsulykke. De som mottar varsel, skal straks varsle hverandre, samt undersøkelsesmyndigheten og luftfartsmyndigheten.

Departementet kan gi forskrifter om varslingsplikt og videreformidling av varsel etter første ledd.

§ 12-2 Varslingsplikt for særlige persongrupper

Inntreffer en luftfartsulykke, skal fartøysjefen, andre flygebesetningsmedlemmer, bruker av luftfartøyet, eier av luftfartøyet, ansatte i flysikringstjenesten og bakketjenesten straks varsle nærmeste enhet av lufttrafikkstjenesten, nærmeste politimyndighet eller Hovedredningssentralen om ulykken. Dette gjelder likevel ikke dersom vedkommende er kjent med at varsel allerede er gitt. De som mottar varsel, skal straks varsle hverandre, samt undersøkelsesmyndigheten og luftfartsmyndigheten.

Inntreffer det en alvorlig luftfartshendelse, skal fartøysjefen, andre flygebesetningsmedlemmer, bruker av luftfartøyet, eier av luftfartøyet, ansatte i flysikringstjenesten og bakketjenesten straks varsle undersøkelsesmyndigheten om hendelsen. Dette gjelder likevel ikke dersom vedkommende er kjent med at varsel allerede er gitt. Undersøkelsesmyndigheten varsler luftfartsmyndigheten.

Departementet kan gi forskrifter om varslingsplikt og videreformidling av varsel etter denne paragrafen.

B. Redningstjenesten

§ 12-3 Forskriftskompetanse mv.

Departementet gir forskrifter om ettersøknings- og redningstjeneste i tilfelle hvor luftfartøy er saknet, i nød eller forulykket. Herunder kan gis bestemmelser om plikt for enkeltpersoner, bedrifter og organisasjoner til å medvirke ved forberedelsen og gjennomføringen av ettersøknings- og redningstiltak, og om godtgjøring for slik medvirkning

§ 12-4 Erstatning for utgifter til ettersøking mv.

Når det finnes grunn til det og internasjonal overenskomst ikke er til hinder, kan vedkommende departement pålegge fartøyets eier eller bruker å erstatte helt eller delvis statens utgifter til ettersøking av saknet fartøy. Det samme gjelder redningsutgifter for så vidt de ikke blir dekket ved bergelønn.

C. Berging

§ 12-5 Om bergelønn mv.

Den som berger eller medvirker til å berge et luftfartøy som er i nød eller forulykket, ombordværende gods eller noe som har hørt til fartøyet eller godset, har krav på bergelønn etter reglene i sjøloven kapittel 16, enten bergingen er foregått til sjøs, til lands eller i luften. Rett til andel i bergelønnen har også den som har reddet eller medvirket til redning av menneskeliv fra fartøyet under den nød som har gitt anledning til bergingen.

Godtgjøring kan også kreves for ekstraordinære utgifter som har vært nødvendige for å bevare fartøyet eller gods fra fartøyet. De i første ledd nevnte regler om berging gjelder tilsvarende for slik godtgjøring.

Dersom arbeidet er avsluttet her i riket, har fordringshaveren tilbakeholdsrett og panterett i fartøyet eller godset med prioritet foran alle andre rettigheter. Er det flere slike panterettigheter, går de som grunner seg på en senere hendelse, foran de som grunner seg på en tidligere. Eieren av gods har ikke personlig ansvar for fordringen.

Panteretten i gods faller bort når dette utleveres, og panteretten i fartøyet etter 3 måneder dersom den ikke anmerkes i Norges luftfartøyregister og beløpet er godkjent eller sak reist om panteretten. Søksmål kan reises på det sted hvor arbeidet er avsluttet, eller hvor fartøyet eller godset er.

D. Undersøkelse av ulykker og hendelser mv.

§ 12-6 Gjennomføring av EØS-forordning om undersøkelse av luftfartsulykker og -hendelser

EØS-avtalen vedlegg XIII nr. (forordning (EU) nr. 996/2010) om undersøkelse og forebygging av ulykker og hendelser innen sivil luftfart og om oppheving av direktiv 94/56/EF (heretter kalt "undersøkelsesforordningen") gjelder som lov med de tilpasninger som følger av vedlegg XIII, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig. Ved eventuell motstrid går forordningens bestemmelser foran øvrig bestemmelser i luftfartsloven og øvrig norsk lovgivning. Om forholdet mellom forordningens bestemmelser og andre norske lovregler gjelder for øvrig det som fremgår av §§ 12-7 til 12-9.

Departementet kan gi utfyllende forskrifter om undersøkelsesmyndighetens arbeid etter dette kapitlet. EØS-avtalen vedlegg XIII nr.[beslutning 2012/780]

§ 12-7 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for undersøkelsesmyndigheten, har taushetsplikt etter forvaltningsloven om det de får kjennskap til under utførelsen av sitt arbeid.

Når personer som nevnt i første ledd mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal tilsvarende strenge taushetsplikt gjelde, med mindre tungtveiende offentlige hensyn tilsier at opplysningene bør kunne gis videre eller er nødvendige for å forklare årsaken til luftfartsulykken eller luftfartshendelsen.

Personer som nevnt i første og annet ledd, har i tillegg taushetsplikt etter reglene i undersøkelsesforordningen artikkel 14, herunder når disse innebærer en strengere taushetsplikt.

Opplysninger mottatt fra utenlandske og internasjonale myndigheter og organisasjoner som jobber med flysikkerhet, er taushetsbelagte etter reglene i første til tredje ledd, så langt de passer.

Taushetsplikt som nevnt i annet til fjerde ledd, er ikke til hinder for at opplysningene bringes videre i den grad den som har krav på taushet samtykker, dersom opplysningene har statistisk form, dersom de er alminnelig tilgjengelig andre steder og det er forenlig med bestemmelsene i undersøkelsesforordningen.

Opplysninger som er taushetsbelagte etter tredje ledd, kan gis videre til utenlandske og internasjonale myndigheter og organisasjoner når dette følger av internasjonale avtaler eller forpliktelser. Det samme gjelder når opplysningene er av vesentlig betydning for slike myndigheter eller organisasjoner, og vedkommende organ er underlagt taushetsplikt av minst samme omfang som undersøkelsesmyndigheten.

§ 12-8 Bevis- og prosessforbud

Opplysninger undersøkelsesmyndigheten mottar under forklaring og i medhold av øvrige reglene i undersøkelsesforordningen, kan ikke brukes som grunnlag for at staten eller private parter anlegger straffesak eller sivil rettsak, eller som bevis i slike saker. Første punktum gjelder likevel ikke dersom en domstol kommer til at opplysninger bør frigis i medhold av undersøkelsesforordningen artikkel 14 nr. 3.

§ 12-9 Forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver

Reglene i artikkel 16 nr. 9 og 10 i den forordningen som er gjennomført i § 12-10 første ledd, gjelder tilsvarende for personer som forklarer seg til undersøkelsesmyndigheten, eller som er omtalt i opplysninger gitt til undersøkelsesmyndigheten, etter reglene i undersøkelsesforordningen.

E. Luftfartsmyndighetens arbeid med å forebygge ulykker basert på rapporterte opplysninger mv.

§ 12-10 Gjennomføring av EØS-forordning om rapportering av hendelser mv.

EØS-avtalen vedlegg XIII nr. (forordning (EU) nr. 376/2014) om rapportering og analyse av og oppfølging av hendelser i sivil luftfart, endring av forordning (EU) nr. 996/2010) og opphevelse av direktiv 2003/42/EF, forordning (EF) nr. 1321/2007 og forordning (EF) nr. 1330/2007 (heretter ”rapporteringsforordningen”) gjelder som lov med de tilpasninger som følger av vedlegg XIII, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig. Ved eventuell motstrid går forordningens bestemmelser foran øvrig norsk lovgivning. Om forholdet mellom forordningens bestemmelser og andre norske lovregler gjelder for øvrig det som fremgår av §§ 12-10 til 12-13.

Departementet kan gi forskrifter som utfyller rapporteringsforordningen eller som på andre måter er nødvendige for et velfungerende system for innsamling og bruk av opplysninger som kan brukes til å forebygge luftfartsulykker.

§ 12-11 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeider for luftfartsmyndigheten, har taushetsplikt etter forvaltningsloven om det de får kjennskap til under utførelsen av sitt arbeid.

Når personer som nevnt i første ledd mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn den som følger av forvaltningsloven, skal tilsvarende strenge taushetsplikt gjelde, med mindre tungtveiende offentlige hensyn tilsier at opplysningene bør kunne gis videre eller opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til en luftfartsulykke eller luftfartshendelse.

Personer nevnt i første ledd har i tillegg taushetsplikt om alle opplysninger som er innrapportert i medhold av rapporteringsforordningen artikkel 4 eller 5. Dette gjelder ikke dersom tungtveiende offentlige hensyn tilsier at opplysningene bør kunne gis videre eller opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til en luftfartsulykke eller luftfartshendelse, og det ikke strider mot noen bestemmelser i rapporteringsforordningen å gi dem videre.

Opplysninger mottatt fra utenlandske og internasjonale myndigheter og organisasjoner som jobber med flysikkerhet, er taushetsbelagte etter reglene i første til tredje ledd, så langt de passer.

Taushetsplikt som nevnt i annet til fjerde ledd er ikke til hinder for at opplysningene bringes videre i den grad den som har krav på taushet samtykker, dersom opplysningene har statistisk form, dersom de er alminnelig tilgjengelig andre steder, og det er forenlig med bestemmelsene i rapporteringsforordningen.

Opplysninger som er taushetsbelagt etter tredje ledd, kan gis videre utenlandske og internasjonale organisasjoner når dette følger av internasjonale avtaler eller forpliktelser. Det samme gjelder når opplysningene er av vesentlig betydning for slike myndigheter eller

organisasjoner, og vedkommende organ er underlagt taushetsplikt av minst samme omfang som luftfartsmyndigheten.

§ 12-12 Bevis- og prosessforbud

Opplysninger luftfartsmyndigheten mottar etter reglene i rapporteringsforordningen, kan ikke brukes som grunnlag for at staten eller private parter anlegger straffesak eller sivil rettssak, eller som bevis i slike saker.

§ 12-13 Forbud mot luftfartsmyndighetens tilbakekall av sertifikater

Opplysninger som en kompetent myndighet nevnt i rapporteringsforordningens artikkel 6 nr. 3 mottar i medhold av rapporteringsforordningen, og opplysninger som er gitt til statlig myndighet etter reglene i undersøkelsesforordningen, kan ikke brukes som grunnlag for tilbakekall av personsertifikater som er utstedt av den kompetente myndigheten. På samme måte kan opplysningene heller ikke brukes som grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr med hjemmel i § 13a-5.

Første ledd gjelder ikke dersom de aktuelle opplysningene gjør det klart at den som innehar sertifikatet ikke oppfyller fastsatte medisinske krav, eller av andre grunner er klart uskikket til å inneha sertifikater.

Første og annet ledd går foran bestemmelsene i rapporteringsforordningen artikkel 16 i den grad de gir et sterkere vern mot tilbakekall av sertifikater enn de som følger av forordningen.

§ 13a-5 første ledd nr. 1 skal lyde:

2. har overtrådt, eller latt være å etterkomme, § 2-2, § 4-1 annet og tredje ledd, § 4-4 første og andre ledd, §§ 4-6 eller 4-7, § 5-1 første og tredje ledd, § 5-3, § 5-5, § 5-7, § 5-8, § 6-1 første ledd, § 6-2, § 6-3 tredje ledd, § 6-7, § 6-10, § 7-1 første ledd, § 7-15 første ledd, § 7-19, § 7-25 annet ledd, § 7-28, § 7-29 annet ledd, § 8-1 første og annet ledd, §§ 8-8, 9-2, 9-5, 9-7, 10-3, 10-4, 10-5, 10-6 eller 10-8, § 10-38 a første og annet ledd, § 10-45, § 11-2 første ledd, § 12-9 eller artikkel 16 nr. 9 i den forordningen som i henhold til § 12-10 første ledd gjelder som lov.

Ny § 14-23a skal lyde:

§ 14-23a Overtredelse av forordning (EF) nr. 1008/2008 om lufttransport

Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som forsettlig eller uaktsomt gjør følgende i strid med EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 64 (forordning (EF) nr. 1008/2008 om felles regler for drift av lufttransporttjenester i Fellesskapet):

1. Utfører transport uten gyldig lisens som nevnt i artikkel 3.
2. Ikke oppfyller kravet om å være forsikret i artikkel 11.
3. Benytter et leid fly uten samtykke som nevnt i artikkel 13.
4. Utfører lufttransport i strid med enerett gitt i medhold av artikkel 16.
5. Flyr i strid med trafikkregulerende bestemmelser som nevnt i artikkel 19 eller miljøbestemmelser som nevnt i artikkel 20.
6. Kravene til informasjon og ikke-diskriminering i artikkel 23.

§ 14-27 skal lyde:

Den som i andre tilfeller enn nevnt i § 14-3 unnlater å gi varsel, rapport, melding eller andre opplysninger som er påbudt å gi i denne lov eller i forskrift gitt i medhold av den, eller som gir uriktige eller ufullstendige opplysninger, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Det samme gjelder den som unnlater å etterkomme pålegg om å gi opplysninger i medhold av § 13a-1.

II

Loven trer i kraft[bestemmes når 376/2014 blir tatt inn i EØS-avtalen]